



LBI.430.003.2022

Nr ewid.: 17/2022/P/21/061/LBI

Informacja o wynikach kontroli

Wpływ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego
i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r.
w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz
Dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r.
w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz
dzikiej fauny i flory na gospodarkę leśną
prowadzoną w Puszczy Białowieskiej

DELEGATURA NIK W BIAŁYMSTOKU

MISJA

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

p. o. Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku

Janusz Pawelczyk
[podpisano elektronicznie]

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
[podpisano elektronicznie]

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

SPIS TREŚCI	3
WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA	8
4. WNIOSKI	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. OPRACOWYWANIE I ZATWIERDZANIE DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH DOTYCZĄCYCH GOSPODARKI LEŚNEJ W PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ.....	13
5.1.1. PRACE NAD ZINTEGROWANYM PLANEM ZARZĄDZANIA PUSZCZĄ BIAŁOWIESKĄ JAKO OBIEKTEM ŚWIATOWEGO DZIEDZICTWA UNESCO	13
5.1.2. OPRACOWANIE, NADZÓR ORAZ ZATWIERDZENIE ANEKSÓW PLANÓW URZĄDZENIA LASU NA LATA 2012–2021 NADLEŚNICTW BIAŁOWIEŻA, BROWSK I HAJNÓWKA	17
5.1.3. PRACE NAD PLANAMI URZĄDZENIA LASU NA LATA 2022–2031	23
5.2. PROWADZENIE GOSPODARKI LEŚNEJ W PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ	24
5.2.1. PROWADZENIE PRZEZ NADLEŚNICTWA GOSPODARKI LEŚNEJ NA TERENIE PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ	25
5.2.2. NADZÓR- NAD PROWADZENIEM GOSPODARKI LEŚNEJ NA TERENIE PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ.....	34
5.2.3. WPŁYW DYREKTYW SIEDLISKOWEJ I PTASIEJ NA PROWADZENIE GOSPODARKI LEŚNEJ W PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ.....	36
5.3. WPŁYW OKRESOWEJ POWSZECHNEJ INWENTARYZACJI GATUNKÓW, ROŚLIN, ZWIERZĄT I INNYCH ORGANIZMÓW ORAZ MONITORINGU GATUNKÓW I SIEDLISK, DLA KTÓRYCH WYZNACZONO OBSZAR N2000 NA PROWADZENIE GOSPODARKI LEŚNEJ W PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ	38
5.3.1. REALIZACJA -OKRESOWEJ POWSZECHNEJ INWENTARYZACJI GATUNKÓW, ROŚLIN, ZWIERZĄT I INNYCH ORGANIZMÓW ORAZ WPŁYW JEJ WYNIKÓW NA PROWADZENIE GOSPODARKI LEŚNEJ	38
5.3.2. WYKONYWANIE MONITORINGU GATUNKÓW I SIEDLISK, DLA KTÓRYCH WYZNACZONO OBSZAR N2000 NA PROWADZENIE GOSPODARKI LEŚNEJ.....	41
6. ZAŁĄCZNIKI	43
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	43
6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK	45
6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH	47
6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	54
6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	55

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

aneksy z 9 marca 2021 r.	aneksy planów urządzenia lasu na lata 2012–2021 nadleśnictw Białowieża, Browsk, zatwierdzone pismami Ministra Klimatu i Środowiska odpowiednio nr DLŁ-WGL.8100.14.2021, DLŁ-WGL.8100.15.2021
BPN	Białowiecki Park Narodowy
BULiGL	Biuro Urządzenia Lasu i Gospodarki Leśnej Oddział w Białymstoku
decyzja nr 52	decyzja nr 52 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 31 marca 2016 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad gospodarki leśnej w zasięgu terytorialnym nadleśnictw Białowieża i Browsk; znak: ZU.0210.1.2016
DGLP	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych
Dyrektor Generalny LP	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
Dyrektor RDLP	Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku
dyrektywa ptasia	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.)
dyrektywa siedliskowa	dyrektywa Rady 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.)
etat cięć	ilość drewna do pozyskania określona w planie urządzenia lasu, wynikająca z odnowienia, pielęgnowania i ochrony lasu oraz zasad trwałości i ciągłości użytkowania
etat miąższościowy	ilość drewna przewidzianego do pozyskania w planie urządzenia lasu
Lasy Państwowe	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
MKiŚ	Minister Klimatu i Środowiska
MŚ	Minister Środowiska
N2000	obszar Natura 2000 PLC200004 Puszcza Białowiecka
OŚD	obiekt Światowego Dziedzictwa UNESCO, Białowieża Forest
PUL 2012–2021	plany urządzenia lasu na lata 2012–2021 nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, zatwierdzone decyzje Ministra Środowiska z 9 października 2012 r. o nr odpowiednio DLP-lpn-611-31/40283/12, DLP-lpn-611-31/40296/12, DLP-lpn-611-31/40298/12
PZO	plan zadań ochronnych obszaru Natura 2000 PLC200004 Puszcza Białowiecka
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku
RDOŚ	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)
ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku	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 2021 r. poz. 2373, ze zm.)
użytki przedrębne	użytki drzewne pozyskiwane w trakcie wykonywania cięć pielęgnacyjnych w drzewostanie (czyszczenia późne, trzebieże)
użytki przygodne	drewno pozyskiwane w wyniku cięć sanitarnych, związanych z koniecznością usunięcia posuszu, wiatrołomów, wywrotów
użytki rębne	drewno pozyskane z drzewostanów, które osiągnęły dojrzałość rębną (wyznaczony w planie urządzenia lasu wiek), pozyskanie drewna z zastosowaniem różnych rębni, których celem obok pozyskania drewna jest przygotowanie powierzchni do odnowienia
ZPZ	zintegrowany plan zarządzania OŚD

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Jaki wpływ miała realizacja dyrektyw UE na stan gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy obowiązujące i będące w opracowaniu dokumenty regulujące prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej uwzględniały wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej?

Czy prowadzona na terenie Puszczy Białowieskiej gospodarka leśna uwzględniała wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej?

Czy monitoring gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono obszar Natura 2000 oraz okresowa powszechna inwentaryzacja gatunków, roślin, zwierząt i innych organizmów miały wpływ na prowadzenie gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych

Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku

Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka

Białowiecki Park Narodowy

Okres objęty kontrolą

Od 1 lipca 2018 r. do 28 lutego 2022 r.

Lasy polskiej części Puszczy Białowieskiej zarządzane są przez BPN oraz Lasy Państwowe. Na terenie BPN gospodarka leśna nie jest prowadzona. Sposób jej prowadzenia na terenie zarządzanym przez Lasy Państwowe określa ustawa o lasach oraz plany urządzenia lasu. Z uwagi na unikatowy charakter Puszczy Białowieskiej i jej walory przyrodnicze, sposób prowadzenia gospodarki leśnej na jej terenie wymaga również uwzględnienia ochrony tych walorów, wynikających z przepisów krajowych, unijnych, a także z zobowiązań międzynarodowych związanych z wpisaniem Puszczy Białowieskiej na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.

W okresie poprzedzającym kontrolę MŚ podejmował sprzeczne decyzje dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej. W 2010 roku, w celu wzmocnienia ochrony Puszczy, wydał decyzję o znacznym zmniejszeniu w 2011 roku pozyskania drewna na terenie nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. Od 9 października 2012 roku niższe pozyskanie usankcjonowały PUL 2012–2021, zatwierdzone przez MŚ. Przyjęty w nich etat miąższościowy użytków głównych był ponad dwukrotnie niższy niż wykonany w latach 2002–2011. Następnie, 23 czerwca 2014 r. cały znajdujący się na terytorium Polski i Białorusi obszar Puszczy Białowieskiej został wpisany na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. W skutek czego wyłączonych z działań gospodarczych zostało 72,7% powierzchni nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. Z kolei 25 listopada 2015 r. ustanowiony został PZO obszaru Natura 2000, który przewidywał prowadzenie działań ochronnych z zakresu gospodarki leśnej, na powierzchniach z niej wyłączonych wpisem Puszczy Białowieskiej na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. W 2016 roku nastąpił zwrot w podejściu do prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy. MŚ zdecydował bowiem o zwiększeniu zakresu prowadzonych działań, uzasadniając to koniecznością prowadzenia walki z niespotykaną dotąd skalą gradacji kornika drukarza. W tym celu, 25 marca 2016 r. aneksował PUL Nadleśnictwa Białowieża, zwiększając etat miąższościowy użytków głównych, a następnie 2 lutego 2017 r. zezwolił na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki wraz z pozyskaniem drewna. Działania te wywołały sprzeciw części środowiska naukowego i zostały zaskarżone przez Komisję Europejską do TSUE, który wyrokiem z 17 kwietnia 2018 r. orzekł, że Rzeczpospolita Polska uchybiła nimi swoim zobowiązaniom. W 2018 roku odbyła się również Misja kontrolna UNESCO, która rekomendowała m.in. zapewnienie zgodności wszystkich operacji leśnych z ustaleniami w zakresie gospodarki przewidzianymi w nominacji z 2014 roku oraz przyspieszenie prac nad ZPZ. MKiŚ ponownie ograniczył zakres realizowanej gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, zatwierdzając aneksy z 9 marca 2021 r. nadleśnictw Białowieża i Browsk oraz odmawiając zatwierdzenia aneksu PUL 2012–2021 Nadleśnictwa Hajnówka.

Dotychczasowe kontrole NIK dotyczące Puszczy Białowieskiej, w tym *Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej (P/13/135)* oraz *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej (P/18/048)* wskazywały m.in. na brak, opartej na merytorycznych podstawach, strategii prowadzenia na terenie Puszczy gospodarki leśnej, a także na brak spójności zasad prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody. Ustalenia te są aktualne. ZPZ nie został bowiem jeszcze opracowany, co może skutkować niezgodnością tego dokumentu z będącymi w opracowaniu PUL na lata 2022–2031.

Wartością dodaną kontroli, miała być ocena działań w zakresie uporządkowania przepisów regulujących prowadzenie gospodarki leśnej i ochronę przyrody w Puszczy Białowieskiej.

2. OCENA OGÓLNA

Ograniczenia w prowadzeniu gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej

Prowadzenie gospodarki leśnej w okresie objętym kontrolą na terenie Puszczy Białowieskiej było znacznie ograniczone, bowiem z działań gospodarczych wyłączono 72,7% powierzchni nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, zaś na pozostałym obszarze z powodu niezatwierdzenia¹ lub późnego zatwierdzenia aneksów planów urządzenia lasów² nastąpił znaczny spadek działań w zakresie gospodarki leśnej, w tym ilości pozyskiwanego drewna oraz pielęgnacji i hodowli lasu. Wpływ na to miały liczne akty prawne regulujące zasady ich prowadzenia, w szczególności ustawa o lasach i o ochronie przyrody, dyrektywy siedliskowa i ptasiej, plany urządzenia lasu na lata 2012–2021 nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka z 9 października 2012 r. i ich aneksy z 9 marca 2021 r., plan zadań ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, decyzja nr 52 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 31 marca 2016 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad gospodarki leśnej w zasięgu terytorialnym nadleśnictw Białowieża i Browsk oraz zobowiązania międzynarodowe wynikające z ponownego wpisania 23 czerwca 2014 r. Puszczy Białowieskiej na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.

W okresie objętym kontrolą Minister Klimatu i Środowiska zatwierdził aneksy planów urządzenia lasu na lata 2012–2021 nadleśnictw Białowieża i Browsk, które uwzględniały wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej oraz – w związku z wątpliwościami Komisji Europejskiej – odmówił zatwierdzenia projektu aneksu planu urządzenia lasu na lata 2012–2021 Nadleśnictwa Hajnówka. Był on bowiem niezgodny z planem zadań ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

Działania ministra właściwego ds. środowiska w zakresie opracowania zintegrowanego planu zarządzania obiektem Światowego Dziedzictwa UNESCO, Białowieża Forest były nieskuteczne. Do zakończenia kontroli nie został on bowiem opracowany i uzgodniony z UNESCO, chociaż do jego opracowania Rzeczpospolita Polska zobowiązała się już we wniosku renomacyjnym, przyjętym 23 czerwca 2014 r., tj. blisko osiem lat temu. Nieopracowanie tego dokumentu, brak konsekwencji w stanowieniu ograniczeń w prowadzeniu gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej oraz porozumienia różnych grup interesariuszy³ w tym zakresie doprowadziły do funkcjonowania na tym terenie odmiennych, częściowo sprzecznych reżimów ochrony. Jednego opartego na planie zadań ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska i dyrektywach siedliskowej i ptasiej oraz drugiego wynikającego z zobowiązań międzynarodowych związanych z ponownym wpisaniem 23 czerwca 2014 r. Puszczy Białowieskiej na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, będących konsekwencją wniosku do UNESCO, opracowanego m.in. przy udziale pracowników Lasów Państwowych. Tymczasem minister właściwy ds. środowiska i Lasy Państwowe nie dysponowały analizami na temat wpływu na gospodarkę leśną ograniczeń wynikających z form ochrony przyrody obowiązujących w Puszczy Białowieskiej, chociaż ich wprowadzenie powinno zostać poprzedzone analizami skutków podejmowanych decyzji.

Gospodarka leśna prowadzona w latach 2018–2021 (do końca III kwartału) w Puszczy Białowieskiej uwzględniała wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Z powodu wyczerpania w 2018 roku w nadleśnictwach Browsk i Hajnówka etatu mięszościowego użytków głównych ustalonych w planie urządzenia lasu 2012–2021, nastąpił znaczny spadek ilości pozyskiwanego drewna. Z kolei w związku z wyrokiem TSUE z 17 kwietnia 2018 r. w nadleśnictwie Białowieża drewno nie było pozyskiwane. Zatwierdzenie aneksów planów urządzenia lasów

¹ W nadleśnictwie Hajnówka.

² Dla nadleśnictw Białowieża i Browsk.

³ Tj. Lasy państwowe, przemysł leśny, przemysł turystyczny, organizacje ochrony przyrody, środowisko naukowe, RDOS, Białowiecki Park Narodowy, ludność miejscowa.

nadleśnictw Białowieża i Browsk dopiero 9 marca 2021 r., skutkowało podjęciem prac leśnych w październiku, po okresie lęgowym ptaków. Niezatwierdzenie zaś aneksu planu urządzenia lasu na lata 2012–2021 Nadleśnictwa Hajnówka uniemożliwiło prowadzenie gospodarki leśnej. Okoliczności te oraz brak możliwości pozyskania drewna z drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, skutkowały utratą przychodów z tytułu jego sprzedaży, które od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2021 r. średnioroczne wynosiły 1.795,3 tys. zł, tj. 13,7% średniorocznych przychodów z tego tytułu uzyskiwanych w latach 2012–2017 (13.138,6 tys. zł rocznie) i miały wpływ na niepełną realizację w nadleśnictwach Browsk i Hajnówka pozostałych działań w zakresie gospodarki leśnej, w tym pielęgnacji i hodowli lasu.

Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych kontynuowała działania inwentaryzacyjne wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych na terenie Puszczy Białowieskiej. W Lasach Państwowych stosowano zakładane działania w zakresie monitoringu przyrodniczego, obejmującego wszystkie formy ochrony przyrody ustanowione na jego obszarze. Zapewniono także aktualne dane do prowadzenia monitoringu skutków realizacji planów urządzenia lasu. Wyniki tego monitoringu, jak też wieloletniej inwentaryzacji przyrodniczej Puszczy Białowieskiej, nie miały jednak bezpośredniego wpływu na gospodarkę leśną prowadzoną w okresie objętym kontrolą. Przeprowadzono ją bowiem jedynie w części w oparciu o metodykę Państwowego Monitoringu Środowiska i w konsekwencji jej wyniki w ocenie RDOŚ nie mogły stanowić podstawy do zmiany PZO.

3. SYNTEZA

Nieskuteczność działań ministra właściwego ds. środowiska w sprawie ZPZ

Minister właściwy ds. środowiska współpracował z Komisją Europejską i UNESCO w zakresie zatwierdzania projektów dokumentów mających wpływ na prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej. [str. 21-23]

Jego działania związane z opracowywaniem i zatwierdzaniem dokumentów strategicznych dotyczących gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej były jednak nieskuteczne. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie został bowiem opracowany i uzgodniony ZPZ, tj. dokument mający strategiczne znaczenie dla prowadzenia gospodarki leśnej w OŚD. Skutkowało to niewywiązaniem się przez ministra właściwego ds. środowiska z zobowiązania podjętego już we wniosku renomacyjnym, przyjętym przez Komitet Światowego Dziedzictwa UNESCO w trakcie obrad 38 Sesji (5–25 czerwca 2014 r.) oraz zaleceń zawartych w: Raporcie ze wspólnej misji Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO i Reaktywnego Monitoringu IUCN w Puszczy Białowieskiej, która miała miejsce od 24 września do 2 października 2018 r., a także w decyzji 44 COM 7B.100 Komitetu Światowego Dziedzictwa (przyjętej na 44 sesji, 16–31 lipca 2021 r.). W konsekwencji nieopracowania ZPZ, braku konsekwencji w stanowieniu ograniczeń w prowadzeniu gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej oraz porozumienia różnych grup interesariuszy w tym zakresie doszło do sytuacji równoczesnego funkcjonowania na terenie Puszczy Białowieskiej dwóch częściowo sprzecznych reżimów ochrony przyrody: jednego ustanowionego na podstawie wniosku renomacyjnego do UNESCO oraz drugiego określonego w PZO, będącym dokumentem implementującym postanowienia dyrektywy siedliskowej i ptasiej⁴. [str. 11-13]

Ustalenie stref na terenie OŚD odbyło się na wniosek Polski i Białorusi. Polska część OŚD została podzielona na pięć stref różniących się przyjętymi reżimami ochronnymi, z których trzy (ochrony ścisłej, ochrony częściowej I i II) wyłączone zostały z gospodarki leśnej, a w dwóch (aktywnej ochrony różnorodności biologicznej i ochrony krajobrazu oraz buforowej) możliwe było prowadzenie zabiegów ochronnych. Tymczasem na terenie białoruskiej części OŚD ustalono cztery strefy: ściśle chronioną, regulowaną, rekreacyjną i działalności. Zakaz prowadzenia wycinki drzew dotyczył strefy ściśle chronionej. Z kolei w strefie regulowanej wycinka była zabroniona z wyjątkami dotyczącymi wyznaczonych obszarów, w którym możliwe było jej prowadzenie w celu odtworzenia otwartych nizin bagiennych, budowy linii energetycznych, dróg, rurociągów i innych sieci przesyłowych oraz wykonywanie cięć sanitarnych w przypadku całkowitej utraty drzewostanów. W strefie rekreacyjnej i działalności gospodarczej zakaz wycinki drzew dotyczył tylko wyznaczonych obszarów. Strona białoruska już w 2012 roku opracowała Plan Zarządzania Parkiem Narodowym. W rezultacie przestrzegania zasad prowadzenia gospodarki leśnej ustalonych w poszczególnych strefach i ZPZ, Misja kontrolna UNESCO przeprowadzona w 2018 roku nie wykazała tam istotnych nieprawidłowości w ocenianym zakresie. Natomiast po polskiej stronie Misja kontrolna UNESCO ustaliła, że prowadzone działania – związane z pozyskaniem drewna, usuwaniem martwego drewna i odnową lasów także w strefie częściowo chronionej II – były sprzeczne ze zobowiązaniami państwa odnośnie zarządzania obiektem światowego dziedzictwa oraz zakłóciły naturalne procesy ekologiczne.

[str. 13-14]

⁴ Obowiązek przyjęcia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 wynikał z art. 28 ustawy o ochronie przyrody. Wskazany art. 28 stanowił implementację do prawa krajowego wymogów art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

Niewystarczający nadzór nad opracowaniem projektów aneksów PUL

Minister zatwierdził aneksy PUL 2012–2021 nadleśnictw Białowieża i Browsk, które uwzględniały wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej oraz – w związku z wątpliwościami Komisji Europejskiej – odmówił zatwierdzenia niezgodnego z PZO projektu aneksu PUL 2012–2021 Nadleśnictwa Hajnówka. Sprawował jednak niewystarczający nadzór nad opracowaniem projektów aneksów PUL 2012–2021, a zasady oceny i zatwierdzania aneksów do projektów PUL nie zapewniały prawidłowego działania tych procesów. W konsekwencji MKiŚ zatwierdził aneksy zawierające błędne dane dotyczące powierzchni jednego obrębu oraz zakresu wykonania etatu cięć w użytkowaniu rębnym mniejszego niż faktycznie wykonany. [str. 23]

Brak zasad prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej po 31 grudnia 2021 r.

W ramach nadzoru MKiŚ nad gospodarką leśną w Puszczy Białowieskiej analizowano informacje zawarte, w dokumentacji urzędniowej, sporządzonej okresowo dla każdego nadleśnictwa, oraz wpływające skargi i wnioski dotyczące Puszczy Białowieskiej. [str. 33-34]

MKiŚ nie ustalił sposobu prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka między 31 grudnia 2021 r. (tj. końcem obowiązywania PUL 2012–2021) a zatwierdzeniem w przyszłości PUL 2022–2031. Wydanie takich wytycznych / rekomendacji w ocenie NIK jest szczególnie istotne wobec braku ZPZ. Minimalizowałyby bowiem ryzyko realizacji przez nadleśniczych zadań, które mogłyby pozostawać w sprzeczności z PUL 2022–2031 zatwierdzonymi w przyszłości przez Ministra. [str. 28]

Brak skutecznych działań Dyrektora Generalnego LP w zakresie weryfikacji aneksów PUL

Dyrektor Generalny LP przesłał do zatwierdzenia ministrowi właściwemu ds. środowiska aneksy PUL 2012–2021 nadleśnictw Białowieża i Browsk uwzględniające wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Natomiast przesłany aneks PUL Nadleśnictwa Hajnówka przewidywał działania niezgodne z działaniami ochronnymi ustanowionymi w PZO i w związku z wątpliwościami Komisji Europejskiej nie został zatwierdzony przez MKiŚ. Dyrektor Generalny LP nie zapewnił również skutecznej weryfikacji projektów aneksów PUL 2012–2021 nadleśnictw Białowieża i Browsk. Zawierały one bowiem błędne dane dotyczące powierzchni jednego obrębu oraz zakresu wykonania etatu cięć w użytkowaniu rębnym mniejszego niż wykonany. [str. 19-20]

Brak zgodności wieloletniej inwentaryzacji przyrodniczej Puszczy Białowieskiej z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska

Dyrektor Generalny LP kontynuował w 2018 roku działania inwentaryzacyjne wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych na terenie Puszczy Białowieskiej. Wyniki wieloletniej inwentaryzacji przyrodniczej Puszczy Białowieskiej prowadzonej w latach 2016–2018 nie miały jednak bezpośredniego wpływu na gospodarkę leśną prowadzoną w okresie objętym kontrolą. Z powodu jedynie częściowej zgodności z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska, w ocenie RDOŚ, nie mogły stanowić też podstawy do zmiany PZO. Dyrektor Generalny LP niewłaściwie sprawował nadzór nad realizacją umów zleconych na potrzeby przygotowania *Raportu o stanie lasów Puszczy Białowieskiej*, co skutkowało zaniechaniem nałożenia 6,4 tys. zł kar umownych. Odebrał również dwie ekspertyzy przyrodnicze dotyczących terenu jednostki wojskowej, położonej na terenie Puszczy Białowieskiej, które opracowano niezgodnie z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska. W konsekwencji nie mogły zostać one wykorzystane przez RDOŚ do złagodzenia ograniczeń w prowadzeniu gospodarki leśnej wynikających z PZO, mimo takiego założenia na etapie ich zlecenia. [str. 25-26, 36-40]

Niepełny nadzór Dyrektora Generalnego LP nad prowadzeniem gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej

Dyrektor Generalny LP w ramach nadzoru nad prowadzeniem gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej analizował wykonanie zadań z zakresu pozyskania i hodowli lasu w porównaniu do zadań ujętych w PUL 2012–2021, przeprowadził cztery kontrole jej realizacji, a także zapewnił wyrównanie niedoborów środków finansowych w nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka. Nie posiadał natomiast informacji o wpływie dyrektyw siedliskowej i ptasiej na gospodarkę leśną w Puszczy Białowieskiej, co spowodowane było m.in. nakładaniem się na siebie obszarów chronionych oraz związanych z nimi ograniczeniami w gospodarce leśnej. [str. 33-35]

Nierzetelny nadzór nad opracowaniem aneksu PUL 2012-2021 nadleśnictwa Hajnówka

Opracowane na zlecenie Dyrektora RDLP aneksu PUL 2012–2021 nadleśnictw Białowieża, Browsk uwzględniały wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Zawierały jednak błędne dane dotyczące powierzchni jednego obrębu oraz zakresu wykonania etatu cięć w użytkowaniu rębnym mniejszego niż wykonany w rzeczywistości. W aneksie PUL Nadleśnictwa Hajnówka uwzględniono działania niezgodne z PZO, co skutkowało jego niezatwierdzeniem przez MKiŚ. Uniemożliwiło to realizację zadań z zakresu gospodarki leśnej na terenie Nadleśnictwa Hajnówka, z uwagi na wykorzystanie już w 2018 roku 99,9% etatu głównego użytków mięszszościowych. [str. 19-20, 26-28]

Nieskuteczne próby zmiany PZO

RDLP podjęła nieskuteczną próbę zmiany postanowień PZO na obszarze jednostki wojskowej w związku z bardzo wysokim zagrożeniem pożarowym, spowodowanym nagromadzeniem w lesie - w wyniku gradacji kornika drukarza - znacznej ilości materiału łatwopalnego. Powodem tego były ekspertyzy przyrodnicze przekazane RDLP przez DGLP, które zostały sporządzone niezgodnie z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska i w opinii RDOŚ nie mogły służyć za naukową podstawę zmian PZO. [str. 23-26]

Nadzór Dyrektora RDLP nad prowadzeniem gospodarki leśnej w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej

W latach 2018–2021 (III kwartał) Dyrektor RDLP rzetelnie sprawował nadzór nad prowadzeniem gospodarki leśnej w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej, w tym wydawał zrządzenia i decyzje, przeprowadzał kontrole w nadleśnictwach oraz analizował dane dotyczące realizacji zadań z zakresu gospodarki leśnej otrzymane za pomocą systemów komputerowych. RDLP nie dysponowała analizami wpływu dyrektywy siedliskowej oraz ptasiej, a także ograniczeń wprowadzonych wraz z wpisaniem Puszczy Białowieskiej na listę UNESCO na gospodarkę leśną na terenie Puszczy. [str. 34-36]

Udział nadleśnictw w opracowywaniu aneksów PUL 2012-2021

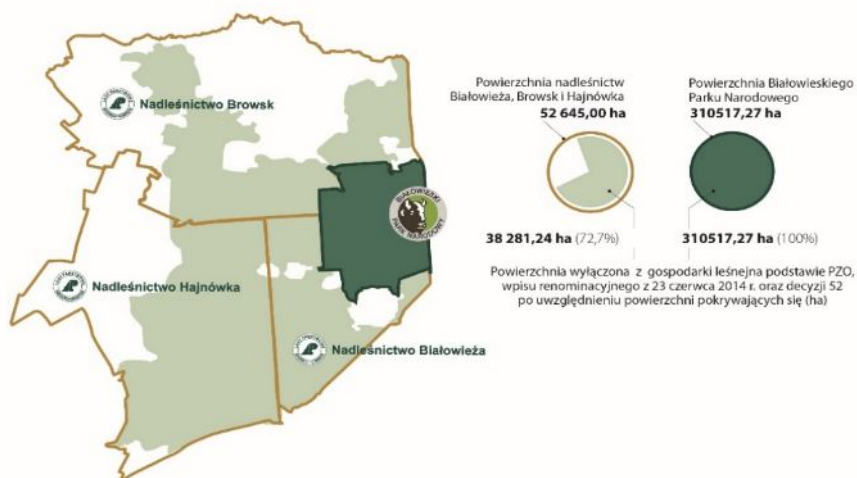
Nadleśnictwa na bieżąco uczestniczyły w opracowywaniu dokumentów regulujących zasady prowadzenia gospodarki leśnej, w tym przygotowywały dane do aneksów PUL 2012–2021 oraz brały udział w opracowaniu tych dokumentów w zakresie określonym przez RDLP. [str. 15-19]

Zakres prowadzonej przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka w latach 2018-2021 (III kwartał) gospodarki leśnej

W latach 2018–2021 (III kwartał) gospodarka leśna w nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka uwzględniała wymogi dyrektyw ptasiej i siedliskowej, ale była w znacznym stopniu ograniczona. Akty prawne regulujące zasady jej prowadzenia wyłączały bowiem z działań gospodarczych 72,7% powierzchni tych nadleśnictw⁵. Dodatkowo nakładanie się różnych reżimów ochronnych spowodowało, że części obszarów wyznaczonych 6 listopada 2015 r. przez PZO do działań gospodarczych, już od 23 czerwca 2014 r. w świetle zobowiązań wobec UNESCO zostało z nich wyłączonych. Tymczasem nadleśnictwa nie dysponowały analizami na temat wpływu na gospodarkę leśną ograniczeń wynikających z obowiązujących na ich terenie form ochrony przyrody (w tym dyrektyw siedliskowej i ptasiej). [str. 29-30]

⁵ W powierzchni tej została uwzględniona powierzchnia strefy ochrony częściowej I UNESCO obejmująca m.in. wszystkie rezerwy przyrody zarządzane przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka, na terenie których zakaz prowadzenia gospodarki leśnej wynikał również z art. 15 ustawy o ochronie przyrody.

Infografika nr 1 Mapa nadleśnictw Białowieża Browsk i Hajnówka.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W okresie objętym kontrolą w nadleśnictwach Browsk i Hajnówka znacznie ograniczono pozyskanie drewna (od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2021 r. pozyskano 6.349,9 m² drewna, co stanowiło zaledwie 1,59% drewna pozyskanego w tych nadleśnictwach w latach 2012-2017). W nadleśnictwie Białowieża zaprzestano zaś jego pozyskiwania. Dodatkowo od 2012 roku do 30 września 2021 r. ilość niewyrobionego posuszu świerkowego wrosła ponad stukrotnie – z 15.396,4 m³ do 1.623.181,3 m³. Spowodowane to było wyczerpaniem się etatu miąższościowego użytków głównych ustalonych w PUL 2012–2021 dla nadleśnictw Browsk i Hajnówka oraz zatwierdzeniem 25 marca 2016 r. – najpierw z naruszeniem prawa unijnego – aneksu PUL 2012–2021 Nadleśnictwa Białowieża, a następnie – dopiero 9 marca 2021 r. – aneksów PUL nadleśnictw Białowieża i Browsk, co przy ograniczeniach wynikających z form ochrony przyrody ustalonych na terenie tych nadleśnictw, skutkowało podjęciem prac leśnych w październiku 2021 r. (po okresie lęgowym ptaków). Okoliczności te skutkowały utratą przychodów ze sprzedaży drewna, które od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2021 średnioroczne wynosiły w tych nadleśnictwach 1.795,3 tys. zł, tj. 13,7% średniorocznych przychodów z tego tytułu uzyskiwanych w latach 2012–2017 (13.138,6 tys. zł) oraz niepełną realizacją pozostałych działań w zakresie gospodarki leśnej, w tym pielęgnacji i hodowli lasu. [str. 30-32, 34, 36-37]

W nadleśnictwach prowadzono zakładane działania w zakresie monitoringu przyrodniczego, obejmującego wszystkie formy ochrony przyrody ustanowione na ich obszarze. Wyniki tego monitoringu nie miały bezpośredniego wpływu na gospodarkę leśną w okresie objętym kontrolą. [str. 40-41]

Na terenie BPN, zgodnie z założeniami określonymi w planie ochrony, nie prowadzono gospodarki leśnej, a jedynie zabiegi ochronne określone w tym dokumencie. [str. 41]

Prowadzenie gospodarki leśnej na terenie BPN

4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych wniosła w szczególności o:

Minister Klimatu i Środowiska

1. Podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do zgodności przepisów prawa krajowego z przyjętymi przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej.
2. Zapewnienie opracowania dokumentów określających zasady prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej.
3. Wprowadzenie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli w procesie oceny przedkładanych do zatwierdzenia dokumentów regulujących zakres i zasady prowadzenia gospodarki leśnej przed ich zatwierdzeniem.
4. Wydanie wytycznych regulujących zasady prowadzenia gospodarki leśnej w nadleśnictwach puszczańskich do czasu zatwierdzenia planów urządzenia lasu dla nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2022–2031.

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych

1. Zapewnienie, w ramach sprawowanego nadzoru, rzetelnej weryfikacji projektów PUL, a także projektów aneksów do PUL dla nadleśnictw puszczańskich.
2. Zapewnienie inwentaryzacji i ekspertyzom przyrodniczym, opracowywanym na potrzeby zmiany planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000, zgodności z metodologią Państwowego Monitoringu Środowiska.

Dyrektor Regionalny Lasów Państwowych w Białymstoku

1. Uwzględnienie w opracowywanych projektach Planów Urządzenia Lasu Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz w aneksach do nich ograniczeń w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej, wynikających z Planu Zadań Ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
2. Rzetelne sporządzanie wniosków o zatwierdzenie Planów Urządzenia Lasu lub aneksów do nich.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. OPRACOWYWANIE I ZATWIERDZANIE DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH DOTYCZĄCYCH GOSPODARKI LEŚNEJ W PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

Działania ministra właściwego do spraw środowiska związane z opracowywaniem ZPZ były nieskuteczne. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przedmiotowy dokument, mający strategiczne znaczenie dla prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, nie został opracowany i uzgodniony z UNESCO, mimo że do jego opracowania Rzeczpospolita Polska zobowiązała się już we wniosku renomacyjnym, uwzględnionym 23 czerwca 2014 r., czyli blisko osiem lat temu. W konsekwencji nieopracowania tego dokumentu, braku konsekwencji w stanowieniu ograniczeń w prowadzeniu gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej oraz porozumienia różnych grup interesariuszy w tym zakresie doszło do sytuacji równoczesnego funkcjonowania na terenie Puszczy Białowieskiej dwóch częściowo sprzecznych reżimów ochrony przyrody – jednego ustanowionego na podstawie wpisu OŚD oraz drugiego – określonego w PZO, uwzględniającego ograniczenia wynikające z dyrektyw siedliskowej i ptasiej.

Aneksy do PUL 2012-2021
nadleśnictw Białowieża,
Browsk i Hajnówka

Zatwierdzone 9 marca 2021 r. aneksy do PUL 2012–2021 nadleśnictw Białowieża i Browsk⁶ uwzględniały wymogi dyrektywy siedliskowej i ptasiej. Jednak tak późne ich zatwierdzenie (10 miesięcy przed upływem obowiązywania PUL 2012–2021) oraz zakaz prowadzenia działań gospodarczych w okresie lęgowym chronionych gatunków ptaków, obowiązujący od 1 marca do 31 sierpnia, faktycznie uniemożliwiło prowadzenie gospodarki leśnej w okresie objętym kontrolą. Jedną z przyczyn późnego zatwierdzenia tych dokumentów była konieczność ich uzgodnienia z Komisją Europejską i UNESCO, co było spowodowane wydaniem wyroku TSUE z 17 kwietnia 2018 r., a w przypadków UNESCO – również brakiem ZPZ. Przygotowany przez RDLP aneks do PUL dla Nadleśnictwa Hajnówka nie został zaś zatwierdzony przez MKiŚ, z powodu niezgodności z PZO zadań zaplanowanych do realizacji na terenie jednostki wojskowej. Uniemożliwiło to prowadzenie kompleksowej gospodarki leśnej, z uwagi na wykorzystanie już w 2018 roku 99,9% etatu głównego użytków mięszościowych.

Z kolei podejmowane przez DGLP i RDLP próby zmiany PZO, które umożliwiły m.in. zatwierdzenie PUL Nadleśnictwa Hajnówka, był nieskuteczne. Inwentaryzacja przyrodnicza wykonana przez Lasy Państwowe jedynie w części odpowiadała metodyce PMŚ, a sporządzone na zlecenie DGLP ekspertyzy były z nią niezgodne i w ocenie RDOŚ nie mogły być użyte, jako podstawa naukowa do zmiany PZO.

5.1.1. PRACE NAD ZINTEGROWANYM PLANEM ZARZĄDZANIA PUSZCZĄ BIAŁOWIESKĄ JAKO OBIEKTEM ŚWIATOWEGO DZIEDZICTWA UNESCO

Charakterystyka
reżimów ochronnych
obowiązujących w
polskiej i białoruskiej
części OŚD

W 1979 roku Komitet Światowego Dziedzictwa wpisał na Listę Światowego Dziedzictwa część Puszczy Białowieskiej położoną w Polsce pod nazwą Białowiecki Park Narodowy. Następnie w 1992 roku obszar został powiększony o obszerną część Puszczy Białowieskiej położoną po stronie białoruskiej. Utworzono wówczas Transgraniczny Obiekt Światowego Dziedzictwa "Belovezhskaya Pushcha/Białowieża Forest". Decyzją z 23 czerwca 2014 r. Komitet Światowego Dziedzictwa, na wspólny wniosek Polski i Białorusi, wpisał obszar Puszczy Białowieskiej leżący na terytorium Polski i Białorusi, jako OŚD

⁶ Pisma MKiŚ nr DLŁ-WGL.8100.14.2021 (Nadleśnictwo Białowieża), DLŁ-WGL.8100.15.2021 (Nadleśnictwo Browsk).

Puszcza Białowieska⁷. W ramach polskiej części OŚD BPN zarządzał 10.467 ha, natomiast Lasy Państwowe 49.109 ha. Do czasu zatwierdzenia ZPZ, zgodnie z wnioskiem renomacyjnym, zasady prowadzenia gospodarki leśnej na terenie OŚD regulował *Plan zarządzenia obiektem światowego dziedzictwa Puszcza Białowieska Mapa drogowa do jego przygotowania i wdrożenia*⁸.

Przykład:

Polska część OŚD została podzielona na pięć stref⁹ różniących się przyjętymi reżimami ochronnymi, z których trzy (ochrony ścisłej, ochrony częściowej I i II) wyłączone zostały z gospodarki leśnej, a w dwóch (aktywnej ochrony różnorodności biologicznej i ochrony krajobrazu oraz buforowej) możliwe było prowadzenie zabiegów ochronnych. Natomiast na terenie białoruskiej części OŚD ustalono cztery strefy: ściśle chronioną, regulowaną, rekreacyjną i działalności. Zakaz prowadzenia wycinki drzew (strona białoruska nie posługuje się tym pojęciem) dotyczył strefy ściśle chronionej. W strefie regulowanej wycinka była zabroniona z wyjątkami dotyczącymi wyznaczonymi obszarów, w którym możliwe było jej prowadzenie w celu odtworzenia otwartych nizin bagiennych, budowy linii energetycznych, dróg, rurociągów i innych sieci przesyłowych oraz wykonywanie cięć sanitarnych w przypadku całkowitej utraty drzewostanów. W strefie rekreacyjnej i działalności gospodarczej zakaz wycinki drzew dotyczył tylko wyznaczonych obszarów. Strona białoruska już w 2012 roku opracowała Plan Zarządzania Parkiem Narodowym. W rezultacie przestrzegania zasad prowadzenia gospodarki leśnej ustalonych w poszczególnych strefach i ZPZ, Misja kontrolna UNESCO, przeprowadzona w 2018 roku, nie wykazała istotnych nieprawidłowości w ocenianym zakresie.

Nieopracowanie ZPZ

We wniosku renomacyjnym, który został przyjęty przez Komitet Światowego Dziedzictwa UNESCO w trakcie obrad 38 Sesji (Doha, Katar, 15–25 czerwca 2014 r.), Rzeczpospolita Polska zobowiązała się do opracowania ZPZ dla OŚD. Dokument ten miał pełnić m.in. funkcję strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej z uwzględnieniem zasad określonych dla występującej na jej terenie obiektów ochrony przyrody. Kolejne zalecenia opracowania tego dokumentu zawarto w Raporcie ze wspólnej misji Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO i Reaktywnego Monitoringu IUCN w Puszczy Białowieskiej (która miała miejsce od 24 września do 2 października 2018 r.) oraz w decyzji 44 COM 7B.100 Komitetu Światowego Dziedzictwa (przyjętej na 44. sesji, 16–31 lipca 2021 r.). Pomimo podejmowanych w Ministerstwie działań, do dnia zakończenia kontroli nie zapewniono opracowania tego dokumentu. W konsekwencji doszło do równoczesnego funkcjonowania na obszarze Puszczy Białowieskiej dwóch częściowo sprzecznych reżimów ochrony przyrody – jednego ustanowionego na podstawie wpisu OŚD oraz drugiego – określonego w PZO. Zgodnie zaś z ustaleniami misji kontrolnej z misji Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO i Reaktywnego Monitoringu IUCN w Puszczy Białowieskiej, do czasu zatwierdzenia ZPZ przez UNESCO wszystkie dokumenty regulujące

⁷ Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie www.gdos.gov.pl.

⁸ Dokument opublikowany pod adresem <http://whc.unesco.org/uploads/nominations/33ter.pdf>.

⁹ OŚD został podzielony na następujące strefy: 1) strefa ochrony ścisłej obejmuje obszary BPN objęte ochroną ścisłą, na którym wprowadzono całkowity zakaz ingerencji ludzkiej, 2) strefa ochrony częściowej I, obejmująca pozostały obszar BPN i wszystkie rezerwy przyrody zarządzane przez Lasy Państwowe, w której dozwolone jest zbieranie grzybów i jagód na potrzeby własne, 3) strefa ochrony częściowej II obejmuje ekosystemy leśne zarządzane przez Lasy Państwowe, wyłączone z zabiegów gospodarki leśnej, w tym drzewostany ponad 100-letnie, drzewostany pionierskie z dominacją (stanowiącą ponad 50% drzewostanu) ponad 60-letniej brzozy i osiki, strefy ochrony wybranych gatunków (bocian czarny, orlik krzykliwy, włośchatka); w strefie tej nie wolno pozyskiwać drewna, ale dozwolone jest polowanie, 4) strefa aktywnej ochrony różnorodności biologicznej i ochrony krajobrazu obejmuje pozostały teren w granicach OŚD (w strefie tej dopuszcza się ingerencje człowieka w formie zabiegów ochronnych w celu przywrócenia stanu ekosystemów i składników przyrody do warunków zbliżonych do naturalnych lub w celu zachowania naturalnych siedlisk; ochrona krajobrazu obejmuje sanitarne cięcie drzew i krzewów oraz koszenie łąk), 5) strefa buforowa wokół OŚD, w której dopuszcza się ingerencje człowieka w formie zabiegów ochronnych w celu przywrócenia stanu ekosystemów i składników przyrody do warunków zbliżonych do naturalnych lub w celu zachowania naturalnych siedlisk.

prowadzenie na terenie Puszczy Białowieskiej gospodarki leśnej wymagały uzgodnienia z UNESCO.

Powołanie przez
ministra właściwego ds.
środowiska zespół ds.
Puszczy Białowieskiej

W latach 2016–2021 w Ministerstwie powołane zostały cztery zespoły, których praca miała doprowadzić do opracowania ZPZ dla OŚD UNESCO. I tak:

1. Od 7 października 2016 r. do 12 lipca 2017 r. funkcjonował Zespół do spraw Puszczy Białowieskiej, którego celem było m.in. opracowanie założeń do projektu transgranicznego Planu Zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO „Puszcza Białowieska”. W wyniku prac zespołu powstał „Raport o stanie ochrony Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska” oraz „Założenia do Zintegrowanego Planu Zarządzania Transgranicznym Obiektem Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”.
2. Od 24 maja 2018 r. do 19 lipca 2019 r. funkcjonował Zespół Ekspertów do spraw Puszczy Białowieskiej, do zadań którego należało m.in.: opracowanie rekomendacji do planu działań na terenie Puszczy Białowieskiej, mających na celu ochronę zasobów przyrodniczych tego obszaru, z uwzględnieniem przepisów prawa krajowego z zakresu ochrony przyrody i leśnictwa oraz mających zastosowanie przepisów prawa międzynarodowego. W wyniku prac Zespołu powstał dokument nt. *Puszcza Białowieska Raport, Opinie i Wytyczne*, zawierający m.in. rekomendacje, podzielone na cztery grupy tematyczne: 1. Zagadnienia formalno-prawne, 2. Zarządzanie obiektem i problemy finansowe, 3. Problemy społeczno-gospodarcze, 4. Problemy ochrony bioróżnorodności – zarządzanie gatunkami i siedliskami.

W zagadnieniach formalno-prawnych rekomendacji podano m.in., że istnieje konieczność przygotowania ZPZ dla OŚD UNESCO, jako najważniejszej podstawy prawnej, niezbędnej dla należytego funkcjonowania obiektu.

3. Od 6 czerwca 2019 r. do stycznia 2020 r. +działał Zespół roboczy do spraw przygotowania planu zarządzania dla polskiej części OŚD, w którego pracach brało udział dwóch pracowników RDLP. Podczas spotkań analizowano różne warianty procesu przygotowania ZDZ, zapoznano się z podobnymi planami z innych obiektów przyrodniczych UNESCO na świecie oraz opiniami przedstawicieli Narodowego Instytutu Dziedzictwa na temat tworzenia takich planów dla obiektów kulturowych. Ponadto dyskutowano uwarunkowania prawne funkcjonowania obiektu przyrodniczego. Na ostatnim spotkaniu Zespołu, jego Przewodniczący poinformował, że Zespół nie zrealizował założenia, tj. nie przygotował draftu planu zarządzania dla polskiej części OŚD, ponieważ w toku prac zaistniała konieczność szerokiego włączenia interesariuszy i przekierowanie prac zespołu na zaplanowanie tego działania. Zespół nabył wiedzę jak wyglądają plany zarządzania w innych obiektach przyrodniczych, przyrodniczo-kulturowych i kulturowych (wykonano tłumaczenie wybranych planów), zapoznał się z wytycznymi wskazującymi jak powinien wyglądać proces opracowania tego typu dokumentu (wykonano tłumaczenia poradników), uzyskał informacje o rozwiązaniach prawnych przyjętych w niektórych krajach, w celu wdrożenia zapisów konwencji do krajowego porządku prawnego.

W podsumowaniu prac Zespołu wskazano m.in., że ZPZ powinien mieć charakter instrukcyjny, a zatem powinien być nadrzędny wobec planów działania, za które można uznać m.in. plany urzędzenia lasu dla nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka, plan ochrony Białowieskiego Parku Narodowego, PZO oraz plany ochrony rezerwatów przyrody. Zaproponowano wariant dotyczący przygotowania ustawy o dziedzictwie UNESCO, która wprowadziłaby zapisy konwencji o światowym dziedzictwie do polskiego porządku prawnego, formułując także wymagania odnośnie planów zarządzania.

4. Od 18 marca do 28 lipca 2021 r. funkcjonował Zespół do spraw Puszczy Białowieskiej, którego zadaniem było skoordynowanie działań w MKiŚ oraz w organach i jednostkach podległych Ministrowi i przez niego nadzorowanych, w celu realizacji decyzji w sprawie Puszczy Białowieskiej Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO z 43 Sesji w 2019 roku w Baku,

w szczególności opracowanie rekomendacji do planu działań na terenie Puszczy Białowieskiej, mających na celu ochronę zasobów przyrodniczych tego obszaru z uwzględnieniem przepisów prawa krajowego z zakresu ochrony przyrody i leśnictwa, przepisów prawa międzynarodowego w tym prawa UE oraz uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Zgodnie z zarządzeniem, Zespół zakończył działanie i uległ rozwiązaniu z dniem akceptacji przez Ministra sprawozdania końcowego.

Od 24 sierpnia 2021 r. ZPZ dla OŚD opracowywany jest przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, na podstawie umowy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, zakończenie prac przewidziano na 31 marca 2023 r., a koszty całkowite przedsięwzięcia określono na 2.226,0 tys. zł. Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, wynika że Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy do przekazanego projektu ZPZ otrzymał z MKiŚ uwagi, które są w trakcie analizowania i wprowadzania do projektu Planu.

Opracowanie Planu Przeciwpożarowego

W 2019 roku Instytut Badawczy Leśnictwa opracował Plan przeciwpożarowego zabezpieczenia i gaszenia pożarów lasu dla polskiej części OŚD. Opracowanie tego planu było wykonaniem zalecenia zawartego w Raporcie ze wspólnej misji Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO i reaktywnego monitoringu IUCN w Puszczy Białowieskiej, przeprowadzonej od 24 września do 2 października 2018 r. Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w Ministerstwie wyjaśnił, że zgodnie z pkt 5 lit. d decyzji Komitetu UNESCO 43 COM 7B.14, Plan przeciwpożarowego zabezpieczenia i gaszenia pożarów lasu dla polskiej części OŚD zostanie uwzględniony w ZPZ oraz będzie określał m.in. ocenę zagrożenia pożarowego Puszczy Białowieskiej, a także będzie zawierał rekomendacje w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego i gaszenia pożarów.

Z dokumentu tego wynika, że analiza aktualnego zagrożenia pożarowego Puszczy Białowieskiej, uwzględniająca zmiany spowodowane zamieraniem świerka w następstwie gradacji kornika drukarza, wykazała wzrost potencjalnego ryzyka pożarowego. Został on spowodowany przez niespotykane wcześniej nagromadzenie się palnej biomasy w postaci martwego drewna oraz pojawienia się pokrywy trawiastej, wskutek prześwietlenia drzewostanów. Powierzchnia o dużej potencjalnej palności stanowiła 11,3% (klasa palności A), a o średniej – 39,6% (klasa palności B) obszaru Puszczy z tendencją wzrastającą. Uśrednione obciążenie ogniowe, będące podstawowym kryterium oceny potencjalnego ryzyka pożarowego, wzrosło prawie siedmiokrotnie w porównaniu do 2011 roku (15,8 t/ha), osiągając wartość maksymalną 109 t/ha w 2017 roku. W niektórych miejscach w Nadleśnictwie Białowieża osiągnęło wartość nawet 295 t/ha. Nagromadzenie materiału palnego w postaci martwego, leżącego drewna utrudnia prowadzenie działań ratowniczych i blokuje dostęp w niektórych miejscach, co w konsekwencji może prowadzić do zwiększenia obszaru objętego ogniem. W celu minimalizacji ryzyka powstania pożarów i ich rozprzestrzeniania się oraz strat cennych przyrodniczych walorów Puszczy Białowieskiej, a także zapewnienia bezpieczeństwa dla osad i istniejącej na jej terenie infrastruktury w ramach gospodarki leśnej, rekomendowano: usuwanie martwych drzew w szczególności drobnicy i pokrywy trawiastej znajdujących się na powierzchniach sąsiadujących bezpośrednio z osadami ludzkimi na pasie szerokości 100 m, usuwanie martwych drzew w pasie szerokości do 50 m przy drogach publicznych, drogach leśnych dopuszczonych do ruchu publicznego, dojazdach pożarowych i szlakach turystycznych, zgodnie z procedurą oceny ryzyka stosowaną w nadleśnictwach puszczańskich oraz usuwanie martwych drzew znajdujących się w bliskim sąsiedztwie linii energetycznych, a docelowo rozważenie możliwości przeprowadzenia ich pod ziemią. W związku z tym, iż Plan przeciwpożarowy wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, sporządzono prognozę oddziaływania na środowisko. Plan przeciwpożarowy oraz prognozę jego oddziaływania na środowisko 10 stycznia 2022 r. przekazano do konsultacji społecznych.

5.1.2. OPRACOWANIE, NADZÓR ORAZ ZATWIERDZENIE ANEKSÓW PLANÓW URZĄDZENIA LASU NA LATA 2012–2021 NADLEŚNICTW BIAŁOWIEŻA, BROWSK I HAJNÓWKA

Przyczyny aneksowania PUL 2012–2021

Konieczność aneksowania PUL 2012–2021 nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka spowodowana była:

- wydaniem przez TSUE wyroku z 17 kwietnia 2018 r., który stwierdzał m. in., że przyjęcie 25 marca 2016 r. aneksu PUL 2012–2021 Nadleśnictwa Białowieża bez upewnienia się, że nie wpłynie on niekorzystnie na integralność obszaru N2000 uchybiało zobowiązaniom określonym w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej,
- wykorzystaniem do końca 2017 roku przez nadleśnictwa Browsk i Hajnówka – w wyniku cięć sanitarnych – odpowiednio 98,6% i 98,1% planowanego w PUL 2012–2021 etatu miąższościowego, co uniemożliwiało realizację zadań określonych w planach urządzenia lasu i PZO,
- zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego i pożarowego na terenie jednostki wojskowej położonej na terenie Nadleśnictwa Hajnówka.

W odpowiedzi Rzeczypospolitej Polskiej z 15 czerwca 2018 r. na pismo Komisji Europejskiej dotyczące wykonania wyroku TSUE z 17 kwietnia 2018 r. wskazano, że zatwierdzanie aneksów do PUL 2012–2021 nastąpi w styczniu / lutym 2019 roku. Nadleśnictwa Hajnówka, Browsk i Białowieża przekazały Dyrektorowi RDLP wnioski o aneksowanie PUL 2012–2021 odpowiednio 1, 3 oraz 31 sierpnia 2018 r. Wnosiły one łącznie o zwiększenie etatu cięć o 138.696 m³ drewna (z 594.509 m³ do 733.205 m³, tj. o 23,3%). Prace nad wnioskami zostały wstrzymane w październiku 2018 r., z powodu rozbieżności pomiędzy założeniami przyjętymi do sporządzenia aneksów a zobowiązaniami wynikającymi z wniosku renomacyjnego w sprawie wpisu OŚD na Listę Dziedzictwa UNESCO¹⁰. Celem sporządzenia aneksów miało być m.in. umożliwienie nadleśnictwom realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, wyeliminowanie zagrożenia wynikającego z nagromadzenia materiału łatwopalnego na terenie i wokół jednostki wojskowej oraz wykonanie działań ochronnych z PZO. Prace wynikające z tych założeń zaplanowane zostały m.in. w drzewostanach objętych strefą ochrony częściowej II, które – zgodnie z zasadami ochrony i zarządzania OŚD – wyłączono z praktyki leśnej.

Niezgodność części działań ochronnych zaplanowanych w PZO z zobowiązaniami wynikającymi z wniosku renomacyjnego w sprawie wpisu OŚD na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO

Rzeczpospolita Polska zobowiązała się we wniosku renomacyjnym w sprawie wpisu OŚD na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO do zaprzestania gospodarki leśnej w strefie ochronny częściowej II. Tymczasem – mimo że PZO został ustanowiony zarządzeniem RDOŚ z 6 listopada 2015 r., tj. po upływie ponad roku i czterech miesięcy od daty podjęcia decyzji z 23 czerwca 2014 r. o wpisaniu OŚD na Listę Światowego Dziedzictwa – zaplanowane w nim zostały zadanie ochronne polegające na dostosowaniu składu drzewostanu do składu zgodnego z siedliskiem przyrodniczym, w drzewostanach z dominacją osiki, brzozy, sosny i rzadziej świerka w wieku poniżej 100 lat oraz na wykonaniu cięć ograniczających ocienienie dna lasu. Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację zadań przewidzianych w PZO były nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka. Ich realizację przewidziano na 383 wydzieleniach, w tym na 165 o powierzchni 826,37 ha znajdujących w strefie ochrony częściowej II, w której zgodnie z wnioskiem renomacyjnym nie mogła być prowadzona gospodarka leśna.

Przykład:

Opracowanie PZO wraz z zadaniami ochronnymi – wg RDOŚ – stanowiło wypełnienie zobowiązań wynikających z dyrektyw unijnych, z czego nie zwalniało powiększenie obszaru UNESCO i nadanie reżimów ochronnych w poszczególnych strefach. W ocenie RDOŚ wykonanie działań ochronnych przewidzianych w PZO jest niezbędnym dla właściwej ochrony siedlisk: 9170 Grąd

¹⁰ Pismem z 8 października 2018 r. Dyrektor RDLP za pośrednictwem Dyrektora Generalnego LP poinformował MŚ o wstrzymaniu opracowania tych aneksów.

subkontynentalny oraz 9110 Ciepłolubne dąbrowy. Zaniechanie tych działań może bowiem doprowadzić do utraty płatów obu siedlisk. Ponadto RDOŚ wskazał, że Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku nie była informowana o treści wniosku renomacyjnego.

Wnioski o aneksowanie PUL 2012–2021 uwzględniające zakaz prowadzenia gospodarki leśnej w strefie ochrony częściowej II UNESCO nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka złożyły odpowiednio 8, 23 i 16 listopada 2018 r. Łącznie nadleśnictwa te wniosowały o zwiększenie etatu cięć o 87.380 m³ drewna (z 594.509 m³ do 681.889 m³), tj. o 14,7%¹¹.

Projekty aneksów PUL 2012–2021 nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka wraz z prognozami ich oddziaływania na środowisko, niezwłocznie po opracowaniu, zostały poddane opiniowaniu RDOŚ, Podlaskiemu Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Białymstoku oraz uzgodnione z dyrektorem Białowieskiego Parku Narodowego w części dotyczącej otuliny BPN. Uwagi do przedstawionej dokumentacji wniósł RDOŚ.

**Prognoza
oddziaływania na
środowisko aneksów
PUL 2012–2021**

Przykład:

RDOŚ wniósł 102 uwagi¹² do prognozy oddziaływania na środowisko w zakresie uzupełnienia przedstawionej dokumentacji, a po jej uzupełnieniu 11 lipca 2019 r. wydał opinię, w której wskazał, że jedynym siedliskiem przyrodniczym, stanowiącym przedmiot ochrony N2000, na którym zaplanowane zostały w ramach projektów aneksów działania był grąd subkontynentalny 9170. Działania te były zgodne z PZO, z wyjątkiem prac zaplanowanych na siedlisku grądu na terenie jednostki wojskowej, które naruszały – wynikający z PZO – nakaz wyłączenia z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 lat i więcej. Wobec tego RDOŚ uznał, że należy zastosować działania minimalizujące, polegające m.in. na prowadzeniu prac poza okresem lęgowym ptaków (1 marca – 31 sierpnia), wykonywaniu działań na siedlisku grądu subkontynentalnego 9170 w okresie zimowym przy pokrywie śnieżnej z wykorzystaniem szlaków zrywkowych, pozostawieniu części drzew martwych i zamierających w celu zapewnienia stałego dopływu i obecności drewna murszejącego oraz zaniechaniu działań w zakresie odnowienia i zalesienia.

Dyrektor RDLP zapewnił również udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, przewidziany w art. 54 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Przykład:

W trakcie konsultacji projektów aneksów oraz ich prognoz oddziaływania na środowisko wpłynęły 13.492 wnioski zawierające 196 uwag, dotyczących najczęściej: [1] niezgodności aneksów z rekomendacjami UNESCO, [2] niezgodności z badaniami naukowymi podnoszonych przez Lasy Państwowe argumentów o zagrożeniu pożarowym, stwarzanym przez dużą ilość nagromadzonych martwych drzew, [3] braku zgody na komercyjne wycinanie drzew, [4] zaprzestania prac nad aneksami, [5] rozpoczęcia prac nad rozszerzeniem granic parku narodowego o obszar całej Puszczy Białowieskiej, [6] zwiększenia ilości pozyskanego drewna opałowego i użytkowego na rynek lokalny, [7] wznowienia prac odnowieniowych oraz pielęgnacji lasu, celem odtworzenia utraconych miejsc pracy, [8] likwidacji powierzchni referencyjnych, [9] utrzymania dostępności i bezpieczeństwa na sieci szlaków turystycznych, [10] pilnej zmiany strefowania UNESCO. Większość zgłoszonych uwag nie została uwzględniona. Nie dotyczyła bowiem zagadnień poruszanych w aneksach PUL 2012–2021 oraz ocenach oddziaływania na środowisko.

¹¹ Nadleśnictwo Białowieża złożyło wniosek o zmniejszenie etatu miąższościowego o 71.709 m³ (ze 188.000 m³ do 116.291 m³, tj. o 38,1%), Nadleśnictwo Browsk złożyło wniosek o zwiększenie takiego etatu o 71.553 m³ (z 214.218 m³ do 285.771 m³, tj. o 33,4%), a Nadleśnictwo Hajnówka – o 87.536 m³ (z 192.291 m³ do 279.827 m³, tj. o 45,5%).

¹² Do projektu aneksu PUL Nadleśnictwa Hajnówka RDOŚ wniósł 43 uwagi, Browsk – 31 i Białowieża – 28.

Wnioski o zatwierdzenia aneksów do PUL 2012–2021 wszystkich trzech nadleśnictw złożone zostały przez RDLP Dyrektorowi Generalnemu LP ostatecznie 20 sierpnia 2019 r. a następnie przekazane za jego pośrednictwem MŚ. RDLP wnioskowała o zwiększenie w trzech nadleśnictwach etatu miąższościowego o 68.496 m³ drewna (z 594.509 m³ do 663.005 m³), tj. o 11,5%. Jednak o 50,6% mniej od ujętego we wnioskach Nadleśnictw (138.696 m³) i o 21,6% mniej od wnioskowanego przez RDLP (87.380 m³).

Nadzór nad
sporządzaniem
projektów aneksów
PUL 2012–2021

Wnioski o zatwierdzenie aneksów PUL 2012–2021 przez ministra właściwego do spraw środowiska wpłynęły do DGLP w sierpniu 2019 r. Dyrektor Generalny LP po dokonaniu oceny wniosków przekazał je MŚ niezwłocznie, tj. 26 sierpnia 2019 r. Wnioski nadleśnictw Białowieża i Browsk uwzględniały wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Natomiast przesłany aneks PUL Nadleśnictwa Hajnówka przewidywał działania niezgodne z działaniami ochronnymi ustanowionymi w PZO.

Przykład:

We wniosku o aneks PUL 2012-2021 Nadleśnictwa Hajnówka zaplanowano działania na terenie jednostki wojskowej sprzeczne z PZO, obejmujące przebudowę uszkodzonych drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat na powierzchni 218,71 ha.

Dyrektor Generalny LP i Ministerstwo nie zapewniły skutecznej weryfikacji projektów aneksów PUL 2012–2021. W Ministerstwie nie opracowano procedury wewnętrznych procedur oceny przedkładanych do zatwierdzenia projektów PUL / aneksów do PUL oraz monitorowania realizacji decyzji wydawanych przez MŚ¹³, o co NIK wnosila już po przeprowadzonej w 2018 roku kontroli *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej* (P/18/048). W konsekwencji zatwierdzono aneksy do PUL 2012–2021 zawierające błędne dane.

Przykład:

W zatwierdzonym przez MKiŚ aneksie PUL 2012–2021 Nadleśnictwa Browsk uwzględniono zwiększenie pozyskania z użytków rębnych do 23.240 m³ grubizny netto, chociaż już 31 sierpnia 2018 r. było ono wyższe o 1.115,73 m³ i wynosiło 24.355,73 m³. Aneks Nadleśnictwa Białowieża zawierał natomiast omyłkę w danych o powierzchni obrębu Białowieża (podano 7.672,18 ha, mimo że wynosiła ona 6.721,86 ha).

Uzgodnienia projektów
aneksów PUL
2012–2021 z UNESCO
oraz z Komisją
Europejską

Dokumentację opracowaną na potrzeby aneksów do PUL 2012–2022 wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko (w tym na OŚD) i raportem z konsultacji społecznych z 6 listopada 2019 r. przekazano UNESCO w celu uzgodnienia.

Przykład:

W stanowisku z 8 kwietnia 2020 r. UNESCO wskazało m.in. że przedłożona przez Ministerstwo dokumentacja nie zawiera wystarczających informacji umożliwiających ocenę wpływu na wyjątkową uniwersalną wartość oraz nie wskazuje, w jaki sposób uwzględniono zalecenia związane z opracowaniem planu zarządzania pożarami i potrzebą ograniczenia wycinek ochronnych do obszarów położonych wzdłuż konkretnych dróg. Informacja o zatwierdzeniu aneksów do PUL na lata 2012–2021 dla nadleśnictw: Białowieża i Browsk oraz niezatwierdzeniu takiego aneksu dla Nadleśnictwa Hajnówka została przekazana UNESCO 13 kwietnia 2021 r. W decyzji Komitetu Światowego Dziedzictwa z 31 lipca 2021 r. wskazano, że zatwierdzone zmiany PUL dla nadleśnictw: Białowieża i Browsk były zgodne z zaleceniem misji z 2018 roku i dopuszczają jedynie działania gospodarki leśnej w strefie aktywnego zarządzania, ograniczone ściśle do koniecznych środków bezpieczeństwa oraz środków niezbędnych do wdrożenia wymagań sieci Natura 2000.

¹³ Wystąpienie pokontrolne nr KSI.410.003.01.2018.

Dokumentację opracowaną na potrzeby sporządzenia aneksów PUL 2012–2021 MŚ przekazał także Komisji Europejskiej.

Przykład:

Komisja uznała przedłożone projekty aneksów PUL 2012–2021 za niewystarczające dla uznania wyroku Trybunału za wykonane i w grudniu 2019 r. zwróciła się z prośbą o wyjaśnienie niektórych zapisów. Zgłosiła m.in. wątpliwości w kwestii uznania planowanego w aneksach wycięcia 50 tys. m³ drzew rocznie za nieistotne w świetle PZO, podobnie jak planowanie cięć na terenach siedlisk ptaków chronionych. W odpowiedzi wskazano, że w prawodawstwie europejskim i polskim nie ma wskaźników wielkości pozyskania wyznaczających granicę oddziaływania negatywnego oraz, że prace związane z działaniami określonymi w PZO i w ramach PUL prowadzone będą poza okresami lęgowymi ptaków chronionych. Komisja zwróciła się również o uzasadnienie aktywnych działań na rzecz ponownego odnawiania na obszarze N2000. W odpowiedzi MŚ wskazało, że powierzchnie przeznaczone do odnowień w ramach aneksów, z wyjątkiem jednostki wojskowej, były zaplanowane w PZO. Wątpliwości Komisji Europejskiej dotyczyły także pozyskania drewna w związku z zapewnieniem bezpieczeństwa pożarowego i bezpieczeństwa publicznego wzdłuż dróg. MŚ wyjaśniło, że działania ze względu na bezpieczeństwo pożarowe i bezpieczeństwo publiczne wzdłuż dróg są działaniami w zakresie gospodarki leśnej. W piśmie z 18 lutego 2021 r. Komisja Europejska wskazała na zaniechanie przez Polskę podjęcia działań niezbędnych do wykonania wyroku i wezwała do przedstawienia swoich uwag w terminie dwóch miesięcy od otrzymania pisma. W odpowiedzi z 19 kwietnia 2021 r. Minister podkreślił, że Rzeczpospolita Polska realizowała i realizuje wyrok TSUE w sprawie Puszczy Białowieskiej. W celu jednoznacznego rozwiązania sprawy, na podstawie obowiązującego prawa, zaskarżony aneks z 2016 roku. został uchylony i zastąpiony nowym, do którego nie ma wątpliwości, że nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru N2000. Minister wskazał, że w nadleśnictwach Białowieża i Browsk obowiązują PUL 2012–2021 wraz z aneksami z 9 marca 2021 r., a w Nadleśnictwie Hajnówka PUL 2012–2021, które są zgodne z PZO.

Zatwierdzenie przez ministra właściwego ds. środowiska aneksów PUL 2012–2021 nadleśnictw Białowieża i Browsk oraz odmowa zatwierdzenia aneksu PUL nadleśnictwa Hajnówka

MKiŚ 9 marca 2021 r., tj. 18 miesięcy od wystąpienia Dyrektora Generalnego LP, zatwierdził aneksy PUL 2012–2021 nadleśnictw Białowieża i Browsk, zgodnie z wielkościami określonymi we wnioskach o zatwierdzenie. Z kolei 23 lipca 2021 r., około 23 miesięcy od złożonego wniosku, MKiŚ poinformował Dyrektora Generalnego LP o niezatwierdzeniu aneksu PUL 2012–2021 Nadleśnictwa Hajnówka. Uzasadniając zaplanowaniem w nim działań na terenie jednostki wojskowej, których zgodność z prawem Unii Europejskiej wzbudziły wątpliwości Komisji Europejskiej. Podjęcie działań, mających na celu ograniczenie ryzyka pożarowego, mogło być zatem uznane, jako niezgodne z działaniami ochronnymi wskazanymi w PZO. Długotrwały proces załatwiania tych wniosków wyjaśniono złożonością problematyki zarządzania obszarem, którego dotyczyły, koniecznością konsultacji tych wniosków z Komisją Europejską i UNESCO, zmianami organizacyjnymi w funkcjonowaniu rządu, które dotyczyły również urzędów obsługujących ministra właściwego do spraw środowiska oraz wybuchem pandemii COVID-19.

Działania podejmowane w celu zatwierdzenia aneksu PUL 2012–2021 Nadleśnictwa Hajnówka

W związku z niezatwierdzeniem aneksu PUL 2012–2021, Nadleśnictwo Hajnówka 13 września 2021 r. zwróciło się z kolejnym wnioskiem o jego aneksowanie, w którym planowano głównie działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego na terenie jednostki wojskowej. Dyktor RDLP 27 września 2021 r. złożył wniosek do RDOŚ o odstąpienie od przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla opracowywanego projektu aneksu. RDOŚ nie uwzględnił wniosku, z uwagi na brak analiz zgodności całości działań przewidzianych aneksem z PZO, a 20 października 2021 r. uzgodnił stopień i zakres szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko.

Przykład

RDLP zaniechała dalszych działań w zakresie zatwierdzenia aneksu. Z uwagi na expirację PUL 2012–2021 Nadleśnictwa Hajnówka z dniem 31 grudnia 2021 r. nie było bowiem możliwości sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko zgodnie z zakresem wskazanym przez RDOŚ.

Również DGLP podejmowała kilkakrotnie starania w celu doprowadzenia do zatwierdzenia przez Ministra aneksu PUL 2012–2021 Nadleśnictwa Hajnówka. Przekazała m.in. 29 września 2020 r. prośbę do MŚ o podpisanie aneksu, powołując się na przekazany wniosek Kierownika 2. Regionalnej Bazy Logistycznej *Skład Hajnówka* oraz potencjalne niebezpieczeństwo pożaru Puszczy Białowieskiej w wyniku zapłonu mienia wojskowego na terenie jednostki wojskowej.

Działania w celu zmiany PZO

Dyrektor Generalny LP 27 czerwca 2018 r. złożył w RDOŚ wniosek o zmianę PZO z uwagi na nieuwzględnienie w tym dokumencie trwającej na terenie Puszczy Białowieskiej gradacji kornika drukarza, nieujęcia działań dotyczących rezerwatów przyrody, zbyt ogólnikowe zapisy oraz wiele działań w zakresie uzupełnienia stanu wiedzy, uwzględnienie działań w odniesieniu do wielu gatunków, które nie gwarantują poprawy lub choćby nie pogorszenia ich stanu. W odpowiedzi z 13 lipca 2018 r. RDOŚ zwrócił się o udostępnienie kompletnej dokumentacji z inwentaryzacji przyrodniczej prowadzonej przez Lasy Państwowe na obszarze N2000, która w ocenie DGLP stanowiła podstawę do zmiany PZO. DGLP przekazała taką dokumentację z lat 2016 i 2017, lecz w ocenie RDOŚ stanowiła ona jedyne przyrodnicze rozpoznanie obszaru, niemogące stanowić kompleksowej podstawy naukowej do korekty PZO. RDOŚ zwrócił się o przesłanie brakujących materiałów. Te, które przekazano, zawierały bowiem ocenę stanu ochrony jedynie dla siedlisk leśnych oraz dwóch gatunków roślin (leniec bezpodkwiatkowy i sasanka otwarta), podczas gdy inwentaryzacja dotyczyła także innych gatunków Natura 2000 (płazów, nietoperzy, motyli, ważek, chrząszczy saproksylicznych i ptaków). DGLP wyjaśniła jednak, że inwentaryzacja miała w szczególności na celu rozpoznanie bogactwa przyrodniczego Puszczy Białowieskiej i ustalenie związku tego bogactwa z różnym zakresem aktywności ludzkiej w Puszczy. Natomiast metodyka prac inwentaryzacyjnych uwzględniała dokonywanie ocen (wg Państwowego Monitoringu Środowiskowego) stanu ochrony wyłącznie dla siedlisk leśnych ustalonych dla Puszczy Białowieskiej jako siedliska priorytetowe (tj. 91D0, 9170, 91E0, 91F0, 91I0) oraz stwierdzonych na gruncie gatunków roślin Natura 2000. Dla pozostałych przedmiotów inwentaryzacji ocena taka nie była dokonywana. Również przekazana RDOŚ inwentaryzacja za 2018 rok jedynie w części odpowiadała metodyce Państwowego Monitoringu Środowiska i nie mogła zostać użyta jako podstawa naukowa do zmiany PZO.

Z kolejnym wnioskiem o zmianę PZO Dyrektor RDLP zwrócił się 6 kwietnia 2020 r., argumentując ją bardzo wysokim zagrożeniem pożarowym na terenie jednostki wojskowej w Nieznanym Borze, spowodowanym nagromadzeniem w lesie znacznej ilości materiału łatwopalnego, powstałego w wyniku gradacji kornika drukarza. Celem zmiany było przeciwdziałanie zniszczeniu leśnych siedlisk przyrodniczych, siedlisk gatunków związanych z lasem i pogorszeniem integralności obszaru N2000. Zaproponował dodanie na terenie jednostki wojskowej oraz w 50 metrowym buforze wokół jej granic zagrożenia w postaci ryzyka powstania wielkopowierzchniowego pożaru lasu dla trzech siedlisk i 12 gatunków¹⁴, będących przedmiotem ochrony oraz uchylenie zakazu prowadzenia działań gospodarczych we wszystkich drzewostanach z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat¹⁵ oraz w drzewostanach na

¹⁴ W odniesieniu do siedlisk i gatunków określonych w załączniku nr 3 do ZPO o następujących kodach: 9170 Grąd subkontynentalny, 91D0 Bory i lasy bagienne, 91I0 Ciepłolubne dąbrowy, 1437 Leniec bezpodkwiatkowy, 1939 Rzepnik szczeciński, A072 Trzmielojad, A207 Siniak, A217 Sóweczka, A223 Włochatka, A239 Dzieciol biało-grzbiety, A241 Dzieciol trójpalczasty, A320 Muchołówka mała, A321 Muchołówka białoszyja, 1084 Pachnica dębowa, 1924 Pogrzybica Menerheima.

¹⁵ Działania ochronne określone w załączniku nr 5 o numerach 8,15, 25, 32, 34, 39, 42, 46, 47, 49, 75, 77, 79, 80 ustanowione odpowiednio dla ochrony następujących siedlisk i gatunków: 9170 Grąd subkontynentalny, 91E0 Łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe, A072 Trzmielojad, A 217

siedlisku *Bory i lasy bagienne*¹⁶. W skorygowanym wniosku przekazanym 14 maja 2020 r. RDLP zaproponowała dodanie działań ochronnych polegających na usuwaniu zagrożenia pożarowego poprzez wycięcie i usunięcie drzew zwiększających zagrożenie pożarowe, a w dalszej kolejności odnowienie powierzchni. RDOŚ 29 maja 2020 r. zwrócił się o wykonanie inwentaryzacji przyrodniczej, w celu uzupełnienia informacji o części położonej na terenie jednostki wojskowej dla jednego siedliska i dziewięciu gatunków¹⁷ z wykorzystaniem metodyki Państwowego Monitoringu Środowiska.

Odebranie przez Dyrektora Generalnego LP ekspertyz przyrodniczych na potrzeby zmiany PZO na terenie jednostki wojskowej niezgodnych z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska

W związku z prośbą Dyrektora RDLP, Dyrektor Generalny LP 4 i 15 czerwca 2020 r. zlecił przygotowanie trzech¹⁸ ekspertyz przyrodniczych dotyczących terenu jednostki wojskowej. Dwie z nich¹⁹, zlecone umowami z 4 czerwca 2020 r. za 62,6 tys. zł, zostały zrealizowane niezgodnie z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska²⁰. Powodem był termin ich wykonania pomiędzy 4 a 30 czerwca 2020 r. W tym okresie niemożliwe było bowiem wykonanie ekspertyz zgodnie z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska w przypadku sześciu z 10 gatunków ptaków i owadów. Metodyka zaleca bowiem przeprowadzenie kontroli powierzchni próbnego występowania dzięciołów białogrzbiatego i trójpalczastego oraz siniaka, a także liczenia muchołówki małej i białoszyjej od 10 marca do 25 maja²¹. Natomiast optymalnym terminem oceny poziomu zasiedlenia stanowisk pachnicy dębowej był okres między połową lipca a połową sierpnia, tj. po terminie realizacji umowy.

Przykład:

Wykonawca ekspertyzy dotyczącej uzupełnienia stanu wiedzy o pięciu gatunkach ptaków (odebranej przez Dyrektora Generalnego LP bez zastrzeżeń) w jej treści (na str. 8) w protokole odbioru stwierdził, że: „w związku z późnym zleceniem prac wyniki przeprowadzonych badań terenowych nie mogą być uznane jako wyniki pełnej inwentaryzacji wybranych pięciu gatunków ptaków. Prace prowadzono w czerwcu, czyli zbyt późno, aby móc ustalić dokładną liczbę

Sóweczka, A223 Włochatka, A239 Dzięcioł białogrzbiety, A 241 Dzięcioł trójpalczasty, A320 Muchołówka mała, A321 Muchołówka białoszyja, A207 Siniak, 1084 Pachnica dębowa, 1085 Bogatek wspianiały, 1086 Zgniotek cynobrowy, 1920 Ponurek Schneidera.

¹⁶ Działanie ochronne określone w załączniku nr 5 o numerze 13 ustanowione dla ochrony siedliska 91D0 Bory i lasy bagienne.

¹⁷ Prośba o wykonanie inwentaryzacji dotyczyła siedliska 9170 Grąd subkontynentalny oraz gatunków: 1086 Zgniotek cynobrowy, 1920 Ponurek Schneidera, 1084 Pachnica dębowa, 4026 Zagłębek bruzdkowany, A239 Dzięcioł białogrzbiety, A 241 Dzięcioł trójpalczasty, A320 Muchołówka mała, A321 Muchołówka białoszyja, A207 Siniak.

¹⁸ Umowy: [1] z 4 czerwca 2020 r. nr EZ.271.2.18.2020 na przygotowanie ekspertyzy na potrzeby uzupełnienia stanu wiedzy o populacji: dzięcioła białogrzbiatego *Dendrocopos leucotos*, dzięcioła trójpalczastego *Picoides tridactylus*, muchołówki małej *Ficedula parva*, muchołówki białoszyjej *Ficedula albicollis* i siniaka *Columba oenas* oraz uwarunkowaniach ich ochrony w obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 w części położonej na terenie Jednostki Wojskowej w Nieznanym Borze; [2] z 4 czerwca 2020 r. nr EZ.271.2.17.2020 na przygotowanie ekspertyzy dotyczącej terenu jednostki wojskowej w Nieznanym Borze zlokalizowanej w Puszczy Białowieskiej na potrzeby uzupełnienia stanu wiedzy o populacji wybranych owadów (gatunki: 1086 *Zgniotek cynobrowy*; 1920 *Ponurek Schneidera*; 1084 *Pachnica dębowa*; 4026 *Zagłębek bruzdkowany*); [3] z 15 czerwca 2020 r. nr EZ.271.2.19.2020 na opracowanie ekspertyzy na potrzeby uzupełnienia stanu wiedzy o 9170 grądach subkontynentalnych oraz uwarunkowaniach ich ochrony na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 w części położonej na terenie Jednostki Wojskowej w Nieznanym Borze.

¹⁹ Ekspertyzy przygotowane na podstawie umów z 4 czerwca 2020 r.

²⁰ Zlecone ekspertyzy dotyczyły uzupełnienia stanu wiedzy o populacji pięciu gatunków ptaków: dzięciołów (białogrzbiatego i trójpalczastego), muchołówek (małej i białoszyjej), siniaka oraz pięciu gatunków owadów: zgniotka cynobrowego, ponurka Schneidera, pachnicy dębowej, zagłębka bruzdkowanego.

²¹ Stosownie do zaleceń Państwowego Monitoringu Środowiska, [1] kontrole powierzchni próbnego występowania dzięcioła białogrzbiatego i trójpalczastego powinny być przeprowadzone dwukrotnie w sezonie lęgowym: od 15 marca do 5 kwietnia (optymalnie od 20 do 31 marca) oraz od 15 kwietnia do 10 maja (optymalnie od 25 kwietnia do 5 maja), [2] liczenia muchołówki małej i białoszyjej powinny zostać zrealizowane w okresach od 25 kwietnia do 5 maja (liczenie samców muchołówki białoszyjej), od 6 do 15 maja (liczenie samców obu gatunków) oraz od 16 do 25 maja (liczenie samców muchołówki małej), [3] kontrole powierzchni próbnego występowania siniaka powinny zostać wykonane dwukrotnie pomiędzy 10 marca a 5 kwietnia i od 5 do 30 kwietnia (pomiędzy kontrolami powinno upłynąć minimum 15 dni).

par lęgowych tych gatunków, ze względu na niewielką aktywność terytorialną na tym etapie sezonu lęgowego”.

Natomiast wykonawca ekspertyzy entomologicznej (odebranej przez Dyrektora Generalnego LP bez zastrzeżeń) stwierdził m.in.:

- na str. 1: Prace terenowe niezbędne do przygotowania niniejszej ekspertyzy przeprowadzono 27 i 28 maja, a następnie 5 czerwca 2020 r. [...] elementy ekspertyzy opracowano z wykorzystaniem dokumentów i aktów prawnych wskazanych w Umowie, tj. opracowania pt. „Monitoring gatunków zwierząt (cz. 1, 2 i 4)”;
- na str. 16: [...] Również obecność dogodnych do zasiedlenia drzew – pomimo braku dostępu do dziupli – sugeruje istnienie na tym terenie populacji pachnicy. W praktyce jednak określenie liczebności jej populacji jest niemożliwe;
- na str. 17: W trakcie niniejszych badań nie udało się stwierdzić zasiedlenia obserwowanych dziupli przez pachnicę ze względu na ich położenie na dużej wysokości, tym niemniej należy przypuszczać że w wyniku odstonięcia (na skutek zamarcia świerków) dużej grupy dębów (ponad 100 drzew w 2 skupiskach) perspektywy ochrony gatunku ulegną poprawie [...].

Zdaniem NIK nie jest możliwe przygotowanie ekspertyz pozwalających na dokonanie oceny stanu ochrony ww. gatunków, identyfikacji zagrożeń dla ich populacji oraz sformułowanie propozycji działań ochronnych z określeniem lokalizacji, zakresu i terminu ich realizacji bez dokonania rzetelnej weryfikacji terenowej występowania ww. gatunków. Odebranie i zapłacenie za wykonanie ww. ekspertyz w sytuacji, gdy: sam autor ekspertyzy wskazał wątpliwości co do jej kompletności (pkt a) oraz badania terenowe przeprowadzono 27 i 28 maja i 5 czerwca 2020 r. tj. w terminie nieoptymalnym dla Pachnicy oraz brak inwentaryzacji dziupli (pkt b), było wystarczającą podstawą do zakwestionowania zgodności ekspertyzy z umową oraz metodyką PMS.

Odmowa zmiany PZO przez RDOŚ.

W konsekwencji wniosek o zmianę PZO nie był przez RDOŚ rozpatrywany, ponieważ – jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku – przedstawione w ekspertyzach wyniki badań terenowych nie mogły być uznane jako wyniki pełnej inwentaryzacji pięciu gatunków ptaków (dzięcioła biało-grzbiatego, trójpalczastego, muchołówki małej i białoszyjej oraz siniaka), co wynikało z późnego zlecenia prac i braku możliwości ustalenia dokładnej liczby par lęgowych. Ponadto wskazała, że pomimo licznych badań prowadzonych na terenie Puszczy Białowieskiej w dalszym ciągu istnieje konieczność uzupełnienia wiedzy o metodykę Państwowego Monitoringu Środowiska, gdyż zgodnie z obowiązującym stanem prawnym tylko inwentaryzacja wykonana w oparciu o tę metodykę daje podstawę do zmiany PZO i odpowiedzi na potencjalne zapytania Komisji Europejskiej dotyczące jego zmian. Poinformowała również, że inwentaryzacja wykonana przez Lasy Państwowe jedynie w części odpowiadała metodyce Państwowego Monitoringu Środowiska i nadal nie mogła być użyta jako podstawa naukowa do zmiany PZO.

5.1.3. PRACE NAD PLANAMI URZĄDZENIA LASU NA LATA 2022–2031

Prace nad opracowaniem PUL 2021–2032 w RDLP i nadleśnictwach Białowieża, Browski i Hajnówka

Do zakończenia czynności kontrolnych prace nad PUL 2022–2031 nie zostały zakończone. W grudniu 2021 roku RDLP odebrała, zgodnie z harmonogramami wynikającymi z umów, pierwsze cztery etapy prac, tj. prace przygotowawcze (przekazanie danych na potrzeby planów oraz informacji o obszarach chronionych), prace taksacyjne na powierzchni, prace kameralne (wprowadzenie opisów taksacyjnych do programu, rozłozowanie powierzchni kołowych w warstwach stratyfikacyjnych oraz kontrola wewnętrzna spójności danych), prace terenowe zakończeniowe. Pozostały jeszcze dwa etapy prac, tj. prace kameralne w postaci wykonania Programu ochrony przyrody i Prognozy oddziaływania na środowisko oraz referatów na Naradę Techniczno-Gospodarczą, a także prace zakończeniowe i wprowadzenie akceptowalnych korekt w tym konsultacje z RDOŚ i Podlaskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym. Zgodnie z harmonogramem prace nad PUL 2022–2031 powinny zostać zakończone do 30 czerwca 2022 r.

Brak wytycznych / rekomendacji w zakresie sposobu prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej

Mimo nieopracowania PUL 2022–2031 MKiŚ, jako organ nadzorujący gospodarkę leśną w lasach będących własnością Skarbu Państwa, nie wydał wytycznych / rekomendacji co do sposobu prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka po zakończeniu obowiązywania PUL 2012–2021 i do czasu zatwierdzenia PUL na lata 2022–2031. Wydanie takich wytycznych było szczególnie istotne z uwagi na brak ZPZ i minimalizowałoby ryzyko realizacji przez nadleśniczych zadań, które mogłyby pozostawać w sprzeczności z planami urzędzenia lasu na lata 2022–2031 zatwierdzonymi w przyszłości przez Ministra.

Ustalenie zakresu zadań rzeczowych do realizacji po 1 stycznia 2022 r. do czasu przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektów PUL 2022–2031 nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka

Pismami z 22 grudnia 2021 r. Dyrektor RDLP ustalił wykaz zadań rzeczowych, do realizacji po 1 stycznia 2022 r. do czasu przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektów PUL nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2022–2031. Zgodnie z wytycznymi, nadleśnictwa mogły realizować lub kontynuować zadania wynikające z potrzeb hodowlanych, tj. działań ochronnych nr 9 i 10 określonych w załączniku nr 5 do PZO. Przy realizacji zadań, nadleśnictwa zobowiązane zostały do ścisłego stosowania zapisów i regulacji związanych z zachowaniem OŚD (wszystkie przewidziane do realizacji wydzielenia znajdowały się w strefach aktywnej ochrony różnorodności biologicznej i ochrony krajobrazu lub buforowej, w których możliwe było wykonywanie zabiegów gospodarczych).

5.2. PROWADZENIE GOSPODARKI LEŚNEJ W PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

W okresie objętym kontrolą prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej było w znacznym stopniu ograniczone. Akty prawne regulujące zasady jej prowadzenia, w tym PUL 2012–2021, PZO, decyzja nr 52 oraz wpisanie 23 czerwca 2014 r. Puszczy Białowieskiej na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO wyłączały z działań gospodarczych 72,7% powierzchni nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka²².

Prowadzona w latach 2018–2021 (do końca III kwartału) w Puszczy Białowieskiej gospodarka leśna uwzględniała wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Z powodu wyczerpania w 2018 roku w nadleśnictwach Browsk i Hajnówka etatu mięszościowego użytków głównych ustalonych w PUL 2012–2021 (zrealizowano go odpowiednio na poziomie: 98,6 % i 99,9 %) nastąpił znaczny spadek ilości pozyskiwanego drewna. W związku zaś z wyrokiem TSUE w Nadleśnictwie Białowieża drewno nie było pozyskiwane. Dodatkowo zatwierdzenie aneksów PUL nadleśnictw Białowieża i Browsk 9 marca 2021 r., skutkowało podjęciem prac leśnych dopiero w październiku 2021 roku, tj. po okresie lęgowym ptaków. Odmowa zaś zatwierdzenia aneksu PUL 2012–2021 Nadleśnictwa Hajnówka uniemożliwiła ich prowadzenie. Okoliczności te oraz brak możliwości pozyskania drewna z drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu skutkowały utratą przychodów finansowych i miały wpływ na niepełną realizację w Nadleśnictwach Browsk i Hajnówka pozostałych działań w zakresie gospodarki leśnej, w tym pielęgnacji i hodowli lasu.

Ograniczenia w prowadzeniu gospodarki leśnej na terenie Nadleśnictw Puszczańskich

Obszar Natura 2000 w nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka został wyznaczony na 95,8% ich powierzchni. Stosowanie do art. 28 ustawy o ochronie przyrody, stanowiącego implementację do prawa krajowego wymogów art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej na obszarze tym wprowadzony został PZO, który zakazywał prowadzenia gospodarki leśnej w drzewostanach ponad 100-letnich, jak również zobowiązywał nadleśnictwa do realizacji niektórych zadań z zakresu gospodarki leśnej mających na celu przebudowę drzewostanów zgodnie z typem siedliska przyrodniczego. W części obszarów nadleśnictw Białowieża, Browsk i

²² W powierzchni tej została uwzględniona powierzchnia strefy ochrony częściowej I UNESCO, obejmująca m.in. rezerwaty przyrody zarządzane przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka, na terenie których zakaz prowadzenia gospodarki leśnej wynikał również z art. 15 ustawy o ochronie przyrody.

Hajnówka prowadzenie gospodarki leśnej było ograniczone jeszcze przed wyznaczeniem obszaru N2000, z uwagi na inne formy ochrony przyrody występujące na ich terenie, w szczególności rezerваты oraz strefy ochrony ostoi. Ponadto zgodnie z wnioskiem renomacyjnym opracowanym m.in. przy udziale pracowników Lasów Państwowych od 23 czerwca 2014 r. z gospodarki leśnej w ramach OŚD wyłączono 66,7% powierzchni nadleśnictw puszczańskich, tj. powierzchnię znacznie większą niż 26,3% wyłączona na podstawie PZO. Tymczasem Minister właściwy ds. środowiska oraz Lasy Państwowe nie posiadały analiz wpływu dyrektyw siedliskowej i ptasiej oraz ograniczeń wynikających z ustanowienia OŚD na terenie Puszczy Białowieskiej na prowadzenie tam gospodarki leśnej.

Minister właściwy ds. środowiska i Dyrektor Generalny LP z Dyrektorem RDLP sprawowali rzetelny nadzór nad prowadzeniem przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej.

5.2.1. PROWADZENIE PRZEZ NADLEŚNICTWA GOSPODARKI LEŚNEJ NA TERENIE PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

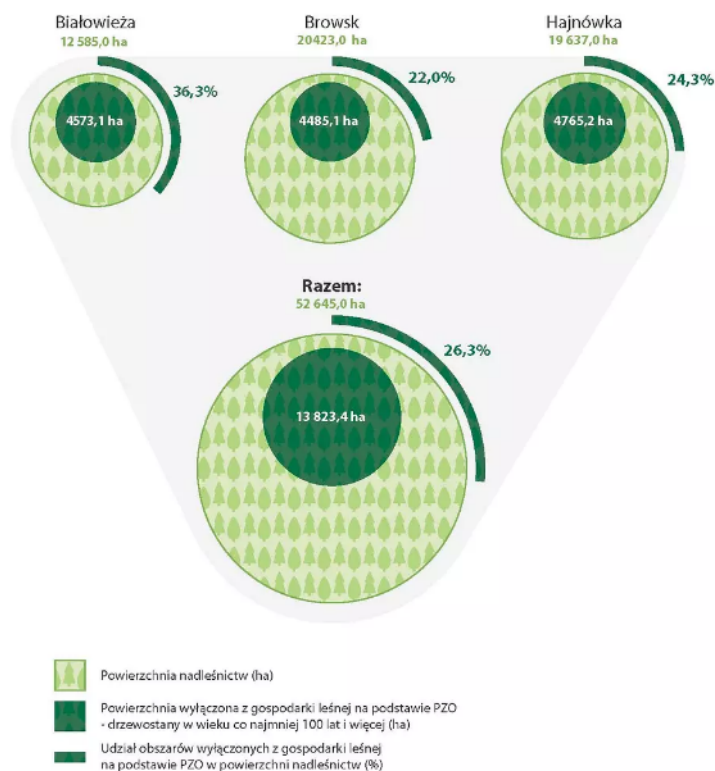
Ograniczenia w prowadzeniu gospodarki leśnej w latach 2012–2021

W latach 2018–2021 (III kwartał) na terenie nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka gospodarka leśna podlegała ograniczeniom z zakresu ochrony przyrody określonym w dyrektywie siedliskowej i ptasiej, na podstawie których ustanowiony został obszar N2000 Puszcza Białowieska. Obszar ten wyznaczony został na 50.405,2 ha, co stanowiło 95,8% powierzchni nadleśnictw²³. Na podstawie PUL 2012–2021, a później PZO wprowadzono na tym obszarze zakaz prowadzenia gospodarki leśnej w drzewostanach ponad 100-letnich i tym samym wyłączono z użytkowania gospodarczego 13.823,4 ha, co stanowiło 26,3% powierzchni nadleśnictw²⁴.

Infografika nr 2 Powierzchnia drzewostanów wyłączonych z gospodarki leśnej na podstawie PZO w poszczególnych nadleśnictwach i łącznie.

²³ Powierzchnia obszaru N2000 na terenie Nadleśnictwa Białowieża wynosiła 12.587,4 ha (100% jego powierzchni), Browsk – 18.647,4 ha (91,3% powierzchni), Hajnówka – 19.170,4 ha (97,6% powierzchni).

²⁴ Na podstawie zakazu prowadzenia gospodarki leśnej w drzewostanach ponad 100-letnich, z działań gospodarczych wyłączono w Nadleśnictwie Białowieża 4.573,1 ha (36,3% powierzchni), Browsk – 4.485,1 ha (22% powierzchni), Hajnówka – 4.765,2 ha (24,3% powierzchni).

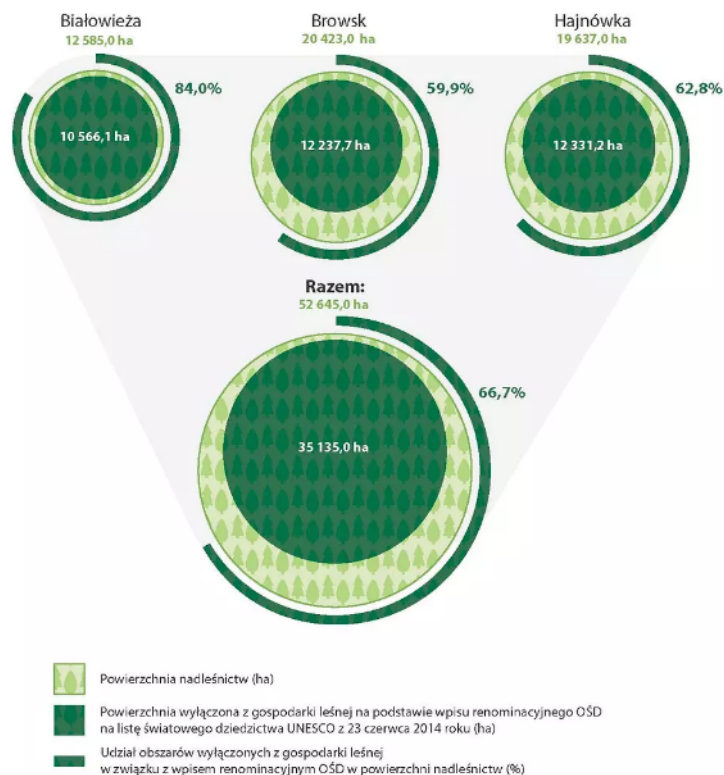


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Od 23 czerwca 2014 r. Komitet Światowego Dziedzictwa wpisał obszar Puszczy Białowieskiej na listę światowego dziedzictwa UNESCO. W konsekwencji (zgodnie wnioskiem renomacyjnym i ustaleniami Misji kontrolnej IUCN / UNESCO z 2018 roku) z gospodarki leśnej została wyłączona strefa ochrony częściowej I i II o powierzchni 35.135 ha, co stanowiło 66,7% powierzchni nadleśnictw²⁵.

Infografika nr 3 Powierzchnia drzewostanów wyłączonych z gospodarki leśnej na podstawie wpisu renomacyjnego na listę światowego dziedzictwa UNESCO w poszczególnych nadleśnictwach i łącznie.

²⁵ Na podstawie wpisu Puszczy Białowieskiej na listę światowego dziedzictwa UNESCO z gospodarki leśnej w Nadleśnictwie Białowieża wyłączony zostało 10.566,1 ha, co stanowiło 84% jego powierzchni, Brońsk – 12.237,7 ha (59,9% powierzchni), Hajnówka – 12.331,2 ha (62,8% powierzchni).

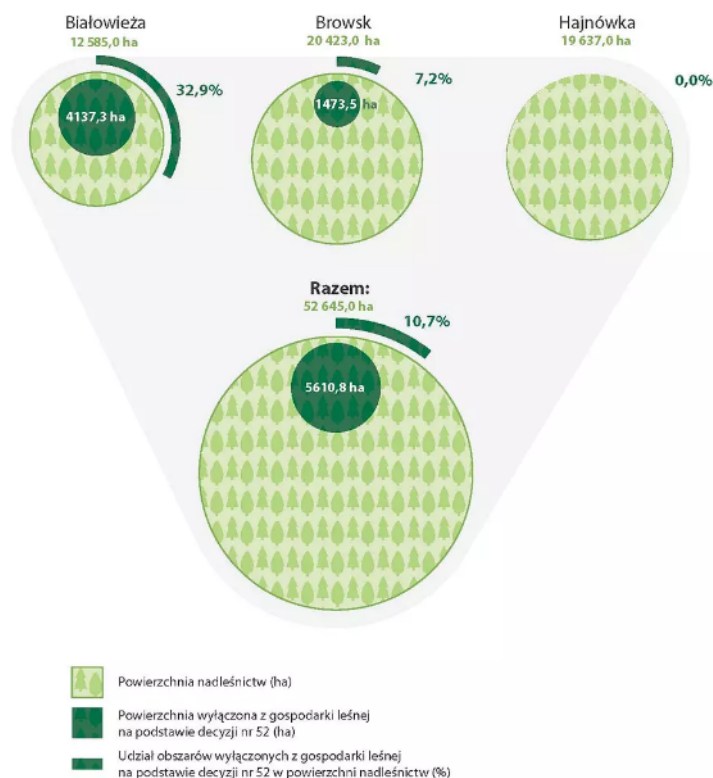


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ponadto od 1 kwietnia 2016 r., w związku z decyzją nr 52 Dyrektora Generalnego LP, z gospodarki leśnej w nadleśnictwach Białowieża i Browsk wyłączone zostało 5.610,8 ha, tj. 10,7% powierzchni nadleśnictw Puszczy Białowieskiej²⁶.

Infografika nr 4 Powierzchni drzewostanów wyłączonych z gospodarki leśnej na podstawie decyzji nr 52 w poszczególnych nadleśnictwach i łącznie

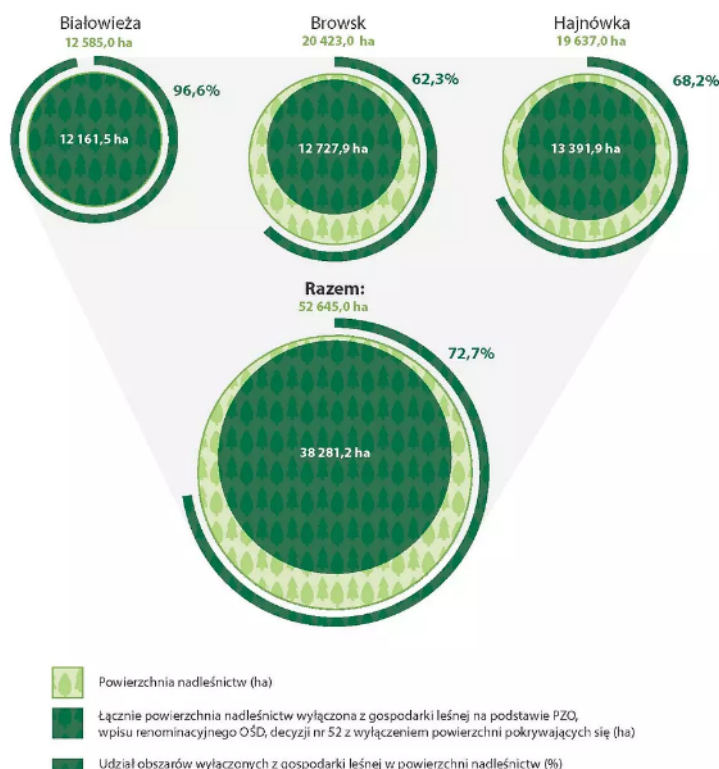
²⁶ W Nadleśnictwie Białowieża obszar referencyjny wynosił 4.137,3 ha (32,9% powierzchni), Browsk – 1.473,5 ha, (7,2% powierzchni).



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Obszar wyłączony z gospodarki leśnej w nadleśnictwach Białowieża, Brońsk i Hajnówka, po uwzględnieniu powierzchni pokrywających się, wynosił 38.281,2 ha, co stanowiło 72,7% ich powierzchni, w tym w nadleśnictwach: Białowieża wynosił 96,6% powierzchni (12.161,5 ha), Hajnówka – 68,2% (13.391,9 ha) i Brońsk – 62,3% (12.727,8 ha).

Infografika nr 5 Powierzchnia drzewostanów wyłączonych z gospodarki leśnej na podstawie PZO, wpisu renomacyjnego OŚD na listę światowego dziedzictwa UNESCO w poszczególnych nadleśnictwach i łącznie po uwzględnieniu powierzchni pokrywających się.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ograniczenia w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej, wynikające z wniosku renomacyjnego i ustaleń Misji Kontrolnej IUCN / UNESCO z 2018 roku, dotyczące OSD, uniemożliwiają realizację zawartego w PZO (załącznik nr 5) działania ochronnego nr 9. Zgodnie z rekomendacją misji IUCN z 2018 roku, z gospodarki leśnej wyłączono bowiem całkowicie strefę ochrony aktywnej II, w której zlokalizowane było 165 wydziełów leśnych o powierzchni 826,4 ha, na których zgodnie z PZO powinny być realizowane zadania ochronne niezbędne do właściwej ochrony płatów siedliska 9170 Grąd subkontynentalny.

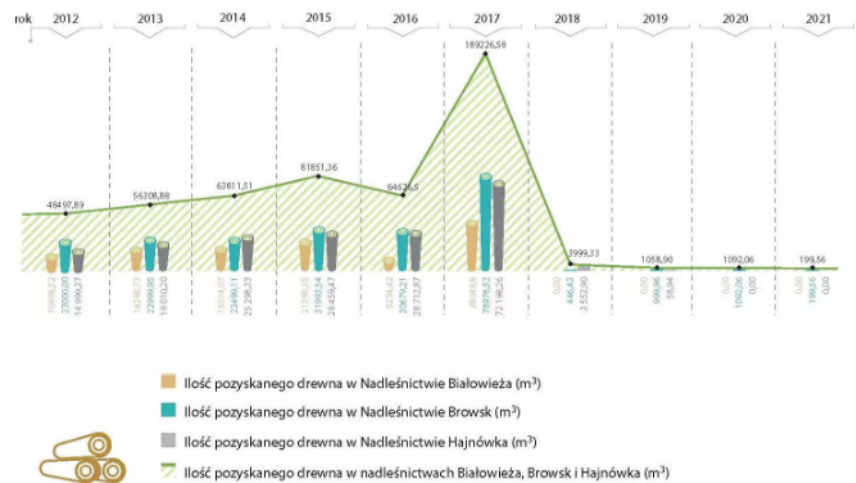
Pozyskanie drewna w latach 2012–2021

W latach 2012–2021 (III kwartał) ilość drewna pozyskanego w nadleśnictwach Białowieża, Brodsk i Hajnówka wyniosła 510.672,57 m³, co stanowiło 87,5% etatu zatwierdzonego w PUL 2012–2021 wg stanu na 9 marca 2021 r., w tym w Nadleśnictwie Białowieża 104.493,89 m³ (96,0% limitu), Brodsk 213.888,34 m³ (75,8% limitu) oraz Hajnówka 192.290,34 m³ (100,0% limitu). Przy czym od 2018 roku do 30 września 2021 r. w nadleśnictwach Brodsk i Hajnówka nastąpił znaczny spadek ilości pozyskiwanego drewna (odpowiednio: do 2.738 m³ i 6.349,9 m³, co stanowiło 1,59% drewna pozyskanego w tych nadleśnictwach w latach 2012–2017), a w nadleśnictwie Białowieża w ogóle nie prowadzono takich prac. Spowodowane to było wyczerpywaniem się w 2018 roku w nadleśnictwach Brodsk i Hajnówka etatu miąższościowego użytków głównych ustalonych w PUL 2012–2021 (odpowiednio: 98,6 % i 99,9 %), zatwierdzeniem dla Nadleśnictw Białowieża i Brodsk aneksów dopiero 9 marca 2021 r., skutkujących podjęciem prac leśnych w październiku 2021 roku (po okresie lęgowym ptaków), niezatwierdzeniem aneksu dla nadleśnictwa Hajnówka oraz ograniczeniami wynikającymi z form ochrony przyrody ustalonych na terenie trzech nadleśnictw.

Natomiast według wskaźnika upływu czasu na koniec III kwartału 2021 roku pozyskanie drewna powinno wynosić 97,5% limitu zatwierdzonego w PUL, tj. 568.768,2 m³, w tym w Nadleśnictwie Białowieża – 106.093,65 m³, Brodsk – 275.190,83 m³ i Hajnówka – 187.483,73 m³. Realizacja na koniec III kwartału 2021 roku zaledwie 87,5% z 97,5% zatwierdzonego etatu spowodowana była: [1] zatwierdzeniem aneksów PUL nadleśnictw Białowieża i Brodsk dopiero 9 marca 2021 r., tj. dziewięć miesięcy przez upływem ich obowiązywania oraz

uwzględnieniem w nich działań minimalizujących, polegających m.in. na prowadzeniu prac poza okresem lęgowym ptaków (od 1 marca do 31 sierpnia) i wykonywaniu działań na siedlisku grądu subkontynentalnego 9170 w okresie zimowym przy pokrywie śnieżnej z wykorzystaniem szlaków zrywkowych, [2] wydaniem 8 listopada 2021 r. przez Sąd Okręgowy w Warszawie postanowienia zabezpieczającego, którym zakazał m.in. podejmowania w przyszłości wycinki drzew na terenie nadleśnictw Białowieża, Browski i Hajnówka.

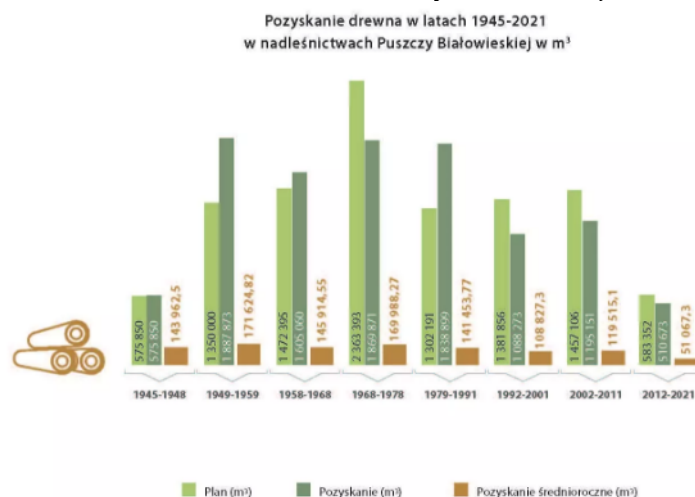
Infografika nr 6 Pozyskanie drewna w nadleśnictwach Białowieża, Browski i Hajnówka w latach 2012-2021 (do końca III kwartału).



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przyjęte w PUL 2012–2021 limity użytków głównych umożliwiły średnioroczne pozyskanie drewna na poziomie 46.998 m³, które było znacząco niższe od zrealizowanego w latach 1945–2011, wynoszącego od 108.827,2 m³ drewna rocznie w latach 1992–2001 do 171.624,8 m³ w latach 1949–1959.

Infografika nr 7 Plan i pozyskanie drewna w latach 1945-2021 w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Intensywność pozyskania drewna w nadleśnictwach Białowieża, Browski i Hajnówka od 2008 roku do 30 września 2021 r. (liczona jako iloraz m³ pozyskanego drewna w danym okresie oraz powierzchni lasów w nadleśnictwie) wynosiła 18,32 m³ na ha i stanowiła 28% intensywności pozyskania drewna w

Wykonywanie zadań z zakresu hodowli i ochrony lasu w latach 2012–2021

pozostałych nadleśnictwach podległych RDLP, w których w tym okresie wynosiła 79,31 m³ / ha. W przypadku obszarów N2000 leżących na terenie nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka intensywność ta w latach 2008–2021 (do 30 września) wносиła 16,45 m³ / ha i stanowiła 25,2% intensywności pozyskania drewna z obszarów N2000 położonych na terenie pozostałych nadleśnictw podległych RDLP, w których wynosiła wówczas 65,39 m³ / ha.

Nadleśnictwa w latach 2012–2021 (do 30 czerwca) realizowały zadania z zakresu hodowli lasu oraz melioracji agrotechnicznych. W okresie tym zrealizowano:

- odnowienia i zalesienia na powierzchni 261,25 ha, co stanowiło 65,4% powierzchni zatwierdzonych w PUL na latach 2012–2021, w tym w Nadleśnictwie Białowieża 39,75 ha (179,1%), Browsk 55,32 ha (37,1%), Hajnówka 166,18 ha (72,8%),
- poprawki i uzupełnienia na powierzchni 35,16 ha, co stanowiło 80,7% powierzchni zatwierdzonych w PUL na lata 2012–2021, w tym w Nadleśnictwie Białowieża 6,91 ha (202,6%), Browsk 6,24 ha (38,4%), Hajnówka 22,01 ha (92,2%),
- pielęgnację na powierzchni 2.064,13 ha, co stanowiło 81% powierzchni zatwierdzonych w PUL na lata 2012–2021, w tym w Nadleśnictwie Białowieża 389,08 ha (106,8%), Browsk 688,71 ha (87,5%), Hajnówka 986,34 ha (70,7%),
- melioracje o powierzchni 263,34 ha, co stanowiło 62,1% powierzchni zatwierdzonej w PUL na lata 2012–2021, w tym w Nadleśnictwie Białowieża 31,7 ha (155,2%), Browsk 71,99 ha (40,9%), Hajnówka 159,65 ha (70,2%).

Przykład:

Powierzchnia zrealizowanych zabiegów w zakresie odnowień i zalesień oraz poprawek i uzupełnień w Nadleśnictwie Białowieża była wyższa niż wskazana w PUL z powodu zrealizowania ich w strefie referencyjnej oraz uznania odnowień naturalnych. Z kolei powierzchnia, na której zrealizowano zabiegi pielęgnacyjne wynikała z potrzeb hodowlanych upraw i młodników na gruncie. W nadleśnictwach Browsk i Hajnówka odnowienia i zalesienia zostały zrealizowane w zakresie mniejszym z uwagi na niepełną powierzchnię realizacji cięć rębnych planowanych w PUL, spowodowaną wykorzystaniem etatu miąższościowego na walkę z postępującą gradacją kornika drukarza. Brak realizacji całości planowych w tych dwóch nadleśnictwach poprawek i uzupełnień oraz zabiegów pielęgnacyjnych wynikał z realizacji zrębów i odnowień na mniejszej powierzchni. Realizacja części zabiegów pielęgnacyjnych nie była możliwa również z uwagi na ograniczenia w prowadzeniu gospodarki leśnej w OŚD.

W Nadleśnictwie Białowieża w ramach zadań hodowlanych oraz melioracji agroturystycznych wykonano: [1] pielęgnację gleby na 85,16 ha (133,1% planu – 63,97 ha), pielęgnację upraw na 42,08 ha (111,3% planu – 37,8 ha), a pielęgnację młodników na 261,84 ha (99,7% planu – 262,55 ha), [2] na powierzchni 3,44 ha (100% planu) odnowienia przy rębniach złożonych, na kolejnych 27,81 ha (201,7% planu – 13,79 ha) odnowienia zrębów, na powierzchni 8,5 ha dolesiono luki i przerzedzenia (plan w tym zakresie zakładał 4,96 ha), a na powierzchni 6,91 ha (202,6% planu – 3,41 ha) wykonano poprawki i uzupełnienia, [3] melioracje agrotechniczne o powierzchni 31,7 ha (155% planu – 20,43 ha).

Przychody ze sprzedaży drewna w nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2021 r. wyniosły 86.012,4 tys. zł²⁷. Większość z nich (85.746,8 tys. zł, tj. 99,7%) nadleśnictwa uzyskały w latach

Przychody nadleśnictw ze sprzedaży drewna w latach 2012–2021 (III kwartał)

²⁷ W latach 2012–2021 Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka zrealizowały przychody w wysokości odpowiednio 17.963,1 tys. zł, 34.715,5 tys. zł oraz 33.333,8 tys. zł.

2012–2018²⁸, z czego aż 26.124,8 tys. zł, tj. 30,4% w 2017 roku²⁹. Było to skutkiem prowadzenia wycinki sanitarnej w związku ze zwalczaniem gradacji kornika i wydania decyzji nr 51 zezwalającej na pozyskanie drewna w drzewostanach bez względu na wiek³⁰. W kolejnych latach nadleśnictwa nie uzyskiwały żadnych przychodów z tego tytułu (Nadleśnictwo Białowieża w latach 2019–2021, a Nadleśnictwo Hajnówka w latach 2020–2021) bądź przychody te były znikome (np. Nadleśnictwo Browsk w latach 2019–2021 zrealizowało 241,8 tys. zł, a Hajnówka w 2019 roku – 23,8 tys. zł), co wynikało z wykorzystania limitów pozyskania drewna określonych PUL 2012–2021 oraz wydania wyroku TSUE z 17 kwietnia 2018 r. Od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2021 r. średnioroczne przychody z tytułu sprzedaży drewna uzyskiwane przez nadleśnictwa wynosiły 1.795,3 tys. zł i stanowiły zaledwie 13,7% takich przychodów uzyskiwanych w latach 2012–2017 (13.138,6 m³). Nadleśnictwa w całym analizowanym okresie ponosiły koszty związane z hodowlą lasu, ochroną lasu oraz ochroną przeciwpożarową, które w latach 2012–2021 (do 30 września) wyniosły 25.726,2 tys. zł³¹, z czego w latach 2012–2018 – 15.281,9 tys. zł i stanowiły 59,4% kosztów poniesionych w analizowanym okresie³². Natomiast w latach 2019–2021 (do 30 września), w których nadleśnictwa praktycznie nie uzyskiwały przychodów z tytułu sprzedaży drewna, koszty te wynosiły 10.444,3 tys. zł, tj. aż 40,6%³³ poniesionych od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2021 r.

W latach 2012–2020 nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka otrzymały 216.028,5 tys. zł³⁴ dopłat z funduszu leśnego, w tym: na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej 194.744,4 tys. zł³⁵ (90,2% dopłat), na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych 11.503,5 tys. zł³⁶ (5,3% dopłat) oraz na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań dotyczących administracji publicznej 9.780,6 tys. zł³⁷ (4,5% dopłat). Wysokość dopłat na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej w latach

²⁸ W latach 2012–2018 nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka zrealizowały przychody w wysokości odpowiednio 17.963,1 tys. zł, 34.473,7 tys. zł oraz 33.310 tys. zł.

²⁹ W 2017 r. nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka zrealizowały przychody w wysokości odpowiednio 5.128,6 tys. zł, 10.498,8 tys. zł oraz 10.497,4 tys. zł.

³⁰ W 2017 r. Dyrektor Generalny LP, przy akceptacji Ministra Środowiska, wydał decyzję nr 51 (obowiązującą od 17 lutego 2017 r. do 17 maja 2018 r.) naruszającą zasady ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej, wynikające z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, a także ustalone w PZO ustanowionym przez RDOŚ i w obowiązujących planach urzędzenia lasu dla nadleśnictw puszczańskich. Swojej decyzji, niezgodnie z prawem, Dyrektor Generalny LP nie poddał strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko pomimo tego, że jej realizacja mogła wywierać negatywny wpływ na stan siedlisk i gatunków objętych ochroną w ramach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. W okresie realizacji postanowień ww. decyzji nr 51 Dyrektor Generalny LP nie zapewnił konieczności ewidencjonowania przyczyn pozyskanego na jej podstawie drewna, przez co nie był w stanie monitorować skutków jej realizacji, jak również nie zapewnił właściwego respektowania w Lasach Państwowych wymogów zawartych w postanowieniach TSUE o tymczasowym wstrzymaniu wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej.

³¹ W latach 2012–2021 (do 30 września) koszty nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka związane z hodowlą lasu, ochroną lasu, ochroną przeciwpożarową wynosiły odpowiednio 6.943,6 tys. zł, 5.182,9 tys. zł oraz 13.599,7 tys. zł.

³² W latach 2012–2018 koszty nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka związane z hodowlą lasu, ochroną lasu, ochroną przeciwpożarową wynosiły odpowiednio 4.289,1 tys. zł, 2.796,8 tys. zł oraz 8.196 tys. zł, tj. kolejno 61,8%, 54%, 60,3% kosztów poniesionych w tych latach.

³³ W latach 2019–2021 (do 30 września) koszty nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka związane z hodowlą lasu, ochroną lasu, ochroną przeciwpożarową wynosiły odpowiednio 2.654,5 tys. zł, 2.386,1 tys. zł oraz 5.403,7 tys. zł, tj. kolejno 38,2%, 46%, 39,7% kosztów poniesionych w tych latach.

³⁴ W latach 2012–2020 nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka otrzymały odpowiednio 63.642,9 tys. zł, 69.706,4 tys. zł oraz 82.679,2 tys. zł dopłat z funduszu leśnego.

³⁵ W latach 2012–2020 nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka otrzymały odpowiednio 58.248,6 tys. zł, 60.749,3 tys. zł oraz 75.746,5 tys. zł dopłat z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej.

³⁶ W latach 2012–2020 nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka otrzymały odpowiednio 4.369,7 tys. zł, 3.553 tys. zł oraz 3.580,8 tys. zł dopłat z funduszu leśnego na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.

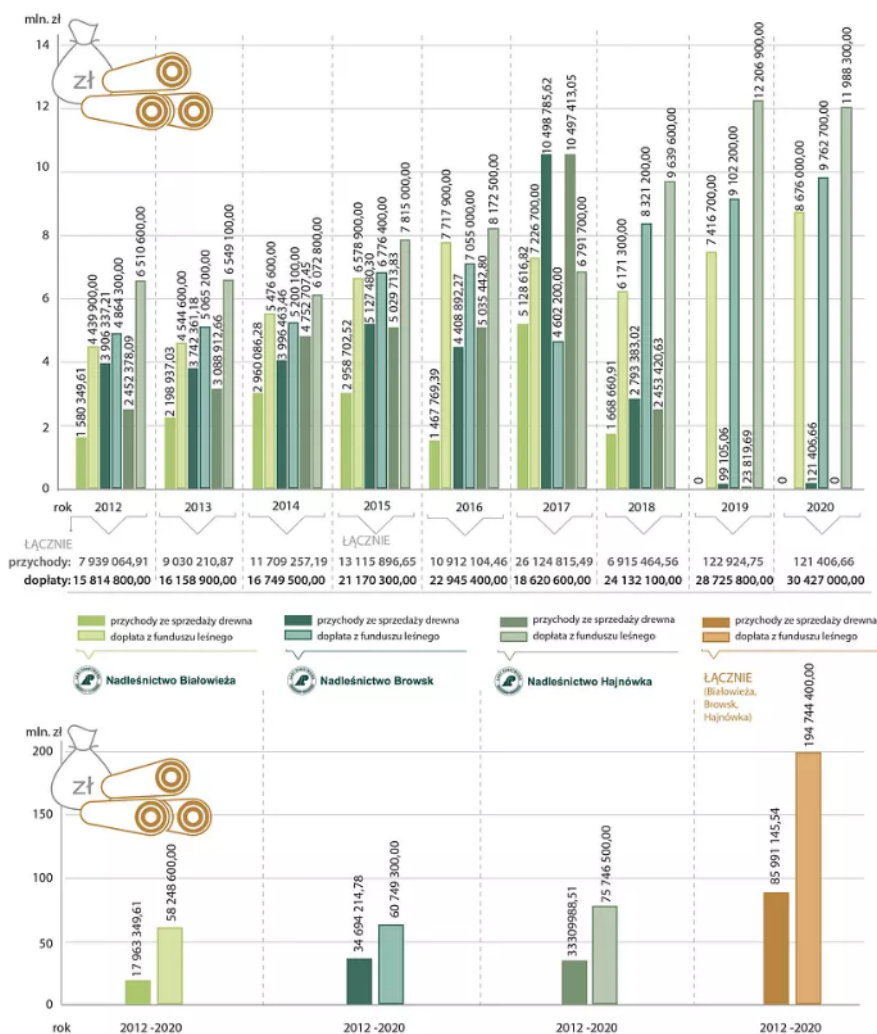
³⁷ W latach 2012–2020 nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka otrzymały odpowiednio 1.024,6 tys. zł, 5.404 tys. zł oraz 3.352 tys. zł dopłat z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań dotyczących administracji publicznej.

2012–2016 wzrosła w trzech nadleśnictwach z 15.814,8 tys. zł do 22.945,4 tys. zł (o 45,1%), a w 2017 roku spadła do 18.620,6 tys. zł, tj. o 18,8% w porównaniu do roku poprzedniego, co było spowodowane wzrostem przychodów z tytułu sprzedaży drewna, bez znaczącego wzrostu kosztów realizacji zadań gospodarki leśnej. Natomiast w latach 2018–2020 dopłaty te wzrosły odpowiednio do 24.132 tys. zł, 28.725,8 tys. zł oraz 30.427 tys. zł i w 2020 roku były wyższe o 63,4% niż w 2017 roku, czego przyczyną był znaczący spadek przychodów nadleśnictw z tytułu sprzedaży drewna przy utrzymaniu na wysokim poziomie kosztów realizacji zadań gospodarki leśnej.

Przykład:

Nadleśnictwo Browsk w ramach wyrównania niedoborów przy realizacji zadań gospodarki leśnej (bez zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa) w latach 2012–2021 (do końca III kwartału) otrzymało 68.095,4 tys. zł, w tym 33.563,2 tys. zł w latach 2012–2017 (średniorocznie – 5.593,9 tys. zł) i 34.532,2 tys. zł od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2021 r. (średniorocznie – 8.633,1 tys. zł).

Infografika nr 8 Zestawienie przychodów ze sprzedaży drewna w stosunku do dopłat z funduszu leśnego w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka za lata 2012-2020

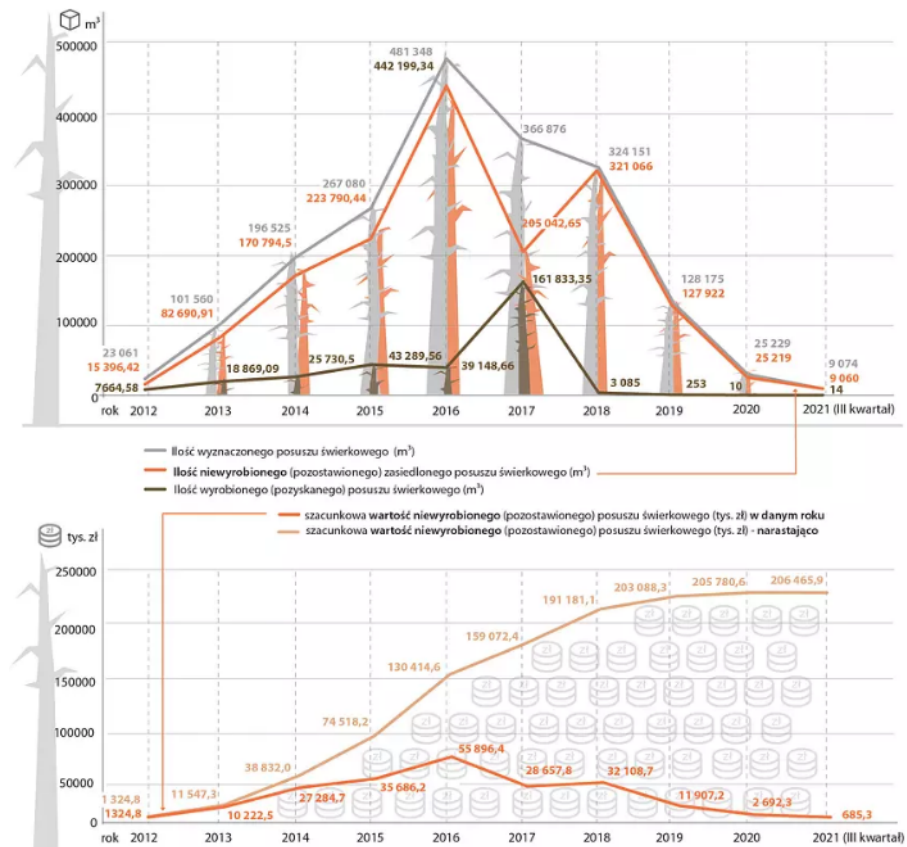


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W latach 2012–2021 (do 30 września) w nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka wyznaczonych zostało 1.923.079 m³ drewna świerkowego

zasiedlonego przez kornika. W tym czasie nadleśnictwa pozyskały 299.897,7 m³, co stanowiło 15,6% świerków zasiedlonych przez kornika. Z uwagi na wyczerpanie przez nadleśnictwa limitów miąższościowych określonych w PUL 2012–2021 oraz zakazy prowadzenia gospodarki leśnej w drzewostanach ponad 100-letnich i w strefie I i II ochrony aktywnej UNESCO, w Puszczy Białowieskiej pozostało 1.623.181,3 m³ drewna świerkowego zasiedlonego przez kornika o szacunkowej wartości około 206.465,9 tys. zł³⁸.

Infografika nr 9 Zestawienie ilości wyznaczonego posuszu świerkowego, wyrobionego posuszu świerkowego oraz jego szacunkowej wartości.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5.2.2. NADZÓR- NAD PROWADZENIEM GOSPODARKI LEŚNEJ NA TERENIE PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

Nadzór ministra właściwego ds. środowiska nad prowadzeniem gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej

Zadania w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną i realizacją planów urządzenia lasu przez Lasy Państwowe w Ministerstwie Środowiska, a następnie Ministerstwie Klimatu i Środowiska realizowały odpowiednio Departament Leśnictwa³⁹ oraz Departament Leśnictwa i Łowiectwa⁴⁰. Do ich obowiązków należało m.in. opracowywanie i wdrażanie polityki Ministra oraz realizacja jego zadań w zakresie leśnictwa, ochrony lasów, gruntów leśnych, łowiectwa, a także

³⁸ Szacunkową wartość drewna świerkowego zasiedlonego przez kornika drukarza, która nie została pozyskana ustalono jako iloczyn objętości drewna, które nie zostało pozyskane w roku przez nadleśnictwo, i średniej ceny pozyskania drewna w danym roku w tym nadleśnictwie

³⁹ Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz. Urz. Min. Środ. Poz. 41, ze zm.).

⁴⁰ Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 maja 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 4, ze zm.) oraz zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 10, ze zm.).

spraw dotyczących nadzoru nad Lasami Państwowymi. W ramach Departamentu Leśnictwa oraz Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa, prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra nad Lasami Państwowymi (z wyłączeniem nadzoru nad wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa będącego w zarządzie Lasy Państwowe w zakresie gruntów i nieruchomości) należało do 15 października 2018 r. oraz od czerwca 2020 roku do Wydziału Gospodarki Leśnej, a od 15 października 2018 do czerwca 2020 roku do Samodzielnego Stanowiska do spraw Nadzoru, Obronności i Ochrony Lasu. Nadzór nad realizacją planów urządzania lasu na terenie nadleśnictw: Hajnówka, Browsk i Białowieża realizowany był poprzez zatwierdzanie PUL i aneksów do nich, a także poprzez analizę skarg i wniosków dotyczących Puszczy Białowiejskiej, spraw związanych z zainteresowaniem się zagadnieniami Puszczy Białowiejskiej przez Komisję Europejską i UNESCO. Ministerstwo nie posiadało dokumentów potwierdzających weryfikowanie przez ministra właściwego ds. środowiska zgodności wykonywanych zabiegów gospodarczych z wymogami dyrektywy siedliskowej i ptasiej oraz z wymogami PUL nadleśnictw Hajnówka, Browsk i Białowieża. Podstawą nadzoru nad gospodarką leśną w lasach zarządzanych przez Lasy Państwowe stanowiła analiza informacji zawartych w dokumentacji urzędzeniowej, sporządzanej okresowo dla każdego nadleśnictwa. W okresie objętym kontrolą do ministra właściwego ds. środowiska wpłynęło 16 skarg oraz trzy stanowiska organów gmin. Większość skarg (13) dotyczyła konieczności wstrzymania wycinki drzew w Puszczy Białowiejskiej przez nadleśnictwa, a pozostałe: [1] niezgodności aneksów z zabiegami ochronnymi określonymi w PZO, [2] wstrzymania asfaltowania tzw. drogi narewowskiej przebiegającej w pobliżu rezerwatów przyrody i granicy BPN oraz [3] poparcia inicjatywy modernizacji drogi narewowskiej, będącej ważnym szlakiem komunikacyjnym łączącym miejscowości Białowieża i Narewka. Trzy stanowiska organów samorządowych dotyczyły konieczności dokonania korekty PUL w zakresie pozyskania drewna, umożliwiających zwiększenie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej oraz korzystania z odnawialnych dóbr Puszczy Białowiejskiej w zakresie zakupu drewna opałowego. W okresie objętym kontrolą prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowiejskiej nie było przedmiotem kontroli ministra właściwego ds. środowiska.

**Nadzór Dyrektora
Generalnego LP nad
prowadzeniem
gospodarki leśnej w
Puszczy Białowiejskiej**

Informacje o gospodarce leśnej prowadzonej w Puszczy Białowiejskiej, w tym o stopniu realizacji PUL 2012–2021, DGLP pozyskiwała bezpośrednio z RDLP (np. w związku z korespondencją dotyczącą gradacji kornika drukarza, zabezpieczenia przeciwpożarowego jednostki wojskowej oraz ustaleń dotyczących aneksów PUL lub wyroku TSUE prowadzonych z Komisją Europejską i UNESCO). DGLP za pomocą systemu SILP⁴¹ posiadała również dostęp online do danych sprawozdawczych z wykonania zadań z zakresu pozyskania i hodowli lasu w porównaniu do zadań ujętych w PUL. W latach 2018–2021 (do końca III kw. 2021 roku) w nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka DGLP przeprowadziła cztery kontrole, w tym jedną problemową i trzy okresowe (całokształtu działalności nadleśnictwa). Kontrola problemowa przeprowadzona w 2019 roku w Nadleśnictwie Browsk dotyczyła bioasekuracji w związku z występowaniem afrykańskiego pomoru świń i zakończyła się oceną pozytywną z nieprawidłowościami. W 2021 roku przeprowadzono trzy kontrole okresowe nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, w wyniku których nadleśnictwa zostały ocenione dobrze. Do zakończenia czynności kontrolnych wnioski z kontroli zostały skierowane do Nadleśnictwa Browsk. Tylko jeden z nich dotyczył prowadzenia gospodarki leśnej – podjęcia skutecznych działań prowadzących do uzgodnienia z dyrektorem BPN zadań z zakresu gospodarki leśnej w otulinie parku w nowo powstającym PUL.

**Nadzór Dyrektora
RDLP nad
prowadzeniem
gospodarki leśnej w
Puszczy Białowiejskiej**

W okresie objętym kontrolą Dyrektor wydał trzy zarządzenia i dwie decyzje związane z prowadzeniem gospodarki leśnej w nadleśnictwach Białowieża,

⁴¹ Komputerowy system wspomagania zarządzania w Lasach Państwowych, wdrażany od 1995 r., w skład którego wchodzi pięć ściśle zintegrowanych podsystemów: las, gospodarka towarowa, plac-kadry, finanse i księgowość, infrastruktura.

Browsk i Hajnówka. Zarządzenia dotyczyły ochrony przeciwpożarowej, powołania zespołu ds. opracowania jednolitego programu gospodarczo-ochronnego Leśnego Kompleksu Promocyjnego Puszcza Białowieża na lata 2022–2031 oraz zasad zarządzania ryzykiem występujących na obszarze nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. Decyzje dotyczyły zaś powołania doraźnego Zespołu doradczego do oceny zagrożenia bezpieczeństwa publicznego przez drzewa martwe i osłabione na terenie nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz powołania doraźnego zespołu roboczego w związku z opracowywanymi planami urządzania lasu dla nadleśnictw Leśnego Kompleksu Promocyjnego, w celu opracowania warunków technicznych metody o roboczej nazwie *Wielogatunkowy las ciągły oparty o krzywe demograficzne*.

W RDLP analizowano złożone przez nadleśnictwa sprawozdania finansowo-gospodarcze za lata 2018–2020 pod kątem pozyskiwania drewna. Wynika z nich, że w nadleśnictwach pozyskanie drewna było zgodne z etatem zatwierdzonym w PUL.

Przykład:

W RDLP roczne wykonanie planów nadleśnictw było analizowane na bieżąco, a wyniki analizy służyły przede wszystkim do oceny rocznej działalności nadleśnictw i ustalenia makrowskaźników potrzebnych w pracach nad planem finansowo-gospodarczym roku następnego oraz określenia wskaźnika udziału kosztów do przychodów (k/p) dla każdego nadleśnictwa.

W latach 2018–2021 (do 30 września) RDLP przeprowadziła w nadleśnictwach Puszczy Białowieżskiej 36 kontroli⁴². Kontrolę prawidłowości gospodarki leśnej w nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka przeprowadzono odpowiednio: dziewięć⁴³, siedem⁴⁴ i sześć razy⁴⁵. W zakresie kontroli przestrzegania wymogów dyrektyw Unii Europejskiej, RDLP przeprowadziła cztery kontrole w Nadleśnictwie Białowieża, trzy kontrole w Nadleśnictwie Browsk i trzy w Nadleśnictwie Hajnówka. W ich trakcie sprawdzono wykonywanie czynności gospodarczych w strefach ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania gatunków chronionych ptaków, tj. bielik, orlik krzykliwy, bocian czarny, sóweczka, granicznik płucnik, włośchatka. Dokonano również kontroli stanu drzewostanów w poszczególnych strefach UNESCO. Ustalenia kontroli dotyczyły m.in.: stosowania na szerszą skalę indywidualnej ochrony dębów w uprawach i młodnikach, kontynuacji działań z zakresu monitoringu przyrodniczego oraz informowania organów ochrony przyrody o zaobserwowanych zjawiskach i zagrożeniach, w szczególności dotyczących pomników i rezerwatów przyrody, kontynuacji działań ochronnych w rezerwach przyrody zgodnie z obowiązującymi planami ochrony oraz wytycznymi DGLP w sprawie możliwości wydatkowania środków własnych na zadania z zakresu ochrony przyrody. Wnioski zostały zrealizowane bądź przyjęte do realizacji. W okresie objętym kontrolą do RDLP nie wpływały skargi na nadleśniczych nadleśnictw Białowieża, Browsk, Hajnówka.

5.2.3. WPŁYW DYREKTYW SIEDLISKOWEJ I PTASIEJ NA PROWADZENIE GOSPODARKI LEŚNEJ W PUSZCZY BIAŁOWIEŻSKIEJ

Obszar N2000 a inne formy ochrony przyrody.

Obszar Natura 2000 w nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka wyznaczony został na 50.405,2 ha, co stanowiło 95,8% powierzchni tych nadleśnictw⁴⁶. Stosowanie do art. 28 ustawy o ochronie przyrody stanowiącego implementację do prawa krajowego wymogów art. 6 ust. 1 dyrektywy

⁴² Dwie kontrole w Nadleśnictwie Browsk, 10 kontroli w Nadleśnictwie Hajnówka, 14 kontroli w Nadleśnictwie Białowieża.

⁴³ Dwie w 2018 roku, cztery w 2019 roku, dwie w 2020 roku i jedną w 2021 roku.

⁴⁴ Trzy w 2019 roku, po dwie w 2020 roku i w 2021 roku.

⁴⁵ Jedną w 2018 roku, trzy w 2019 roku, po jednej w latach 2020 i 2021.

⁴⁶ Powierzchnia obszaru N2000 na terenie Nadleśnictwa Białowieża wynosiła 12.587,4 ha (100% jego powierzchni), Browsk – 18.647,4 ha (91,3% powierzchni), Hajnówka – 19.170,4 ha (97,6% powierzchni).

siedliskowej na obszarze tym wprowadzony został PZO. Jednak jednoznaczne określenie wpływu dyrektyw siedliskowej, a tym bardziej ptasiej na gospodarkę leśną w Puszczy Białowieskiej nie jest możliwe. PZO wprowadzono zarówno zakazy w prowadzeniu gospodarki leśnej w drzewostanach ponad 100-letnich (działanie ochronne nr 8 w załączniku nr 5 do PZO), jak również obowiązek wykonywania niektórych zadań z zakresu gospodarki leśnej mających na celu przebudowę drzewostanów zgodnie z typem siedliska przyrodniczego (działania nr 9 i 19 z załącznika nr 5 do PZO). W części obszarów nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka prowadzenie gospodarki leśnej było ograniczone przed wyznaczeniem obszaru N2000 w 2008 roku z uwagi na inne formy ochrony przyrody np. rezerваты oraz w strefach ochrony ostoi. Również przed wprowadzeniem PZO, zgodnie z wnioskiem renomacyjnym do UNESCO, od 23 czerwca 2014 r. z gospodarki leśnej wyłączone zostało 66,7% powierzchni nadleśnictw⁴⁷, czyli powierzchnia ponad dwukrotnie większa niż wynikająca z PZO (26,3%).

Brak analiz i badań wpływu dyrektyw siedliskowej i ptasiej na gospodarkę leśną w Puszczy Białowieskiej

W Ministerstwie nie prowadzono analiz/badań w zakresie wpływu dyrektyw siedliskowej i ptasiej ani ograniczeń wynikających z ustanowienia OŚD na terenie Puszczy Białowieskiej na gospodarkę leśną w niej prowadzoną. Nie posiadano również opracowań w takim zakresie. Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa „Minister właściwy do spraw środowiska nie uznał za niezbędne przeprowadzenie ww. analiz”. Analiz i badań w takim zakresie nie prowadziły również Lasy Państwowe.

Przykład:

Dyrektor Generalny LP wskazał, że dyrektywa siedliskowa i ptasia nie miały bezpośredniego wpływu na realizację zadań gospodarki leśnej. Na ewentualny pośredni wpływ dyrektyw na gospodarkę leśną nakładają się równocześnie ograniczenia wynikające z zobowiązań wobec UNESCO, specyficznej konstrukcji planów urządzenia lasów oraz innych form ochrony przyrody. Podkreślił, że obecnie na możliwości prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej istotny wpływ miały decyzje podejmowane w latach 2011–2014 i jednoznaczne wskazanie (wyekstrahowanie), jaki wpływ na gospodarkę leśną miał (wyłącznie) PZO (jako skutek implementacji do prawa krajowego wymogów zawartych w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej) uznał za cel bardzo ambitny.

Dyrektor RDLP wskazał, że zapisy obu dyrektyw zostały zaimplementowane do ustawy o ochronie przyrody oraz innych ustaw, które stanowią podstawę prawną gospodarki leśnej, a RDLP nie prowadzi analizy wpływu podstawowych przepisów na gospodarkę leśną. Wskazał jednak, że w wyniku wszystkich ograniczeń w prowadzeniu gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej, w szczególności zakazu prowadzenia praktyk leśnych w strefie ochrony częściowej II UNESCO, doszło do niespotykanej gradacji kornika drukarza. Ograniczenia te uniemożliwiały realizację działań ochronnych wynikających z zapisów art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach. W jego ocenie, zgodnie z wiedzą leśną i wielopokoleniową praktyką, jedyną skuteczną metodą ograniczenia rozmiarów gradacji i jej skutków jest wycinanie i usuwanie z lasu zasiedlonych świerków. Wskazał również, że w Puszczy Białowieskiej gradacja kornika drukarza nie była czymś nowym, jednak do czasu wprowadzenia ograniczeń w prowadzeniu gospodarki leśnej istniała możliwość wykonywania ustawowego obowiązku podejmowania działań ochronnych i zwalczających. Od 1992 roku przynajmniej trzy gradacje zostały opanowane i nie doszło do masowego rozpadu drzewostanów.

Analizami i badaniami o zakresie wpływu dyrektywy siedliskowej i ptasiej, a także ograniczeń wynikających z ustanowienia na terenie Puszczy OŚD na gospodarkę leśną w Puszczy Białowieskiej nie dysponowali również nadleśnictwa tam funkcjonujące. W ich ocenie z uwagi na liczne przepisy regulujące w różnym stopniu prowadzenie gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej wykonanie takich analiz jest niemożliwe.

⁴⁷ Na podstawie wpisu Puszczy Białowieskiej na listę światowego dziedzictwa UNESCO z gospodarki leśnej w Nadleśnictwie Białowieża wyłączony został obszar 10.566,1 ha, co stanowiło 84% jego powierzchni, Browsk – 12.237,7 ha (59,9% powierzchni), Hajnówka – 12.331,2 ha (62,8% powierzchni).

5.3. WPŁYW OKRESOWEJ POWSZECHNEJ INWENTARYZACJI GATUNKÓW, ROŚLIN, ZWIERZĄT I INNYCH ORGANIZMÓW ORAZ MONITORINGU GATUNKÓW I SIEDLISK, DLA KTÓRYCH WYZNACZONO OBSZAR N2000 NA PROWADZENIE GOSPODARKI LEŚNEJ W PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

NIK ocenia pozytywnie kontynuowanie (zainicjowanych w 2016 roku) działań inwentaryzacyjnych wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych na terenie Puszczy Białowieskiej. Jednakże niewłaściwy nadzór Dyrektora Generalnego LP nad realizacją umów zlecających przygotowanie ekspertyz na potrzeby przygotowania *Raportu o stanie lasów Puszczy Białowieskiej* skutkowało bezpodstawnym zaniechaniem nałożenia przez DGLP na wykonawców 6,4 tys. zł kar umownych, co było działaniem nielegalnym i niegospodarnym. Stosowano zakładane działania w zakresie monitoringu przyrodniczego, obejmującego wszystkie formy ochrony przyrody ustanowione na jego obszarze. Zapewniono także aktualne dane do prowadzenia monitoringu skutków realizacji PUL. Przy czym wyniki tego monitoringu, jak też wieloletniej inwentaryzacji przyrodniczej Puszczy Białowieskiej nie miały bezpośredniego wpływu na prowadzoną w okresie objętym kontrolą gospodarkę leśną. Z uwagi na jej przeprowadzenie jedynie w części zgodnie z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska, wyniki inwentaryzacji w ocenie RDOŚ nie mogły stanowić podstawy do zmiany PZO.

5.3.1. REALIZACJA -OKRESOWEJ POWSZECHNEJ INWENTARYZACJI GATUNKÓW, ROŚLIN, ZWIERZĄT I INNYCH ORGANIZMÓW ORAZ WPŁYW JEJ WYNIKÓW NA PROWADZENIE GOSPODARKI LEŚNEJ

Powszechna inwentaryzacja przyrodnicza

Dyrektor Generalny LP 14 czerwca 2016 r. ustalił m.in. obowiązek przeprowadzenia w Lasach Państwowych okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów, a także procesu stanowienia obszarów Natura 2000, obejmujących grunty w zarządzie Lasów Państwowych⁴⁸.

Następnie skonkretyzował sposób realizacji tego zarządzenia w stosunku do pierwszego zgrupowania nadleśnictw, tj.: Białowieża, Browsk, Hajnówka⁴⁹. Określone w niej zostały m.in. szczegółowe zasady prowadzenia okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów w odniesieniu do zgrupowania nadleśnictw oraz działania, mające na celu ocenę planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000.

Inwentaryzacja przyrodnicza w Puszczy Białowieskiej prowadzona od 2017 roku przez Konsorcjum (którego liderem był Instytut Badawczy Leśnictwa) obejmowała m.in. wykonania inwentaryzacji: owadów, motyli, ważek,

⁴⁸ Zarządzenie Nr 29 Dyrektora Generalnego LP z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie (1) oceny procesu stanowienia obszarów Natura 2000 obejmujących grunty w zarządzie Lasów Państwowych oraz oceny planów zadań ochronnych dla tych obszarów, (2) sporządzania planów urzędzenia lasu pełniących również funkcje planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 oraz (3) ustalenia systemu okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów, mających znaczenie dla oceny stanu lasów oraz prognozowania zmian w ekosystemach leśnych.

⁴⁹ Decyzją nr 453 Dyrektora Generalnego LP (znak: ZP.722.15.2016) z dnia 11 lipca 2016r. w sprawie prowadzenia okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów na terenie Puszczy Białowieskiej zatwierdzono notatkę służbową nr 1 z dnia 27 czerwca 2016 r. konkretyzującą metodykę drugiego etapu inwentaryzacji. Decyzja Dyrektora Generalnego LP nr 336 z 14 czerwca 2016 r. w sprawie prowadzenia okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów na terenie Puszczy Białowieskiej w latach 2016–2018 na terenie Puszczy Białowieskiej.

wybranych gatunków ptaków i nietoperzy, inwentaryzacji i weryfikacji stanowisk chrząszczy saproksylicznych, odłowu biegaczowatych oraz analizy zawartości węgla w glebie i inwentaryzacji dziedzictwa kulturowego, jak również pełnienia nadzoru merytorycznego nad inwentaryzacją fitosocjologiczną w Puszczy Białowieskiej.

Dyrektor Generalny LP 11 czerwca 2018 r. doprecyzował i zaktualizował metodykę prac przewidzianych na 2018 rok w wyniku trwającej gradacji kornika drukarza, skutkującej dynamicznymi zmianami w ekosystemach leśnych⁵⁰. Inwentaryzacja prowadzona w 2018 roku uwzględniała korekty dokonane podczas prac inwentaryzacyjnych prowadzonych w latach 2016 i 2017. Wprowadzone zmiany dotyczyły przede wszystkim aktualizacji harmonogramu prac terenowych oraz doprecyzowania metodyk inwentaryzowanych gatunków w zakresie m.in. wyboru lokalizacji powierzchni próbnych.

Metodyka prac inwentaryzacyjnych uwzględniała dokonywanie ocen (według metodyki Państwowego Monitoringu Środowiska) stanu ochrony wyłącznie dla siedlisk leśnych ustalonych dla Puszczy Białowieskiej jako siedliska priorytetowe (tj. 91D0, 9170, 91E0, 91F0, 9110) oraz stwierdzonych gatunków na gruncie roślin N2000. Dla pozostałych przedmiotów inwentaryzacji przeprowadzania takiej oceny nie przewidziano i nie była ona dokonywana.

W okresie objętym kontrolą Konsorcjum kontynuowało realizację prac inwentaryzacyjnych rozpoczętych w 2017 roku. Od stycznia do grudnia 2018 roku przeprowadziło inwentaryzację wybranych gatunków awifauny⁵¹, płazów⁵², chrząszczy saproksylicznych i odłowu biegaczowatych, inwentaryzację pajaków i kosarzy, weryfikację stanowisk motyli, inwentaryzację epifitycznych i epiksylicznych mchów i porostów, inwentaryzację dziedzictwa kulturowego oraz pełniło nadzór merytoryczny nad inwentaryzacją fitosocjologiczną w Puszczy Białowieskiej. Odbioru prac dokonywano sukcesywnie po każdym z ośmiu etapów cząstkowych (pomiędzy 23 czerwca 2017 r. a 15 lipca 2019 r.). Ostatecznie prace odebrano 20 grudnia 2019 r. W 2019 roku analizowało dane pozyskane w 2018 roku i opracowało sprawozdanie końcowe z realizacji badań.

W wyniku przeprowadzonych prac zaktualizowano miejsca występowania badanych gatunków w Puszczy Białowieskiej. Ze sprawozdania końcowego wynika m.in., że:

1. Motyle – trzy gatunki należy uznać za wymarłe⁵³, a dwa inne za zagrożone wyginięciem⁵⁴.
2. Chrząszcze saproksyliczne – stwierdzono 856 gatunków, w tym: dwa uznane za wymarłe w Polsce, sześć krytycznie zagrożonych, 16 zagrożonych, 23 narażone oraz dwa uznane za bliskie zagrożenia. Wykazano 59 gatunków uznanych za reliktove dla lasów pierwotnych. Gatunki: zgniotek cynobrowy, zgniotek szkarłatny, ponurek Schneidera i Pachnica nie są zagrożone wyginięciem.
3. Chrząszcze epigeiczne – całkowitą liczbę stwierdzonych gatunków oceniono jako wysoką (zidentyfikowano 129 gatunków, maksymalnie 25 gatunków na powierzchni), ale 40% gatunków odłowiono w liczbie mniejszej niż pięć osobników.
4. Pająki i kosarze – stwierdzono 238 taksonów pajęczaków, w tym 217 gatunków pajaków i 12 gatunków kosarzy. Wykazano 21 gatunków pajaków i dwa gatunki kosarzy nowych dla fauny Puszczy Białowieskiej.

Wyniki prac inwentaryzacyjnych w latach 2017–2018

⁵⁰ Decyzja nr 102 Dyrektora Generalnego LP (znak: ZP.I.720.1.11.2018) z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie prowadzenia okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów na terenie Puszczy Białowieskiej.

⁵¹ Dzieciół biało-grzbiety i trójpalczasty, żuraw, puchacz, muchołówka mała i białoszyja, włośchatka, sóweczka, lelek.

⁵² Traszka grzebieniasta i kumak nizinny.

⁵³ Modraszek eroides, przeplatka aurinia, szlaczkoń szafraniec.

⁵⁴ Czerwończyk fioletek, przeplatka matura.

5. Płazy – sytuacja traszki grzebieniastej wygląda dobrze, choć liczebność lokalnych populacji jest bardzo różna. Kumak nizinny jest raczej nieliczny i występuje właściwie tylko na obrzeżach badanego terenu.
6. Wybrane gatunki awifauny⁵⁵. W przypadku dzięciołów trójpalczastego i białogrzbiatego liczebność par w Puszczy Białowieskiej stale wzrasta. Dzięcioł białogrzbiety zwiększył liczebność populacji lęgowej w porównaniu z 2011 roku o ok. 130% (do ok. 341–345 par, tj. ok. 5,6 pary/1000 ha powierzchni leśnej), a dzięcioł trójpalczasty o prawie 150% (do ok. 305–326 par, tj. 4,9–5,2 pary/1000 ha powierzchni leśnej). Dwa badane gatunki małych sów wykazały znaczną różnicę w liczebności. Liczebność sóweczki oszacowano na 220–240 par (ok. 3,6 pary/1000 ha powierzchni leśnej), a liczebność włośchatki na 50–60 par (0,9 pary/1000 ha). Z kolei liczebność puchacza można szacować w granicach 3–7 terytoriów, a liczebność żurawia oszacowano na 249–277 par. Stwierdzono bardzo niską liczbę – ok. 305–364 par siniaka (ok. 5–6 par/1000 ha powierzchni leśnej). Również liczebność jarzábka miała bardzo niską wartość 402–518 par (ok. 7–9 par/1000 ha powierzchni leśnej), co oznacza, że w ciągu kilku ostatnich lat nastąpił wyraźny regres liczebności tego gatunku. Liczebność lelka oszacowano na 90–110 par (ok. 1,6 pary/1000 ha powierzchni leśnej), przy czym rozmieszczenie jego było nierównomierne. Lelek preferuje lasy stosunkowo luźniejsze (mniejsza miąższość drzewostanów), dlatego w ocenie DGPL Puszcza Białowieska nie jest obszarem ważnym dla ochrony tego gatunku, a w związku z zapisami dotyczącymi obiektu UNESCO nie ma szans, by utrzymać stan populacji na poziomie wpisanym do aktualnego SDF. Nie stwierdzono występowania cietrzewia na zbadanym terenie – populacja tego kuraka zanikła w Puszczy Białowieskiej jeszcze przed inwentaryzacją.
7. Nietoperze – mopek występował na wszystkich powierzchniach badawczych, a obecność karmiących samic we wszystkich punktach świadczy, że Puszcza jest ważną ostoją tego gatunku. Niemożliwe było określenie w liczbach bezwzględnych wielkości populacji, ale uzyskane wyniki sugerują, że pomiędzy latami 2011 i 2017 miał miejsce wzrost populacji mopka na tym obszarze.
8. W sprawozdaniu przedstawiono też wyniki analizy zawartości węgla w glebie i runie, na których podstawie możliwe było określenie zasobów węgla organicznego w glebach leśnych w przeliczeniu na hektar.
9. Dokonano weryfikacji i zainwentaryzowano 894 nowe stanowiska archeologiczne – zabytki archeologiczne, tworząc dla nich Karty Ewidencji Zabytków Archeologicznych. Łącznie zweryfikowano pozytywnie lub odkryto 2.560 pojedynczych obiektów archeologicznych, które w wielu miejscach stanowią część złożonych struktur – wieloelementowych układów (np. pozostałości dawnych pól).

W 2018 roku zinwentaryzowano: 40 siedlisk 91D0 (Bory i lasy bagiennie), 132 siedliska 91E0 (Łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), 679 siedlisk 9170 (Grąd środkowoeuropejski i subkontynentalny), dziewięć siedlisk 91F0 (Łęgowe lasy dębowo-wiązowo-jesionowe) oraz cztery siedliska 91I0 (Ciepłolubne dąbrowy). Ponadto zinwentaryzowano trzy stanowiska leńca bezpodkwiatkowego (1437) i jedno stanowisko sasanki otwartej (1477).

W latach 2016–2018 odnotowano wzrost ocen właściwego stanu ochrony siedliska grądów, łęgów jesionowo-olszowych oraz w niewielkim stopniu borów i lasów bagiennych. Pozytywny wzrost ocen FV odnotowano szczególnie w parametrze perspektywy ochrony. Parametr struktura i funkcje ulegał fluktuacjom (w latach 2017–2018 następował wzrost udziału złego i niezadawalającego stanu ochrony w grądach i borach bagiennych). W grądach związane to było ze spadkiem ocen we wskaźnikach: drzewa biocenotyczne, naturalne odnowienie drzewostanu, martwe drewno wielkowymiarowe,

⁵⁵ Dzięcioł trójpalczasty, dzięcioł białogrzbiety, sóweczka, włośchatka, bielik, orlik krzykliwy, bocian czarny, cietrzew, puchacz, muchołówka mała, muchołówka białoszyja, jarzábek, gołąb siniak, żuraw, lelek zwyczajny.

Prezentacja wyników inwentaryzacji

struktura pionowa i przestrzenna. W borach i lasach bagiennych dotyczyło to ponadto: wieku drzewostanu, występowania charakterystycznych krzewinek, inwazyjnych gatunków obcych w runie i gatunków charakterystycznych. Siedlisko łągów wiązowo-jesionowych występowało sporadycznie. Oceny dla siedliska ciepłolubnej dąbrowy wskazywały na ewidentną regresję tego siedliska w Puszczy i niezbędna była jego ochrona czynna na jeszcze zachowanych płatach z gatunkami typowymi, często w kompleksie z siedliskami nieleśnymi, takimi jak murawy i łąki.

W dniu 2 marca 2021 r., tj. 21 miesięcy po terminie ustalonym w decyzji⁵⁶, Dyrektorowi Generalnemu LP przekazano *Raport o stanie ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej*. Nie został on przyjęty i opublikowany w terminie z uwagi na przedłużające się prace związane z opracowaniem części I Raportu. (część opracowywana przez pracowników DGLP). W trakcie prac okazało się bowiem, że cenne będzie uzupełnienie tego zasobu o rozdział dotyczący klimatu i zmian klimatycznych na obszarze Puszczy Białowieskiej. W tym celu nawiązano współpracę z kierownikiem zespołu w Instytucie Badawczym Leśnictwa, realizującym (do 2018 roku) temat badawczy pt. *Ocena wpływu zmian czynników abiotycznych na środowisko lasów naturalnych Puszczy Białowieskiej*.

Na potrzeby przygotowania *Raportu o stanie lasów Puszczy Białowieskiej* Dyrektor Generalny LP zawarł osiem umów z instytucjami / podmiotami na przygotowanie szczegółowych ekspertyz wykorzystanych do opracowania poszczególnych jego rozdziałów, na mocy których wykonawcom wypłacono 256,0 tys. zł. Niezasadnie nie naliczono natomiast wykonawcom dwóch z tych umów⁵⁷ 6,4 tys. zł kar z tytułu przekazania przez nich dokumentów w terminach niezgodnych z umowami (21 i 22 dni po terminie).

5.3.2. WYKONYWANIE MONITORINGU GATUNKÓW I SIEDLISK, DLA KTÓRYCH WYZNACZONO OBSZAR N2000 NA PROWADZENIE GOSPODARKI LEŚNEJ

Prowadzony w Nadleśnictwach monitoring przyrodniczy

W latach 2018 (II połowa) – 2021 w objętych kontrolą nadleśnictwach prowadzono monitoring przyrodniczy, który nie był bezpośrednio ukierunkowany na monitorowanie gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono obszar N2000. Realizowany był w oparciu o regulacje ustalone przez Dyrektora RDLP⁵⁸ i polegał przede wszystkim na przeprowadzanych przez poszczególnych leśniczych oględzinach terenowych oraz raportowaniu zaobserwowanych zmian w środowisku przyrodniczym.

Przykład:

W Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka ramach monitoringu przyrodniczego sporządzano: [1] karty informacji przyrodniczej, odnotowując w nich formę ochrony przyrody, lokalizację, opis obserwacji i dołączając szkic miejsca występowania, [2] karty kroniki obiektu chronionego: rezerwatów przyrody (odrębnie dla każdego z rezerwatów), stref ochrony ptaków (głównie orlika krzykliwego) oraz stref ochronnych grzybów i porostów (granicznika płucnika), [3] wykazy pomników przyrody, [4] wykazy użytków ekologicznych. Nadleśnictwa corocznie przekazywały RDLP sprawozdania dotyczące form ochrony przyrody. W efekcie badań monitoringowych prowadzonych na terenie Nadleśnictwa Białowieża utworzono w 2018 r. dwie i w 2021 r. jedną strefę ochrony sóweczki, zaś zlikwidowano w 2021 r. (po potwierdzeniu przez ornitologa) jedną strefę ochrony orlika krzykliwego.

Dane do prowadzenia monitoringu przyrodniczego

⁵⁶ Decyzja nr 145 Dyrektora Generalnego LP z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie powołania zespołu opiniodawczo-doradczego ds. opracowania raportu o stanie ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej, na podstawie wyników inwentaryzacji przyrodniczo-kulturowej, w której termin przekazania i publikacji dokumentu określono na marzec 2019 r.). Termin ten wydłużono do czerwca 2019 r. decyzją nr 188 Dyrektora Generalnego LP z dnia 12 października 2018 r. w sprawie zmiany decyzji 145 Dyrektora Generalnego LP z dnia 20 lipca 2018 r.

⁵⁷ Umowy: z 29 marca 2019 r. – nr EO.271.3.4.2019 oraz z 29 marca 2019 r. – nr EO.271.3.5.2019.

⁵⁸ Zarządzenia nr 16 z 29 kwietnia 2014 r. oraz nr 40 z 21 października 2020 r.

Dane do prowadzenia monitoringu (z wyjątkiem stanu siedlisk przyrodniczych) przekazywano do RDLP w formie raportów LPIR-4⁵⁹ lub w systemie SILP. Nadleśnictwa nie sporządzały jednolitego raportu w zakresie stanu siedlisk przyrodniczych umiejscowionych na ich terenie. Dysponowano danymi dotyczącymi ogółu czynników mających wpływ na stan siedlisk przyrodniczych i umożliwiającymi monitorowanie ich stanu, tj.:

- liczbą i masą drzew zaatakowanych przez kornika drukarza (w II i III kwartale, tj. w okresie zwiększonej aktywności kornika, informacje ewidencjonowano co tydzień, z dokładnością do leśnictwa i oddziału, a w I i IV kwartale danego roku – w cyklu miesięcznym),
- uszkodzeniami spowodowanymi przez owady, ssaki, ptaki i wykonanymi w związku z tym zabiegami ochronnymi (dane zamieszczano w cyklu rocznym z dokładnością do leśnictwa i oddziału),
- występowaniem uszkodzeń spowodowanych przez czynniki abiotyczne i antropogeniczne oraz chorób drzew leśnych spowodowanych przez grzyby patogeniczne (dane zamieszczano w cyklu rocznym z dokładnością do leśnictwa i oddziału),
- szkodami spowodowanymi w drzewostanach przez zwierzynę (informacje te ujmowano w systemie w cyklu rocznym, z dokładnością do leśnictwa i oddziału),
- wynikami odłowów szkodliwych owadów (brudnicy mniszki) w poszczególnych leśnictwach (dane ewidencjonowano w cyklu rocznym w okresie rozwoju tego gatunku, zgodnie z Instrukcją Ochrony Lasu),
- wynikami jesiennych poszukiwań szkodników pierwotnych sosny na partiach kontrolnych w poszczególnych leśnictwach.

Przedmiotowe dane były dostępne z poziomu nadleśnictw i jednostek nadrzędnych.

**Ocena i monitoring
przeprowadzony przez
IBL**

W latach 2017–2018 Instytut Badawczy Leśnictwa, na zlecenie DGLP, przeprowadził ocenę i monitoring zmian stanu różnorodności biologicznych w Puszczy Białowieskiej na podstawie wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych (dokumentacja ta została przekazana RDLP 26 października 2020 r.). Zinventaryzowano m.in. niektóre gatunki motyli, ważek, płazów, chrząszczy saproksylicznych, ptaków oraz dokonano oceny stanu siedlisk przyrodniczych dla Puszczy Białowieskiej. Uzyskane w wyniku inwentaryzacji oceny siedlisk przyrodniczych były zgodne z PZO w przypadku 9170 – grądu środkowoeuropejskiego i subkontynentalnego, 91E0 – łągów wierzbowych, topolowych, olszowych i jesionowych i 91I0 – ciepłolubnych dąbrów oraz niższe w przypadku 91F0 – łągowych lasów dębowo-wiązowo-jesionowych i 91D0 – borów i lasów bagiennych.

**Zadania określone w
planie ochrony BPN**

W Parku rzetelnie prowadzono monitoring stanu drzewostanów uwzględniający zmiany klimatyczne, gradację kornika, a także presji antropogenicznej na obszary leśne BPN. Zgodnie z założeniami określonymi w planie ochrony, na terenie Parku nie prowadzono gospodarki leśnej, a jedynie zabiegi ochronne określone w tym dokumencie.

⁵⁹ Informacja roczna – rejestr gruntów Lasów Państwowych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Jaki wpływ miała realizacja dyrektyw UE na stan gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy obowiązujące i będące w opracowaniu dokumenty regulujące prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej uwzględniały wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej?2. Czy prowadzona na terenie Puszczy Białowieskiej gospodarka leśna uwzględniała wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej?3. Czy monitoring gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono obszar Natura 2000 oraz okresowa powszechna inwentaryzacja gatunków, roślin, zwierząt i innych organizmów miały wpływ na prowadzenie gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w siedmiu jednostkach: Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, Nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka oraz w Białowieskim Parku Narodowym.
Kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).
Okres objęty kontrolą	Od 1 lipca 2018 r. do 28 lutego 2022 r..
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie niniejszej kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do RDOŚ o udzielenie informacji w zakresie postępowań dotyczących zmian PZO oraz realizacji działań ochronnych wskazanych w PZO w strefie ochrony aktywnej II UNESCO.
Działania na podstawie art. 42 ustawy o NIK	Na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o NIK, przesłuchano byłego Dyrektora RDOŚ na okoliczność realizacji działań ochronnych wskazanych w PZO w strefie ochrony aktywnej II UNESCO.
Współpraca międzynarodowa w trakcie kontroli	Do sporządzenia informacji pokontrolnej wykorzystano materiały uzyskane z Państwowego Komitetu Kontroli Republiki Białorusi dotyczące reżimów ochronnych obowiązujących w białoruskiej części OŚD.
Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych	Do trzech wystąpień wniesiono łącznie 20 zastrzeżeń. Uchwałą Nr 55/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lipca 2023 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych przez Ministra Klimatu i Środowiska do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 marca 2022 r., uwzględniono w całości dwa zastrzeżenia, jedno w części, zaś pozostałe 10 oddalono. Uchwałami z dnia 22 i 14 kwietnia 2022 r. Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygających w NIK, w odniesieniu do siedmiu zastrzeżeń zgłoszonych przez Dyrektora Generalnego LP i Dyrektora RDLP, częściowo uwzględniono dwa, zaś pozostałe pięć oddalono.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 10 wniosków. Na 28 sierpnia 2023 r. cztery wnioski zostały zrealizowane, jeden jest w trakcie realizacji, zaś cztery nie zostały zrealizowane.
Finansowe rezultaty kontroli	

Na finansowe rezultaty kontroli złożyła się nieprawidłowość stwierdzona w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych na kwotę 6,4 tys. zł, z tytułu zaniechania nałożenia kar umownych na dwa podmioty realizujące umowy.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym nie brały udziału w kontroli.

Pozostałe informacje

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Delegaturę NIK w Białymstoku przeprowadziła kontrole w BPN, RDLP, nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka, a Departament Środowiska w MKiŚ i DGLP. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone od 1 września 2021 r. do 16 marca 2022 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej ⁶⁰
1.	Departament Środowiska	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Anna Moskwa Minister Klimatu i Środowiska
2.	Departament Środowiska	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	Pan Józef Kubica p.o. Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych
3.	Delegatura NIK w Białymstoku	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku	Andrzej Nowak Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku
4.	Delegatura NIK w Białymstoku	Nadleśnictwo Białowieża	Dariusz Skirko Nadleśniczy
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Nadleśnictwo Browsk	Tomasz Michał Gałęzia Nadleśniczy
6.	Delegatura NIK w Białymstoku	Nadleśnictwo Hajnówka	Mariusz Agiejczyk Nadleśniczy
7.	Delegatura NIK w Białymstoku	Białowieski Park Narodowy	Michał Krzysiak Dyrektor Białowieskiego Parku Narodowego

⁶⁰ Podane osoby były kierownikami podmiotów kontrolowanych w chwili podpisywania wystąpień pokontrolnych.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności (pozytywna / negatywna / w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	w formie opisowej	Nadzór nad prowadzeniem gospodarki leśnej w nadleśnictwach funkcjonujących na terenie Puszczy Białowieskiej. Współpraca z Komisją Europejską i UNESCO. Uwzględnienie w dokumentach regulujących prowadzenie gospodarki leśnej wymogów wynikających z dyrektywy siedliskowej i ptasiej.	Nieskuteczne działania związane z opracowaniem ZPZ. Brak rekomendacji/wytycznych co do sposobu prowadzenia gospodarki leśnej po zakończeniu obowiązywania PUL 2012–2022 oraz wystarczającego nadzoru ministra właściwego ds. Środowiska nad opracowywaniem aneksów PUL
2.	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	w formie opisowej	Nadzór nad prowadzeniem gospodarki leśnej w nadleśnictwach funkcjonujących na terenie Puszczy Białowieskiej. Kontynuowanie w 2018 roku działań inwentaryzacyjnych wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych na terenie Puszczy Białowieskiej.	Ujęcie we wniosku o aneksowanie PUL Nadleśnictwa Hajnówka działań na terenie jednostki wojskowej niezgodnych z PZO, co skutkowało jego niezatwierdzeniem przez MKiŚ. Niewłaściwy nadzór Dyrektora Generalnego LP nad realizacją umów zleconych na potrzeby przygotowania <i>Raportu o stanie lasów Puszczy Białowieskiej</i> . Nierzetelne zlecenie przygotowania przez Dyrektora DGLP dwóch ekspertyz przyrodniczych dotyczących terenu jednostki wojskowej położonej na terenie Puszczy Białowieskiej, z jednoczesnym wskazaniem terminu ich realizacji, uniemożliwiającego przeprowadzenie inwentaryzacji objętych nimi gatunków zgodnie z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska.
3.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku	w formie opisowej	Uwzględnienie we wnioskach o aneksowanie PUL nadleśnictw Białowieża, Browsk wymogów dyrektywy siedliskowej i ptasiej. Rzetelny nadzór nad prowadzeniem gospodarki leśnej w nadleśnictwach funkcjonujących na terenie Puszczy Białowieskiej.	Ujęcie we wniosku o aneksowanie PUL Nadleśnictwa Hajnówka działań na terenie jednostki wojskowej niezgodnych z PZO, co skutkowało jego niezatwierdzeniem przez MKiŚ.
4.	Nadleśnictwo Białowieża	w formie opisowej	Uwzględnienie we wniosku o aneksowanie PUL wymogów dyrektywy siedliskowej i ptasiej. Prowadzenie w gospodarki leśnej zgodnie z wymogami dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Realizowanie zaplanowanych działań w zakresie monitoringu przyrodniczego.	Brak

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności (pozytywna / negatywna / w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Nadleśnictwo Browsk	w formie opisowej	Uwzględnienie we wniosku o aneksowanie PUL wymogów dyrektywy siedliskowej i ptasiej. Prowadzenie w gospodarce leśnej zgodnie z wymogami dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Realizowanie zaplanowanych działań w zakresie monitoringu przyrodniczego.	Brak
6.	Nadleśnictwo Hajnówka	w formie opisowej	Prowadzenie w gospodarce leśnej zgodnie z wymogami dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Realizowanie zaplanowanych działań w zakresie monitoringu przyrodniczego.	Ujęcie we wniosku o aneksowanie PUL działań na terenie jednostki wojskowej niezgodnych z PZO, co skutkowało jego niezatwierdzeniem przez MKiŚ.
7.	Białowieski Park Narodowy	w formie opisowej	Prowadzenie zabiegów ochronnych zgodnie z Planem ochrony	Brak

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Podmioty uprawnione do prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej	Lasami na terenie Puszczy Białowieskiej (stanowiącymi własność Skarbu Państwa) zarządzają: Lasy Państwowe na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach ⁶¹ w lasach oraz BPN w lasach, będących w użytkowaniu wieczystym tego parku narodowego, stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy i art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody ⁶² . W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą m.in. gospodarkę leśną (art. 4 ust. 3 ustawy o lasach).
Definicja gospodarki leśnej	Gospodarkę leśną, zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy o lasach, stanowi działalność w zakresie [1] urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, [2] utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, [3] gospodarowania zwierzyną, [4] pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także [5] sprzedaż tych produktów oraz [6] realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Stosownie do art. 8 ww. ustawy gospodarkę leśną prowadzi się według zasad: [1] powszechnej ochrony lasów, [2] trwałości utrzymania lasów, [3] ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz [4] powiększania zasobów leśnych. Gospodarkę leśną w lasach na terenie parku narodowego prowadzi się z uwzględnieniem zasad, określonych w przepisach o ochronie przyrody (art. 7 ust. 2 ww. ustawy).
Plany urządzenia lasu	Zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej w lasach zarządzanych przez Lasy Państwowe określa PUL, który – zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o lasach – sporządza się na 10 lat z uwzględnieniem przyrodniczych i ekonomicznych warunków gospodarki leśnej, celów i zasad gospodarki leśnej oraz sposobów ich realizacji, określonych dla każdego drzewostanu i urządzanego obiektu, z uwzględnieniem lasów ochronnych. W przypadkach uzasadnionych stanem lasów, w szczególności wystąpieniem szkód lub klęsk żywiołowych PUL może być sporządzony na okres krótszy niż 10 lat (art. 18 ust. 2 ustawy o lasach). Zakres informacji jakie powinien zawierać PUL określa art. 18 ust. 4 ww. ustawy. Dokument ten powinien zawierać: [1] opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w tym: zestawienie powierzchni lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz lasów ochronnych, a także 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, [3] program ochrony przyrody, [4] określenie zadań, w tym w szczególności dotyczących: ilości przewidzianego do pozyskania drewna, określonego oddzielnie jako etat mięszszościowy użytków rębnych oraz etat powierzchniowy użytków przedrębnych, zalesień i odnowień, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej, gospodarki łowieckiej, potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej. PUL dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych sporządzany jest na ich zlecenie oraz ich koszt (art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach). Wykonanie PUL może być powierzone podmiotom, w tym z państw członkowskich UE lub EFTA, które dysponują wyposażeniem technicznym oraz zatrudniają osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje niezbędne do terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzenia lasu (art. 19c ustawy o lasach). PUL dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa zatwierdza oraz zmienia aneksem minister właściwy ds. środowiska (art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust 1-3 ustawy o lasach). Sprawuje on również nadzór nad ich wykonaniem (art. 22 ust. 4 ww. ustawy). Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, zatwierdzenie PUL dla lasów należących do Skarbu Państwa jest aktem o charakterze wewnętrznym, skierowanym do jednostki podległej i dotyczącym wykonywania przez ministra uprawnień właścicielskich w stosunku do tych

⁶¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 672.

⁶² Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm.

lasów. Z tego względu zatwierdzenie PUL lub jego odmowa nie podlega zaskarżeniu ani w administracyjnym toku instancji, ani do sądu administracyjnego⁶³.

Uzgodnienia planów urzędzenia lasu

Projekty PUL w części dotyczącej otuliny rezerwatu przyrody oraz obszaru Natura 2000, pokrywającego się w całości lub w części z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa, wymagają – stosownie do art. 13 ust. 3b oraz 28 ust. 11a ustawy o ochronie przyrody – uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń lub zadań, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody rezerwatu przyrody lub w zakresie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000.

Tryb sporządzania planów urzędzenia lasu

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i tryb sporządzania PUL, uproszczonego PUL oraz inwentaryzacji stanu lasu⁶⁴ stanowi, że:

- sporządzenie PUL zleca dyrektor regionalny Lasów Państwowych nie później niż 15 miesięcy przed upływem okresu obowiązywania dotychczasowego PUL (§ 2);
- tryb sporządzania PUL obejmuje przeprowadzenie czynności: [1] inwentaryzacyjnych, [2] analitycznych, [3] planistyczno-prognostycznych (§ 3);
- w ramach czynności inwentaryzacyjnych przygotowuje się: [1] opis siedlisk leśnych, wynikający z analizy glebowej i fitosocjologicznej, mający stanowić podstawę planowania hodowlanego, [2] opis taksacyjny lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w formie opisowej oraz bazy danych, według stanu na 1 stycznia pierwszego roku obowiązywania sporządzanego PUL, [3] dane dotyczące powierzchni i miąższości w odniesieniu do poszczególnych klas wieku drzewostanów, ujęte tabelarycznie, [4] wykaz powierzchni lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, objętych sporządzanym PUL, z podaniem rodzajów użytków gruntowych oraz województwa, powiatu i gminy, [5] mapę gospodarczą lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w skali nie mniejszej niż 1:5000, wykonaną na podstawie ewidencyjnej mapy numerycznej lub na podstawie kopii ewidencyjnej mapy analogowej gruntów i budynków nadleśnictwa lub innego urzędzanego lasu, wraz z wypisem z rejestru gruntów, [6] ogólny opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia według stanu na 1 stycznia pierwszego roku obowiązywania sporządzanego PUL, [7] zestawienia powierzchni wynikające z opisu analizy glebowej i fitosocjologicznej (§ 4);
- w ramach czynności analitycznych dokonuje się analizy dotychczasowej gospodarki leśnej oraz analizy stanu zasobów drzewnych (§ 5);
- w ramach czynności planistyczno-prognostycznych przygotowuje się program ochrony przyrody (§ 6).

Strategiczna ocena oddziaływani na środowisko planów urzędzenia lasów

Projekty PUL oraz ich aneksy, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁵ wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Organ opracowujący projekt wspomnianej oceny sporządza także prognozę oddziaływania na środowisko (art. 51 tej ustawy). Zakres tej prognozy wymaga uzgodnienia w właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 53 w zw. z art. 57 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

Obszary Natura 2000

Począwszy od 2008 roku, cały obszar Puszczy Białowieskiej został objęty ochroną w związku z wyznaczeniem proponowanego obszaru N2000. Wystąpiła zatem konieczność dostosowania gospodarki leśnej do wymogów ochrony siedlisk i gatunków określonych w dyrektywach Parlamentu Europejskiego i

⁶³ Tak wyrok NSA z 12 marca 2014 r. (II OSK 2477/12) i postanowienie NSA z 17 października 2017 r. (III OSK 2336/17); dostępne na portalu www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁶⁴ Dz. U. poz. 1302.

⁶⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2373, ze zm.

Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁶⁶ oraz Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁶⁷.

Zgodnie z tymi dokumentami, każdy kraj członkowski Unii Europejskiej ma obowiązek zapewnić siedliskom przyrodniczym i gatunkom, wymienionym w załącznikach do tych dyrektyw, warunki sprzyjające ochronie lub zadbać o odtworzenie ich dobrego stanu. Dotyczy to m.in. wyznaczenia i objęcia ochroną obszarów, na których te siedliska i gatunki występują. Postanowienia obu dyrektyw zostały zaimplementowane do prawa krajowego m. in. ustawą o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 33 tej ustawy, na obszarach Natura 2000 zabrania się, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: [1] pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub [2] wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub [3] pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Ustawa o ochronie przyrody nie ogranicza prowadzenia na terenach Natura 2000 gospodarki leśnej, jeżeli działalność w tym zakresie nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony tego obszaru (art. 36 ust. 1 uoop).

Nadzór nad obszarami Natura 2000 oraz plany zadań ochronnych

Nadzór na obszarze Natura 2000 sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 27a ust. 2 ustawy o ochronie przyrody), który sporządza, a następnie ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 (art. 28 ust. 1 i 5 ww. ustawy). Plan zadań ochronnych zawiera: [1] opis granic obszaru i mapę obszaru Natura 2000, [2] identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk, będących przedmiotami ochrony, [4] cele działań ochronnych, [5] określenie działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania, [5] wskazania do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, jeżeli są niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, [6] wskazanie terminu sporządzenia, w razie potrzeby, planu ochrony dla części lub całości obszaru. Zgodnie z art. 28 ust. 3 i 4 wspomnianej ustawy, sporządzający projekt PZO umożliwi zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, udział w pracach związanych ze sporządzaniem tego projektu, zapewnia również możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonym w ustawie o udostępnianiu informacji, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu.

Plan zadań ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska

Zgodnie z obowiązującym PZO⁶⁸ (z wyłączeniem BPN, który ma ustanowiony plan ochrony) na terenie Puszczy Białowieskiej z gospodarki leśnej wyłączone zostały wszystkie drzewostany w płatach siedliska bory i lasy bagienne (91D0), łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe (91E0)⁶⁹ oraz wszystkie

⁶⁶ Dz. U. L 20 z 26.01.2010, s.7 ze zm.

⁶⁷ Dz. U. UE L 206 z 22.07.1992, s.7 ze zm.

⁶⁸ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 (Dz. U. Woj. Pol. z 2015 r. poz. 3600).

⁶⁹ Działania ochronne nr 13 i 15 określone w załączniku nr 5 do PZO.

drzewostany z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat (ochroną objęto siedliska 13 gatunków⁷⁰). Ograniczenia w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej przewidywały ochronę drzew dziuplastych we wszystkich drzewostanach lub drzewostanach powyżej 100 lat polegającą na pozostawieniu podczas zabiegów gospodarczych ochronnych wszystkich drzew z widocznymi wykutymi dziuplami – z wyłączeniem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu⁷¹ oraz drzew martwych polegającą na, pozostawieniu w drzewostanach lasów gospodarczych wszystkich ponad 100 letnich, martwych drzew do całkowitej mineralizacji – z wyłączeniem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu⁷².

W ramach PZO zaplanowane zostały również działania z zakresu gospodarki leśnej służące ochronie siedliska grądu subkontynentalnego (9170) obejmujące: [1] dostosowanie składu drzewostanu do składu zgodnego z siedliskiem przyrodniczym w drzewostanach z dominacją osiki, brzozy, sosny i rzadziej świerka - w drzewostanach poniżej 100 lat, stopniowa, rozłożona w czasie przebudowa przy użyciu rębni IIIB i IVD i / lub zabiegi hodowlano - ochronne prowadzące do uzyskania składu gatunkowego, dostosowanego do charakteru siedliska przyrodniczego i jego identyfikatorów fitosocjologicznych (działanie nr 9 określone w załączniku nr 5 do PZO) oraz [2] renaturyzacja niektórych drzewostanów, zbiegi hodowlano-ochronne polegające na odślanianiu i pielęgnacji nalotów i podrostów gatunków liściastych (działanie nr 10 określone w załączniku nr 5 do PZO).

Plan ochrony BPN

W związku z art. 28 ust. 11 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, z PZO wyłączony został obszar BPN, w stosunku do którego obowiązuje plan ochrony⁷³, zawierający dane i ustalenia, wymagane art. 28 ust. 10 ww. ustawy. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o lasach, gospodarka leśna w BPN powinna uwzględniać zasady określone w tym planie, jako przepisie o ochronie przyrody.

Przyjęcie Planów Urządzenia Lasu na lata 2012-2012

Na wniosek Dyrektora Generalnego LP z 28 marca 2012 r., decyzją z 16 maja 2012 r.⁷⁴, MŚ zatwierdził PUL na lata 2012–2021, którymi nadleśnictwom Białowieża, Browski i Hajnówka ustalono zadania gospodarcze, obejmujące m.in. pozyskanie drewna w ilości nie większej niż 1.074,1 tys. m³, pielęgnowanie lasu na powierzchni 22,3 tys. ha oraz zalesienia i odnowienia na powierzchni 1 tys. ha. W uzasadnieniu do decyzji zatwierdzających MŚ ograniczył jednak roczne pozyskanie drewna we wszystkich trzech nadleśnictwach do 48,5 tys. m³ łącznie, co umożliwiło realizację jedynie 45,2% planowanego pozyskania drewna. Ponadto wykonanie każdego z zadań uzależnił od względów ochronnych i pielęgnacyjnych, a nie ekonomicznych. W efekcie protestów organizacji pozarządowych, po wszczętym ponownie z urzędu postępowaniu, MŚ stwierdził nieważność decyzji⁷⁵ zatwierdzających ww. PUL na lata 2011–2012, wskazując m.in. na sprzeczność sentencji z uzasadnieniem oraz na błąd formalny, polegający na połączeniu spraw dotyczących trzech nadleśnictw, mimo że dotyczyły one innych stanów faktycznych. Następnie decyzjami z 18 lipca 2012 r. odmówił zatwierdzenia PUL dla wszystkich trzech nadleśnictw na lata 2012–2021⁷⁶ uzasadniając, że zadania w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej w

⁷⁰ Działania ochronne o nr 8, 25, 32, 34, 39, 42, 46, 47, 49, 75, 77, 79, 80 określone w załączniku nr 5 do PZO dotyczyły następujących gatunków: 9170 Grąd subkontynentalny, A072 Trzmielojad, A 217 Sóweczka, A223 Włochatka, A239 Dzieciol białogrzbiety, A 241 Dzieciol trójpalczasty, A320 Muchołówka mała, A321 Muchołówka biało szyja, A207 Siniak, 1084 Pachnica dębowa, 1085 Bogatek wspianiały, 1086 Zgniotek cynobrowy, 1920 Ponurek Schneidera.

⁷¹ Działania ochronne o nr 38, 40, 43, 50, 76 określone w załączniku nr 5 do PZO dotyczące ochrony następujących gatunków: A238 Dzieciol średni, A239 Dzieciol białogrzbiety, A 241 Dzieciol trójpalczasty, A207 Siniak, 1084 Pachnica dębowa.

⁷² Działania nr 84, 86, 88 określone w załączniku nr 5 do PZO dotyczące ochrony następujących gatunków: 1925 Rozmiarz kowleński, 4021 Konarek tajgowy, 4026 Zagłębek bruzd kowany.

⁷³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Białowieckiego Parku Narodowego (Dz. U. 2014, poz. 1735).

⁷⁴ Nr DLP-lpn-611-9/19343/12.

⁷⁵ Decyzja MŚ z 28 czerwca 2012 r. nr DLP-lpn- 611-9/25183/12.

⁷⁶ Decyzja zn. DLP-lpn-611-9/28159/12 z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie odmowy zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Hajnówka, decyzja zn. DLP-lpn-611-9/28153/12 z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie odmowy zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa

projekcie PUL nie gwarantują należytej ochrony siedlisk, gatunków i procesów przyrodniczych, m.in. poprzez niewyłączenie z użytkowania drzewostanów z udziałem gatunków drzew w wieku 100 lat i starszych, przez co nie uwzględniają potrzeby szczególnej ochrony Puszczy Białowieskiej. Po ponownym złożeniu wniosków przez Dyrektora Generalnego LP, w których uwzględniono zalecenia MŚ, dotyczące m.in. ograniczenia etatu rocznego pozyskania drzew do 48,5 tys. m³, decyzjami z 9 października 2012 r.⁷⁷ Minister zatwierdził PUL dla nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka.

W PUL 2012–2021 ustalono etat miąższościowy użytków głównych łącznie we wszystkich trzech nadleśnictwach w wysokości 469.980 m³⁷⁸. W zakresie zadań dotyczących hodowli lasu określono powierzchnię odnowień i zalesień 300,2 ha⁷⁹, poprawek i uzupełnień 41,3 ha⁸⁰, pielęgnowania 2.877,6 ha⁸¹ oraz melioracji 313,9 ha⁸². Przyjęty w PUL 2012–2021 etat miąższościowy użytków głównych był znacznie niższy niż wielkości zaplanowane w poprzednim PUL, obowiązującym w latach 2002–2011 oraz faktycznie wykonane w tym okresie. Planowany na lata 2002–2011 etat użytków głównych wnosił 1.457.106 m³, natomiast wykonany 1.193.079 m³. Wielkości te były wyższe od zaplanowanego na lata 2012–2021 etatu odpowiednio o 210% i 153,9%. Przyjęte w PUL 2012–2021 limity użytków głównych umożliwiały średnio roczne pozyskanie drewna na poziomie 46.998 m³, które było znacząco niższe od średniego rocznego pozyskania w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej, które w latach 1945–2011 wynosiło od 108.827,2 m³ drewna rocznie w latach 1992–2001 do 171.624,8 m³ drewna rocznie w latach 1949–1959. W zakresie zadań dotyczących hodowli lasu przyjęte w PUL 2012–2021 powierzchnie były również znacząco niższe od planowanych i wykonanych w latach 2002–2011. W okresie tym planowano i wykonano bowiem odnowienia i zalesienia na obszarach odpowiednio 1.086,5 ha i 696,6 ha (tj. odpowiednio o 261,9% i 132% większych niż planowane w PUL 2012–2021), poprawki i uzupełnienia planowano i wykonano na obszarach odpowiednio 77,4 ha i 135,6 ha (tj. odpowiednio o 87,4% i 228,3% większych niż planowane w PUL 2012–2021), pielęgnowanie planowano i wykonano na obszarach odpowiednio 18.077,4 ha i 14.256,7 ha (tj. odpowiednio o 528,2% i 395,4% większych niż planowane w PUL 2012–2021), natomiast melioracje planowano i wykonano na obszarach odpowiednio 456,6 ha i 561,4 ha (tj. odpowiednio o 45,5% i 78,8% większym niż planowane w PUL 2012–2021). Przy określeniu etatu pozyskania drewna w PUL na lata 2012–2021 wzięto pod uwagę i zaplanowano działania służące ochronie siedlisk przyrodniczych Natura 2000 i zgodnie z decyzją MŚ z 17 maja 2012 r. wyłączono z zabiegów gospodarczych wszystkie drzewostany na terenie Puszczy Białowieskiej, w których 10% drzew przekroczyło wiek 100 lat.

**Aneks Planu Urządzenia
Lasu Nadleśnictwa
Białowieża z 25 marca
2016 r.**

Na wniosek Dyrektora Generalnego LP, MŚ decyzją z 25 marca 2016 r.⁸³ zatwierdził aneks do PUL Nadleśnictwa Białowieża, którym zwiększył pozyskanie drewna o 124,5 tys. m³ (pozyskanie we wszystkich trzech nadleśnictwach wzrosło do 594,5 tys. m³, tj. o 26,5% w stosunku do planów zatwierdzonych w 2012 roku) oraz powierzchnię zalesień i odnowień o 15,9 ha (powierzchnia zalesień i odnowień we wszystkich trzech nadleśnictwach wzrosła do 445,9 ha, tj. o 3,7%). W uzasadnieniu do decyzji zatwierdzającej

Białowieża, decyzja zn. DLP-lpn-611-9/28157/12 z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie odmowy zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Browsk.

⁷⁷ Nr DLP-lpn-611-31/40283/12 (Nadleśnictwo Białowieża), nr DLP-lpn-611-31/40296/12 (Nadleśnictwo Browsk), nr DLP-lpn-611-31/40298/12 (Nadleśnictwo Hajnówka).

⁷⁸ W Nadleśnictwie Białowieża ustalono etat miąższościowy na 63.471 m³, Browsk na 214.218 m³ oraz Hajnówka na 192.291 m³.

⁷⁹ Powierzchnię odnowień i zalesień w Nadleśnictwie Białowieża ustalono na 11,6 ha, Browsk na 60,5 ha, Hajnówka na 228,1 ha.

⁸⁰ Powierzchnię poprawek i uzupełnień w Nadleśnictwie Białowieża ustalono na 1,2 ha, Browsk na 16,2 ha, Hajnówka na 23,9 ha.

⁸¹ Powierzchnię pielęgnowania w Nadleśnictwie Białowieża ustalono na 524,7 ha, Browsk na 956,9 ha, Hajnówka na 1.396 ha.

⁸² Powierzchnię melioracji w Nadleśnictwie Białowieża ustalono na 14,9 ha, Browsk na 71,6 ha, Hajnówka na 227,4 ha.

⁸³ Nr DLP-lpn-611.16.2016.

aneks wskazano, że w związku z wystąpieniem dotkliwych szkód w drzewostanach, w wyniku trwającej gradacji kornika świerka, konieczne było zwiększenie pozyskania drewna (użytków przygodnych), w celu utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego lasów, zapewnienia trwałości ekosystemów leśnych oraz zaprzestania degradacji i rozpoczęcia procesu regeneracji siedlisk przyrodniczych, w tym ważnych dla Wspólnoty. Prognoza oddziaływania na środowisko aneksu zezwalała na usuwanie bez względu na ograniczenia wiekowe drzew zasiedlonych przez kornika drukarza. Decyzja ta została negatywnie przyjęta przez część organizacji pozarządowych, które podnosiły zarzut braku dowodów, że wycinka zainfekowanych drzew w ramach tzw. cięć sanitarnych w połączeniu z innymi metodami z zakresu hodowli lasu faktycznie stanowi efektywną metodę opanowania gradacji korników⁸⁴.

Decyzja nr 51

Z powodu rozwijającej się gradacji kornika drukarza, MŚ 2 lutego 2017 r. wyraził zgodę na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki wraz z pozyskaniem drewna oraz pozyskiwanie drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach drzewostanu⁸⁵. Zasady usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz zagrażających bezpieczeństwu publicznemu i pożarowemu zostały określone w decyzji Dyrektora Generalnego LP nr 51 z 17 lutego 2017. w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskiwania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanu w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka. Dyrektor Generalny LP decyzją nr 51 zobowiązywał nadleśniczych do niezwłocznego przystąpienia do usuwania drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, w pierwszej kolejności wzdłuż ciągów komunikacyjnych i szlaków turystycznych, traktując zachowanie bezpieczeństwa publicznego jako sprawę nadrzędną i priorytetową, bieżącego usuwania drzew suchych i pozostałości po ich pozyskaniu zgodnie z obowiązującymi przepisami przeciwpożarowymi w lasach oraz bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem.

Prace nad aneksami PUL nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka

Prace nad aneksami do PUL 2012–2021 dla nadleśnictw Browsk i Hajnówka rozpoczęto w 2017 r. Nadleśnictwo Hajnówka złożyło wniosek 1 czerwca 2017 r., natomiast Nadleśnictwo Browsk – 16 sierpnia 2017 r. W uzasadnieniu wniosków Nadleśnictwa wskazywały, że konieczność wykonania aneksów spowodowana była wystąpieniem szkód o charakterze kłęskowym, wywołanych przez gradację kornika drukarza, wymuszających wykonanie zwiększonego rozmiaru cięć sanitarnych, co uniemożliwiało wykonanie obligatoryjnych cięć wynikających z potrzeb hodowlanych, określonych w obowiązującym PUL 2012–2021. Nadleśnictwa wnioskowały o zwiększenie etatu miąższościowego o 622.192 m³ drewna (z 406.509 m³ do 1.028.701 m³), tj. o 153,1%⁸⁶, a w zakresie zadań hodowli lasu o zwiększenie powierzchni: odnowień i zalesień o 1.263,9 ha (z 288,7 ha do 1.552,6 ha), tj. 437,8%⁸⁷, pielęgnowania o 976,5 ha (z 2.352,9 ha do 3.329,4 ha), tj. o 41,5%⁸⁸ oraz melioracji o 1.194,3 ha (z 299 ha do 1.493,3), tj. o 399,4%⁸⁹. Ponadto Nadleśnictwo Hajnówka wnioskowało o zwiększenie powierzchni poprawek i uzupełnień o 49,5 ha (z 40,1 ha do 89,6 ha), tj. 123,4%. Wnioskom tym nie został nadany dalszy bieg, z uwagi na postanowienie TSUE o

⁸⁴ Informacja opublikowana na stronie www.puszcza.pracownia.org.pl.

⁸⁵ Pismo MŚ nr DL-L0770.11.2017.

⁸⁶ Nadleśnictwo Browsk złożyło wniosek o zwiększenie etatu miąższościowego o 283.392 m³ – z 214.218 m³ do 497.610 m³, tj. o 132,3%, natomiast Nadleśnictwo Hajnówka o zwiększenie etatu o 338.800 m³ – z 192.291 m³ do 531.091 m³, tj. o 176,2%.

⁸⁷ Nadleśnictwo Browsk złożyło wniosek o zwiększenie powierzchni odnowień i zalesień o 268,7 ha – z 60,5 ha do 329,2 ha, tj. o 444,1%, natomiast Nadleśnictwo Hajnówka o zwiększenie o 995,2 ha – z 228,1 ha do 1.223,3 ha, tj. o 436,3%.

⁸⁸ Nadleśnictwo Browsk złożyło wniosek o zwiększenie powierzchni pielęgnowania lasu o 27,8 ha z 956,9 ha do 984,7 ha, tj. o 2,9%, natomiast Nadleśnictwo Hajnówka o zwiększenie o 948,7 ha z 1.396 ha do 2.344,7 ha, tj. o 68%.

⁸⁹ Nadleśnictwo Browsk złożyło wniosek o zwiększenie powierzchni melioracji o 198,4 ha (z 71,6 ha do 270 ha), tj. o 277,1%, natomiast Nadleśnictwo Hajnówka o zwiększenie o 995,9 ha (z 227,4 ha do 1.223,3 ha), tj. o 438%.

**Wyrok Trybunału
Sprawiedliwości Unii
Europejskiej z 17
kwietnia 2018 r.**

zastosowaniu środków tymczasowych do czasu wydania wyroku oraz wydanie ostatecznego wyroku TSUE z 17 kwietnia 2018 r.

Zatwierdzenie przez Ministra Środowiska 25 marca 2016 r. aneksu PUL Nadleśnictwa Białowieża i wydanie przez Dyrektora Generalnego LP decyzji nr 51/2017 z 17 lutego 2017 r. w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskiwania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanu w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka spowodowały wniesienie przez Komisję Europejską do skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE o stwierdzenie, że Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy dyrektyw siedliskowej i ptasiej (poza tym KE wniosła do Trybunału o nakazanie Polsce, aby w oczekiwaniu na wyrok Trybunału, co do istoty sprawy zaprzestała, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, aktywnych działań gospodarki leśnej w niektórych siedliskach i drzewostanach, jak też usuwania ponad 100-letnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze Puszczy Białowieskiej). Komisja uzupełniła ten wniosek o to, by mogła zostać nałożona kara pieniężna w wypadku nieprzestrzegania nałożonych nakazów. Postanowieniem z 20 listopada 2017 r. Trybunał uwzględnił ten wniosek. W ogłoszonym 17 kwietnia 2018 r. wyroku stwierdził m.in., że przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża nastąpiło z naruszeniem art. 6.3 dyrektywy siedliskowej. Przeprowadzona bowiem „ocena oddziaływania planu na środowisko” nie spełniała wymogów dyrektywy, gdyż była oparta na błędnej metodzie, nie korzystała z aktualnych informacji, nie rozwiewała racjonalnych wątpliwości oraz postanowienia przyjętego aneksu i decyzji nr 51 nie obejmowały wszystkich warunków minimalizujących, które uwzględniono w ocenie. Ponadto, w ocenie TSUE, decyzja 51, rozszerzająca podobne działania na nadleśnictwa Browsk i Hajnówka, naruszała art. 6.3 dyrektywy poprzez brak poddania jej odpowiedniej ocenie oddziaływania. W ocenie TSUE, działania gospodarki leśnej, przyjęte w aneksie do PUL Nadleśnictwa Białowieża i w decyzji 51, mogły naruszać integralność obszaru Natura 2000. W szczególności, działania te odpowiadały dokładnie potencjalnym zagrożeniom zidentyfikowanym w PZO. Jak zauważył Trybunał, nie można co prawda wykluczyć, by państwo członkowskie było uprawnione do realizacji działań aktywnej gospodarki leśnej na obszarze N2000 chronionym na podstawie dyrektyw siedliskowej i ptasiej, celem ograniczenia gradacji kornika, która mogłaby naruszyć integralność tego obszaru. Jednak w przypadku Puszczy Białowieskiej, argumentacja przedstawiona przez Rzeczpospolitą Polską w tym względzie nie pozwala na uznanie, że podjęte działania były rzeczywiście uzasadnione koniecznością ograniczenia gradacji takiego szkodnika, a przedstawione przez Polskę dane nie potwierdzają, że gradacja kornika drukarza jest spowodowana zmniejszeniem etatu drewna pozyskiwanego w latach 2012–2015.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Dyrektywa Rady 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.).
2. 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.).
3. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 2373, ze zm.).
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 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. Nr 25, poz. 133, ze zm.).
8. Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 3600).
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego (Dz. U. poz. 1735).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Klimatu i Środowiska
8. Minister Spraw Zagranicznych
9. Minister Obrony Narodowej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu
15. Generalny Dyrektor Lasów Państwowych
16. Regionalny Dyrektor Lasów Państwowych w Białymstoku



Minister Klimatu i Środowiska

DLŁ-WNO.081.6.2023.BT
2839192.11028896.8865214
Warszawa, 12-10-2023

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 28 września 2023 r., znak: LBI.0161.8.2023, przekazujące informację o wynikach kontroli P/21/061 Wpływ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. L 20 z 26.01.2010, s.7 ze zm.) oraz Dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE L 206 z 22.07.1992, s. 7 ze zm.) na gospodarkę leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej, zgodnie z art. 64 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), poniżej przedstawiam stanowisko w niniejszej sprawie.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zgodnie z ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, z późn. zm.) – dalej ustawa o lasach - nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Najwyższa Izba Kontroli w swojej ocenie wskazała, iż **nadzór Ministra Klimatu i Środowiska oraz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych nad prowadzeniem gospodarki leśnej w nadleśnictwach funkcjonujących na terenie Puszczy Białowieskiej w okresie kontroli był prawidłowy** (str. 45).

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że istotnymi problemami w zarządzaniu obszarem Puszczy Białowieskiej w kwestii gospodarki leśnej są przede wszystkim wymogi i zasady zarządzania określone w latach 2011-2015. Najwyższa Izba Kontroli jednoznacznie wskazała sprzeczność pomiędzy zasadami wskazanymi we wniosku nominacyjnym w sprawie wpisu obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO Białowieża Forest (dalej OŚD) na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, a planem zadań ochronnych ustanowionych zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej RDOŚ) z 6 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała również, że ograniczenia w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej wynikające z wniosku renomacyjnego i ustaleń Misji Kontrolnej IUCN/UNESCO z 2018 r. dotyczące OŚD, uniemożliwiają realizację zawartego w planie zadań ochronnych działania ochronnego nr 9. Zgodnie z rekomendacją misji IUCN z 2018 r. z gospodarki leśnej wyłączone bowiem całkowicie strefę ochrony aktywnej II, w której zlokalizowane było 165 wydziełów leśnych o powierzchni 826,4 ha, na których zgodnie z planem zadań ochronnych powinny być realizowane zadania ochronne niezbędne do właściwej ochrony płatów siedliska 9170 Grąd subkontynentalny. Z powyższej sprzeczności wynika wprost fakt, że z jednej strony aktywność, a z drugiej strony jej brak, skutkuje łamaniem którejś zasady: albo wynikającej z dyrektyw europejskich albo z Konwencji UNESCO. Stawiało to Polskę w bardzo trudnej sytuacji na arenie międzynarodowej.

Najwyższa Izba Kontroli słusznie zauważyła, że „przyjęte w planie urządzenia lasu 2012–2021 limity użytków głównych umożliwiały średnioroczne pozyskanie drewna na poziomie 46 998 m³, **które było znacząco niższe od zrealizowanego w latach 1945–2011, wynoszącego od 108 827,2 m³ drewna rocznie w latach 1992–2001 do 171 624,8 m³ w latach 1949–1959**”. Należy wskazać, że przyjęty niski limit możliwego pozyskania został określony w 2012 roku przez ówczesnego ministra w sposób arbitralny przy udziale organizacji pozarządowych, co doprowadziło do braku możliwości reagowania przez Lasy Państwowe na pogarszający się stan zdrowotny lasów.

Zgodnie z danymi przedstawionymi w informacji o wynikach kontroli, w latach 2012–2021 (do 30 września) w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka wyznaczonych zostało 1 923 079 m³ drewna świerkowego zasiedlonego przez kornika, co pokazuje i potwierdza zły stan sanitarny lasów w Puszczy Białowieskiej. W tym czasie Nadleśnictwa pozyskały 299 897,7 m³, co stanowiło 15,6% świerków zasiedlonych przez kornika. Z uwagi na wyczerpanie przez Nadleśnictwa limitów miąższościowych określonych w planie urządzenia lasu na lata 2012–2021 oraz zakaz prowadzenia gospodarki leśnej w drzewostanach ponad 100-letnich i w strefie I i II ochrony aktywnej UNESCO, w Puszczy Białowieskiej pozostało 1 623 181,3 m³ drewna świerkowego zasiedlonego przez kornika o szacunkowej wartości około 206 465,9 tys. zł.

W tym miejscu należy podkreślić, że ustawa o lasach określa, iż w celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów właściciele lasów są obowiązani do zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych, natomiast wymogi i zasady zarządzania określone w latach 2011-2015 uniemożliwiły

podjęcie przez Nadleśnictwa ww. działań, co postawiło Polskę w bardzo trudnej sytuacji na arenie międzynarodowej. Ponadto obrazuje to, że plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, jako akt prawa miejscowego, wbrew obowiązującej w Polsce hierarchii aktów prawnych, jest ponad obowiązkiem wynikającym wprost z ustawy (w tym przypadku z art. 9 ustawy *o lasach*).

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje wprost, że **jednoznaczne określenie wpływu dyrektywy siedliskowej, a tym bardziej ptasiej, na gospodarkę leśną w Puszczy Białowieskiej nie jest możliwe.**

Podsumowując, z analizy stanu formalno-prawnego wykonanej przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że wprowadzone wymogi i zasady zarządzania określone w latach 2011-2015 spowodowały brak możliwości racjonalnego zarządzania, ponieważ ustanowione wówczas zasady były sprzeczne ze sobą i prowadziły jedynie do sytuacji konfliktowej, zarówno na arenie międzynarodowej, jak również w kraju, stawiając Polskę z góry na przegranej pozycji w sporach.

Wprowadzone w latach 2011-2015 zasady skutkowały tym, że w latach 2016-2023 Polska zamiast prowadzić działania polegające na ustanowieniu właściwego i racjonalnego zarządzania tym obszarem, w dużej mierze była zmuszona do wyjaśniania skutków decyzji z lat 2011-2015 oraz do podejmowania prób rozwiązywania konfliktów w oparciu o dostępne możliwości.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że opracowanie Planu zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa jest procesem wieloetapowym i co do zasady trwa kilkanaście lat. Niestety, podczas prac nad przygotowaniem całego procesu dotyczącego opracowania planu zarządzania dla Obiektu Białowieża Forest wystąpiło wiele czynników natury obiektywnej (tj. wyjaśnienia na wielu forach krajowych i międzynarodowych zawitości formalnoprawnych dotyczących Puszczy Białowieskiej, zmiany w strukturze ministerstwa, pandemia Covid-19, działania reżimu Republiki Białorusi na granicy i ich skutki, nieuzasadniony atak Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i jego skutki), które spowodowały wydłużenie tego procesu.

W odniesieniu do zaproponowanych wniosków skierowanych do Ministra Klimatu i Środowiska informuję, że:

- Odnosząc się do wniosku nr 1 (*podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do zgodności przepisów prawa krajowego z przyjętymi przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej*) informuję, że zgodnie z informacją o wynikach kontroli, Najwyższa Izba

Kontroli wskazywała wielokrotnie na sprzeczność zapisów planu zadań ochronnych (prawo krajowe) z zasadami wynikającymi z wniosku renowacyjnego. Informuję, że właściwym organem ochrony przyrody ustanawiającym plan zadań ochronnych w formie zarządzenia, oraz który może zmienić przepisy tego zarządzenia, jest regionalny dyrektor ochrony środowiska.

- Odnosząc się do wniosku nr 2 (*zapewnienie opracowania dokumentów określających zasady prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej*) należy wskazać, że podstawowymi dokumentami gospodarki leśnej na terenie puszczańskich Nadleśnictw są plany urządzenia lasu. Informuję, że sporządzenie planu urządzenia lasu w przypadku lasów będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe zleca dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Minister właściwy ds. środowiska zgodnie z nadaną kompetencją zatwierdza przedłożony projekt planu urządzenia lasu. Również od 2015 r. jest w obiegu prawnym plan zadań ochronnych sporządzony dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC 200004. Ponadto nowym dokumentem sporządzonym celowo dla obszaru Puszczy Białowieskiej będzie Plan zarządzania Obiektem Światowego Dziedzictwa Białowieża Forest, który będzie wyznaczał ramy dla ww. planów w momencie ich aktualizowania.
- Odnosząc się do wniosku nr 3 (*wprowadzenie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli w procesie oceny przedkładanych do zatwierdzenia dokumentów regulujących zakres i zasady prowadzenia gospodarki leśnej przed ich zatwierdzeniem*) należy wskazać, że analiza dokumentacji projektów planu w resorcie skupia się na elementach rzeczywiście istotnych, które mają wpływ na zarządzanie obszarami leśnymi, tj. ocenie pod kątem zgodności z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej i przepisami prawa. Z uwagi na bardzo różnorodną charakterystykę obiektów obejmowanych dokumentacją urzędniową, przyjęte w Ministerstwie Klimatu i Środowiska elastyczne podejście oparte o niestandardyzowaną ocenę ekspercką pracowników merytorycznych z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem, zapewnia adekwatne i skuteczne mechanizmy kontroli planów urządzenia lasu i aneksów do nich.
- W przypadku wniosku nr 4 (*wydanie wytycznych regulujących zasady prowadzenia gospodarki leśnej w Nadleśnictwach puszczańskich do czasu zatwierdzenia planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2022-2031*), należy wskazać, iż nie ma uzasadnienia do wydania tymczasowych wytycznych

regulujących zasady prowadzenia gospodarki leśnej w puszczańskich Nadleśnictwach. Trwale zrównoważoną gospodarkę leśną realizuje się w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Wytycznymi w tym przypadku są zasady określone m.in. w ustawie *o lasach*, ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336) oraz w planie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. Obowiązujące przepisy prawa pozwalają nadleśniczemu na ewentualne działanie w sytuacji braku zatwierdzonego planu urządzenia lasu w koniecznym i nie budzącym wątpliwości zakresie, tj. np. prowadzenie niezbędnych działań metodami gospodarki leśnej w sytuacji bezwzględnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, bez obawy o ewentualną niezgodność takich działań z później zatwierdzonym planem urządzenia lasu. W wyniku kontroli nie wykazano żadnych dowodów, że działanie w omawianym zakresie w oparciu o obowiązujące przepisy prawa było niewystarczające. Ponadto, mając na uwadze aktualne zaawansowanie prac nad projektami planów urządzenia lasu i ewentualny czas potrzebny na sformułowanie takich wytycznych, realizacja przedmiotowego wniosku Najwyższej Izby Kontroli wydaje się nieuzasadniona na obecnym etapie, tj. w kontekście spodziewanego okresu, do którego przedmiotowe wytyczne miałyby się odnosić.

W odniesieniu do zaproponowanych wniosków skierowanych do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych informuję, że:

- Odnosząc się do wniosku nr 1 (*zapewnienie, w ramach sprawowanego nadzoru, rzetelnej weryfikacji projektów PUL, a także projektów aneksów do PUL dla nadleśnictw puszczańskich*) należy wskazać, że organizacja prac urządzenia lasu oraz zasady planowania średniookresowego zadań gospodarki leśnej w planach urządzenia lasu w PGL Lasy Państwowe prowadzone są w jednolity sposób, na podstawie obowiązujących przepisów wewnętrznych tj. Instrukcji urządzenia lasu. Zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dotyczące organizacji prac urządzenia lasu zapewniają zgodne z prawem, jakościowe i terminowe wykonanie prac urządzeniowych.
- Najwyższa Izba Kontroli uzasadnia w szczególności sformułowany wniosek skierowanym przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do zatwierdzenia przez ministra właściwego ds. środowiska aneksem do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Hajnówka na lata 2012-2021, który według

Najwyższej Izby Kontroli zawierał zadania sprzeczne z obowiązującym planem zadań ochronnych dla obszaru JW 2 RBL - Skład Hajnówka. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych niejednokrotnie przekazywała do Najwyższej Izby Kontroli informacje i dokumenty, wskazując że przedmiotowy aneks do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Hajnówka zawierał projektowane zadania gospodarcze i ochronne, które w części dotyczącej powierzchni jednostki wojskowej wymagają odstępstwa od planu zadań ochronnych, ponieważ uwzględniają: (1) stan zagrożenia pożarowego lasów (stanowisko Komendanta PSP w Hajnówce - przekazano w aktach kontroli), (2) naruszenie zasad obronności państwa (stanowisko dowódcy JW 2 RBL - Skład Hajnówka) oraz (3) prawną zasadę nadrzędności bezpieczeństwa publicznego (stanowisko Ministra Środowiska - pismo w aktach kontroli).

W trakcie kontroli, przekazano również pozytywne opinie i stanowisko właściwego organu tj. dyrektora RDOŚ w Białymstoku w sprawie zaprojektowanych działań w aneksach do planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Hajnówka, Białowieża i Browsk, w tym na terenie Składu Hajnówka.

Mając powyższe na uwadze, nieuzasadnionym jest stwierdzenie przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości polegającej na tym, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych dla przedmiotowego aneksu do planu urządzenia lasu nie zapewnił skutecznej weryfikacji dokumentacji. Zaprojektowane przez dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w aneksie do planu urządzenia lasu zadania w pełni uwzględniały wymogi ustawy *o lasach*, wymogi ochrony przeciwpożarowej lasów, zasadę nadrzędności zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i obronności państwa oraz dokumentacja aneksu uzyskała pozytywną opinie dyrektora RDOŚ sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000.

Nie jest uprawnione stwierdzenie Najwyższej Izby Kontroli, o przekazaniu do Ministerstwa Klimatu i Środowiska danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym, jak również, stwierdzenie Najwyższej Izby Kontroli cyt.: „W ocenie NIK przekazanie Ministrowi Środowiska przez Dyrektora Generalnego LP wniosku o zatwierdzenie projektu aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Browsk na lata 2012-2021 zawierającego ww. rozbieżności było postępowaniem nierzetelnym i skutkowało zatwierdzeniem przez ministra właściwego do spraw środowiska wykonania etatu cięć w użytkowaniu rębnym

mniejszym o 1 115,73 m³ grubizny netto niż rzeczywiście pozyskano” z uwagi na fakt, że dla aneksowanego planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Browsk na lata 2012-2021 stosuje się zasadę kompensacji etatu użytkowania głównego (rębnego i przedrębnego). W stanie prawnym obowiązującym dla przedmiotowego planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Browsk na lata 2012-2021 (w konsekwencji dot. również aneksowania tego planu), przepisy ustawy o lasach dla planów urządzenia lasu zatwierdzonych przed dniem 3 marca 2014 r. (patrz art. 4 ust 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. 2014 poz. 222)) zachowują zasadę kompensacji użytkowania oraz łącznego zatwierdzania oraz rozliczania etatu użytkowania ogółem, bez rozdziału na użytkowanie rębne i przedrębne. Nieuprawnione jest ww. stwierdzenie, że dla przedmiotowego aneksu minister właściwy do spraw środowiska odrębnie zatwierdza i rozlicza etat użytkowania rębnego i przedrębnego w przedmiotowym aneksie.

Należy wskazać, że w toku ustaleń Najwyższej Izby Kontroli nie wykazano braku należytej realizacji zadania Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, określonego w art. 33 ustawy o lasach, dotyczącego urządzania lasu tj. Dyrektor Generalny: „4) organizuje planowanie urządzeniowe w lasach i prognozowanie w leśnictwie”. W PGL Lasy Państwowe funkcjonuje spójny i jednolity system organizacji oraz planowania urządzeniowego, szczegółowo opisany w Instrukcji urządzania lasu i okresowo - z uwagi na zmiany prawa oraz rozwój technologiczny – podlegający nowelizacji. Aktualnie trwają prace zespołów zadaniowych, powołanych w maju 2021 r. przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zajmujących się nowelizacją instrukcji i zasad w zakresie hodowli, ochrony i urządzania lasu, w tym doskonalenia systemu planowania urządzeniowego w PGL Lasy Państwowe.

- Odnosząc się do wniosku nr 2 (*zapewnienie inwentaryzacji i ekspertyzom przyrodniczym, opracowywanym na potrzeby zmiany planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000, zgodności z metodologią Państwowego Monitoringu Środowiska*) należy wskazać, że sprawy związane ze zlecaniem inwentaryzacji i ekspertyz przyrodniczych opracowywanych na potrzeby zmiany planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000 są co do zasady procedowane na poziomie regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (współpraca RDOŚ-regionalne dyrekcje Lasów Państwowych). Zlecenie w 2020 roku przez Dyrektora

Generalnego Lasów Państwowych tego typu ekspertyz dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 w zakresie działań na terenie jednostki wojskowej wraz z 50 metrowym buforem wokół jej granic było sytuacją wyjątkową i dokonaną z uwagi na specyficzny charakter obiektu, jakim jest Puszcza Białowieska. Powyższa kwestia stanowiła przedmiot wyjaśnień składanych do Najwyższej Izby Kontroli przy piśmie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 2 listopada 2021 r, znak: GI.091.1.2.2021.ZP06. Od tego czasu Wydział Ochrony Zasobów Przyrodniczych Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych nie zlecał tego typu ekspertyz dla żadnego obszaru Natura 2000, jednakże jeżeli w przyszłości zaszłaby konieczność dokonania takiego zlecenia, zostaną dołożone wszelkie starania, aby wykonawcy ekspertyz działali w zgodności z obowiązującą metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska.

W odniesieniu do zaproponowanych wniosków skierowanych do dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku informuję, że:

- Odnosząc się do wniosku nr 1 (*uwzględnienie w opracowywanych projektach planów urządzenia lasu Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz w aneksach do nich ograniczeń w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej, wynikających z planu zadań ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska*), należy wskazać, że powyższe zalecenie zostało w pełni wykonane. Na posiedzeniu komisji założeń planu wielokrotnie podkreślano konieczność zgodności przygotowywanych dokumentów z planem zadań ochronnych oraz innymi ograniczeniami wynikającymi z ustanowienia Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO. Stosowne zapisy, po uzgodnieniu z RDOŚ zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko, znalazły się w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w procesie udzielania zamówienia na wykonanie projektów planu urządzenia lasu.

Należy zaznaczyć, że kwestia zgodności projektów planów urządzenia lasu z planem zadań ochronnych była przedmiotem dyskusji na naradzie techniczno-gospodarczej. Zaprezentowane projekty planów urządzenia lasu biorą pod uwagę wszystkie ograniczenia wynikające z obowiązującego planem zadań ochronnych oraz innych reżimów w Puszczy. Obecnie projekty planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka są na etapie opiniowania właściwych organów.

- W przypadku wniosku nr 2 (*rzetelne sporządzanie wniosków o zatwierdzenie planów urządzenia lasu lub aneksów do nich*), Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku podjęła stosowne działania w celu niedopuszczenia do zaistnienia w przyszłości błędów.

Z poważaniem

W zastępstwie

Piotr Dziadzio
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LBI.0161.8.2023

Warszawa, 2023-11-22

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do Stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie
Informacji o wynikach kontroli „Wpływ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia
30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz Dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992
r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory na gospodarkę leśną prowadzoną w
Puszczy Białowieskiej”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska z 12 października 2023 r. (nr DLŁ-WNO.081.6.2023.BT).

Prezes NIK podtrzymuje ocenę oraz uwagi i wnioski zawarte w *Informacji o wynikach kontroli Wpływ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz Dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory na gospodarkę leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej*¹. Należy przy tym zauważyć, że niepodjęcie przez Ministra Klimatu i Środowiska działań mających na celu realizację wskazanych w informacji wniosków niesie ryzyko dalszego eskalowania sytuacji konfliktowych wokół prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej.

Izba nie kwestionuje twierdzenia Ministra Klimatu i Środowiska, że zgodnie z ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach² nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. W swojej ocenie NIK wskazała, że nadzór Ministra Klimatu i Środowiska oraz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych³ nad prowadzeniem gospodarki leśnej w nadleśnictwach funkcjonujących na terenie Puszczy Białowieskiej w okresie objętym kontrolą był prawidłowy (str. 45). Również nadzór nad działalnością Dyrektora Regionalnego Lasów Państwowych w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej, który - stosownie do art. 33 ust. 3 pkt 1a) ustawy o lasach - należał do zadań Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, w ocenie NIK nie budził zastrzeżeń.

Zbieżne ze stanowiskiem NIK jest też twierdzenie Ministra Klimatu i Środowiska, że istotnymi problemami w prowadzeniu gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej były wymogi i zasady zarządzania określone w latach 2011-2015, w tym m. in. sprzeczność pomiędzy zasadami wskazanymi we wniosku renowacyjnym

¹ Dalej zwana „Informacją”.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o lasach”.

³ Dalej zwana „DGLP”.

w sprawie wpisu Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO Białowieża Forest na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, a Planem Zadań Ochronnych obszaru Natura 2000 PLC200004 Puszcza Białowieska . Bowiem ograniczenia w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej wynikające z wniosku renomacyjnego i ustaleń Misji Kontrolnej IUCN/UNESCO z 2018 r. dotyczące OŚD, uniemożliwiały realizację zawartego w PZO działania ochronnego nr 9. Natomiast nie jest prawdziwe twierdzenie, że tylko powyższa sprzeczność stawiała Polskę w bardzo trudnej sytuacji na arenie międzynarodowej. Niebagatelny wpływ na tą sytuację miały również, wymogi i zasady określone w latach późniejszych, w tym zatwierdzony 25 marca 2016 r. aneks do Planu Urządzenia Lasu Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012-2021 , zgoda Ministra Środowiska z 2 lutego 2017 r. na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki wraz z pozyskaniem drewna oraz pozyskiwanie drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach drzewostanu , a także wydana na jej podstawie decyzja nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 17 lutego 2017 r. w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskiwania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanu w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka.

W swoim stanowisku Minister Klimatu i Środowiska wskazuje, że główną przyczyną braku możliwości reagowania przez Lasy Państwowe na pogarszający się stan zdrowotny lasów był przyjęty, w sposób arbitralny przez ówczesnego ministra przy udziale organizacji pozarządowych, niski limit możliwego pozyskania określony w 2012 roku. Natomiast w ocenie NIK, główną tego przyczyną było wyłączenie z gospodarki leśnej - na podstawie wniosku renomacyjnego z 23 czerwca 2014 r. (opracowanego m. in. przy udziale przedstawicieli Lasów Państwowych) oraz późniejszych ustaleń Misji kontrolnej IUCN / UNESCO z 2018 roku - stref ochrony częściowej I i II stanowiących łącznie 66,7% powierzchni nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka.

Ponadto Minister Klimatu i Środowiska podkreśla, że PZO dla obszaru Natura 2000, jako akt prawa miejscowego, wbrew obowiązującej w Polsce hierarchii aktów prawnych, jest ważniejszy niż obowiązek wynikający wprost z ustawy (w tym przypadku art. 9 ustawy o lasach). Izba nie jest organem właściwym z zakresie rozstrzygnięcia o hierarchii obowiązujących aktów. Niemniej jednak zastanawiający jest fakt, że Minister Klimatu i Środowiska nadzorujący pośrednio (poprzez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska) Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (tj. organ który wydał PZO Obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska) oraz Lasy Państwowe, mimo posiadania wiedzy o fakcie naruszenia hierarchii aktów prawnych, nie podjął przez okres prawie ośmiu lat żadnych działań, mających na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem. Wskazana sytuacja dobitnie obrazuje, że sformułowane przez NIK w informacji, wnioski skierowane do Ministra są w pełni zasadne. Minister Klimatu i Środowiska zwraca również uwagę, że opracowanie Planu zarządzania dla OŚD jest procesem wieloetapowym i co do zasady trwa kilkanaście lat. Niestety, podczas prac nad przygotowaniem całego procesu dotyczącego opracowania planu zarządzania dla Obiektu Białowieża Forest wystąpiło wiele czynników natury obiektywnej (tj. wyjaśnienia na wielu forach krajowych i międzynarodowych zawłości formalnoprawnych dotyczących Puszczy Białowieskiej, zmiany w strukturze ministerstwa, pandemia Covid-19, działania reżimu Republiki Białorusi na granicy i ich skutki, nieuzasadniony atak Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i jego skutki), które spowodowały wydłużenie tego procesu. Izba nie neguje faktu, że opracowanie zintegrowanego planu zarządzania OŚD nie jest procesem prostym i krótkotrwałym, wskazuje tylko, że mimo upływu dziesięciu lat nie został on

opracowany i uzgodniony z UNESCO, zaś jego opracowanie zlecono dopiero 24 sierpnia 2021 r., mimo że do jego opracowania zobowiązano się w wniosku nominacyjnym z 23 czerwca 2014 r.

W odniesieniu do informacji Ministra Klimatu i Środowiska na temat skierowanych do niego wniosków, Izba podtrzymuje zaproponowane wnioski. I tak w przypadku:

- **wniosku nr 1** (podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do zgodności przepisów prawa krajowego z przyjętymi przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej). Minister Klimatu i Środowiska poinformował, że właściwym organem ochrony przyrody ustanawiającym PZO w formie zarządzenia, oraz który może zmienić przepisy tego zarządzenia, jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Izba nie zgadza się z przedstawionym stanowiskiem, bowiem jak wcześniej wskazano Minister Klimatu i Środowiska sprawuje pośredni nadzór nad regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Ponadto jest odpowiedzialny za opracowanie zintegrowanego planu zarządzania OŚD, co czyni go organem władnym do realizacji sformułowanego wniosku;
- **wniosku nr 2** (zapewnienie opracowania dokumentów określających zasady prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej) Minister Klimatu i Środowiska wskazał, że podstawowymi dokumentami gospodarki leśnej na terenie puszczańskich nadleśnictw są plany urzędzenia lasu oraz PZO sporządzony dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC 200004. Ponadto nowym dokumentem sporządzonym celowo dla obszaru Puszczy Białowieskiej będzie Plan zarządzania OŚD Białowieża Forest, który będzie wyznaczał ramy dla ww. planów w momencie ich aktualizowania. W ocenie Izby wniosek jest jak najbardziej zasadny, bowiem do dnia dzisiejszego nie został opracowany zintegrowany plan zarządzania OŚD jak i plany urzędzenia lasu na lata 2022-2031;
- **wniosku nr 3** (wprowadzenie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli w procesie oceny przedkładanych do zatwierdzenia dokumentów regulujących zakres i zasady prowadzenia gospodarki leśnej przed ich zatwierdzeniem) Minister podnosi argumenty, że analiza dokumentacji projektów planu w resorcie skupia się na elementach rzeczywiście istotnych, które mają wpływ na zarządzanie obszarami leśnymi, tj. ocenie pod kątem zgodności z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej i przepisami prawa. Z uwagi na bardzo różnorodną charakterystykę obiektów obejmowanych dokumentacją urzędzeniową, przyjęte w Ministerstwie Klimatu i Środowiska elastyczne podejście oparte o niestandardyzowaną ocenę ekspercką pracowników merytorycznych z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem, zapewnia adekwatne i skuteczne mechanizmy kontroli planów urzędzenia lasu i aneksów do nich. Izba podtrzymuje swój wniosek, gdyż jak wykazały czynności kontrolne, obowiązujące dotychczas procedury nie gwarantowały prawidłowej oceny dokumentów (m. in. aneksów do PUL dla nadleśnictw Białowieża i Browsk, które zawierały nierzetelne dane) regulujących zakres i zasady prowadzenia gospodarki leśnej;
- **wniosku nr 4** (wydanie wytycznych regulujących zasady prowadzenia gospodarki leśnej w Nadleśnictwach puszczańskich do czasu zatwierdzenia planów urzędzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2022-2031), Minister wskazuje, iż nie ma uzasadnienia do wydania tymczasowych wytycznych regulujących zasady prowadzenia gospodarki leśnej w puszczańskich nadleśnictwach. Trwale zrównoważoną gospodarkę leśną realizuje się w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Wytycznymi w tym przypadku są

zasady określone m.in. w ustawie o lasach, ustawie o ochronie oraz w PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Obowiązujące przepisy prawa pozwalają nadleśniczemu na ewentualne działanie w sytuacji braku zatwierdzonego planu urządzenia lasu w koniecznym i niebudzącym wątpliwości zakresie, tj. np. prowadzenie niezbędnych działań metodami gospodarki leśnej w sytuacji bezwzględnie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, bez obawy o ewentualną niezgodność takich działań z później zatwierdzonym planem urządzenia lasu. W opinii Pani Minister wyniki kontroli nie wykazały żadnych dowodów, że działanie w omawianym zakresie w oparciu o obowiązujące przepisy prawa było niewystarczające. Ponadto, mając na uwadze aktualne zaawansowanie prac nad projektami planów urządzenia lasu i ewentualny czas potrzebny na sformułowanie takich wytycznych, realizacja przedmiotowego wniosku Najwyższej Izby Kontroli wydaje się nieuzasadniona na obecnym etapie, tj. w kontekście spodziewanego okresu, do którego przedmiotowe wytyczne miałyby się odnosić. Zadaniem NIK wniosek jest w dalszym ciągu uzasadniony, ponieważ poprzednie plany urządzenia lasu obowiązywały do 31 grudnia 2021 r., a nowe do dnia dzisiejszego nie zostały przez Ministra Klimatu i Środowiska zatwierdzone.

Izba podtrzymuje również wniosek skierowany do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w zakresie zapewnienia, w ramach sprawowanego nadzoru, rzetelnej weryfikacji projektów PUL, a także projektów aneksów do PUL dla nadleśnictw puszczańskich. Brak bowiem zapewnienia takiej weryfikacji skutkowało przekazaniem Ministrowi Klimatu i Środowiska wadliwych dokumentów, co doprowadziło w efekcie do: 1/ niezatwierdzenia przez tegoż ministra aneksu PUL Nadleśnictwa Hajnówka, który zawierał ustalenia sprzeczne z działaniami ochronnymi ustanowionymi w PZO, co również wzbudziło wątpliwości Komisji Europejskiej, 2/ zatwierdzenia przez tegoż ministra projektów aneksów PUL 2012-2021 nadleśnictw Białowieża i Browsk, które zawierały błędne dane dotyczące powierzchni jednego obrębu oraz zakresu wykonania etatu cięć w użytkowaniu rębnym mniejszego niż wykonany. Izba pozytywnie natomiast ocenia deklarację, w dołożeniu wszelkich starań, aby wykonawcy ekspertyz przyrodniczych działali w zgodzie z obowiązującą metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska.

Izba akceptuje informacje Ministra Klimatu i Środowiska o pełnej realizacji przez Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych w Białymstoku wniosku w zakresie: uwzględnienia w opracowywanych projektach planów urządzenia lasu Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz w aneksach do nich ograniczeń w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej, wynikających z PZO obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska oraz podjęcia stosownych działań w celu rzetelnego sporządzania wniosków o zatwierdzenie planów urządzenia lasu lub aneksów do nich.

Prezes NIK

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/