



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KSI.410.005.01.2021

Tekst jednolity

**Pani  
Anna Moskwa  
Minister Klimatu i Środowiska**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

\* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Nr 55/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lipca 2023 r. oraz sprostowano w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oczywistą omyłkę pisarską w wystąpieniu pokontrolnym.

**Kontrola: P/21/061 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 przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na gospodarke leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej**

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska <sup>1</sup> (dalej: „Ministerstwo”), ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa – Minister Klimatu i Środowiska <sup>2</sup> od 26 października 2021 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej <sup>3</sup> pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>– Michał Kurtyka – Minister Klimatu i Środowiska<sup>4</sup> od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r.<sup>5</sup> do 20 marca 2020 r. – Minister Klimatu;</li><li>– Michał Woś, Minister Środowiska, od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r.<sup>6</sup></li><li>– Henryk Kowalczyk – Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.</li></ul> (akta kontroli str. 10, 11, 19, 28, 1444)
Zakres przedmiotowy kontroli	Opracowywanie i zatwierdzanie dokumentów strategicznych dotyczących gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej. Nadzór nad wykonywaniem gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 lipca 2018 r. do zakończenia kontroli, tj. do 28 lutego 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>7</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Halina Błaszczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/67/2021 z 7 października 2021 r.  Maria Kowalska główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/81/2021 z 30 listopada 2021 r., upoważnienie do kontroli nr KSI/19/2022 z 25 stycznia 2022 r.

<sup>1</sup> Od 6 października 2020 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734), dalej „MKiŚ”. Poprzednio, od 15 listopada 2019 r. Ministerstwo Klimatu, dalej: „MK” – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 2289). Do 14 listopada 2019 r. Ministerstwo Środowiska, dalej: „MŚ” – na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. Nr 91 poz. 1017). Ponadto od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r. Ministerstwo Środowiska – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 497), które utraciło moc 6 października 2020 r.

<sup>2</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. nr 1131.20.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. 2021 poz. 976).

<sup>3</sup> Dalej: „Minister”.

<sup>4</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 896).

<sup>5</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. poz. 1092).

<sup>6</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.26.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 895).

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200., ze zm. dalej: ustawa o NIK

Mirosław Nowakowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/68/2021 z 7 października 2021 r.

Tomasz Nowakowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/77/2021 z 5 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 1-6, 673-674, 1031-1032)

## II. Ocena ogólna<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw środowiska sprawował nadzór nad gospodarką leśną, poprzez analizę informacji zawartych w sporządzanej okresowo dla każdego nadleśnictwa dokumentacji urzędzeniowej, a także analizę wpływających skarg i wniosków dotyczących Puszczy Białowieskiej. W Ministerstwie współpracowano z Komisją Europejską (dalej: „KE”) i UNESCO w celu uwzględnienia – w dokumentach regulujących prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej – wymogów wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa<sup>9</sup> (dalej: „dyrektywa ptasia”) i dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory<sup>10</sup> (dalej: „dyrektywa siedliskowa”) oraz informowano KE i UNESCO o postępie prac związanych z przygotowaniem aneksów do PUL dla nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021. Ministerstwo dysponowało wynikami inwentaryzacji przyrodniczej przeprowadzonej z inicjatywy Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nieskuteczne działania ministra właściwego do spraw środowiska związane z opracowywaniem Zintegrowanego Planu Zarządzania (dalej: „ZPZ”) dla Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO Puszcza Białowieska (dalej: „OŚD UNESCO”). Pomimo powołania w ciągu ostatnich pięciu lat kilku zespołów w celu opracowania i przedłożenia ZPZ dla OŚD UNESCO przedmiotowy dokument, mający strategiczne znaczenie dla prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, nie został opracowany i uzgodniony z UNESCO.

Należy podkreślić, że do opracowania ZPZ dla OŚD UNESCO Rzeczpospolita Polska zobowiązała się już we wniosku renomacyjnym: *Obiekt Światowego Dziedzictwa „Belovezhskaya Pushcha/Bialowieza Forest” (33Bis), propozycja modyfikacji granic oraz kryteriów wpisu, zmiana nazwy*<sup>11</sup>, który został przyjęty przez Komitet Światowego Dziedzictwa UNESCO w trakcie obrad 38 Sesji (Doha, Katar, 15–25 czerwca 2014 r.). Zalecenie opracowania tego Planu zawarto również 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.).

W konsekwencji nieopracowania ZPZ dla OŚD UNESCO doszło do sytuacji równoczesnego funkcjonowania na terenie Puszczy Białowieskiej dwóch częściowo sprzecznych reżimów ochrony przyrody – jednego ustanowionego na podstawie powyższego wniosku renomacyjnego: *Obiekt Światowego Dziedzictwa „Belovezhskaya Pushcha/Bialowieza Forest” (33Bis), propozycja modyfikacji granic oraz kryteriów wpisu, zmiana nazwy* oraz drugiego – określonego w planie zadań

<sup>8</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>9</sup> Dz. U. UE L 20 z 26 stycznia 2010 r., str. 7, ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. UE L 206 z 22 lipca 1992 r., str. 7, ze zm.

<sup>11</sup> W 2012 r. władze Polski i Białorusi złożyły do Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO wniosek renomacyjny: *Obiekt Światowego Dziedzictwa „Belovezhskaya Pushcha/Bialowieza Forest” (33Bis), propozycja modyfikacji granic oraz kryteriów wpisu, zmiana nazwy*. Jednym z załączników do ww. wniosku był *Plan Zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska” – Mapa drogowa dla jego przygotowania i wdrożenia*, w którym określone zostały zasady prowadzenia gospodarki leśnej, w tym ustalono ograniczenia w pozyskiwaniu drewna na obszarze Puszczy Białowieskiej. W ramach wnioskowanego rozszerzenia wyodrębniono cztery strefy zarządzania z różnymi reżimami ograniczającymi m.in. prowadzenie gospodarki leśnej. Zgodnie z założeniami wynikającymi z przedmiotowego wniosku, w strefach I-III zlokalizowanych na obszarze wszystkich nadleśnictw puszczańskich, całkowicie zakazane jest pozyskiwanie drewna. Dodatkowo w niniejszym dokumencie zawarto potwierdzenie instytucji zarządzających jednostkami administracyjnymi proponowanego Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”, o woli realizacji Planu Zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska” zgodnie z uregulowaniami.

ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 (dalej: „PZO”), ustanowionym zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: „RDOŚ”) z dnia 6 listopada 2015 r.<sup>12</sup>, stanowiącym dokument implementujący postanowienia dyrektywy siedliskowej i ptasiej.

Minister, jako organ nadzorujący gospodarkę leśną<sup>13</sup>, nie wydał wytycznych/rekomendacji co do sposobu prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka w okresie po zakończeniu obowiązywania planów urządzenia lasu (dalej: „PUL”) na lata 2012–2021, do czasu przyszłego zatwierdzenia PUL na lata 2022–2031. Wydanie takich wytycznych, zdaniem NIK, jest szczególnie istotne wobec braku ZPZ dla OŚD UNESCO.

W ocenie NIK, niewystarczający był nadzór Ministra nad opracowaniem projektów aneksów do PUL dla nadleśnictw Białowieża i Browsk na lata 2012–2021, a ustalone w Ministerstwie zasady oceny i zatwierdzania aneksów do PUL nie zapewniły prawidłowego działania w ramach tych procesów. W efekcie Minister Klimatu i Środowiska zatwierdził aneksy do PUL na lata 2012–2021 dla nadleśnictw Białowieża i Browsk, pomimo że zawierały one nierzetelne dane.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>14</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Opracowywanie i zatwierdzanie dokumentów strategicznych dotyczących gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej**

Opis stanu faktycznego

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

Zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 7 października 2016 r. powołany został Zespół do spraw Puszczy Białowieskiej<sup>15</sup>, 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”.

(akta kontroli str. 959-970)

Sekretarz Stanu w MKIŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła: „Strona białoruska przekazała plan ochrony (zarządzania) Parku Narodowego „Białowieżskaja Puszcza”. Stosownie do pkt 9 decyzji 43. COM 7B. 14, przed podjęciem wspólnych prac z Białorusią nad zintegrowanym planem zarządzania, strona polska przygotowuje projekt planu zarządzania swojej części obiektu. Projekt ten zostanie przekazany do UNESCO, w celu dokonania jego przeglądu przez IUCN<sup>16</sup> przed jego ostatecznym zatwierdzeniem. Dopiero po zatwierdzeniu planu zarządzania będą mogły być podjęte

<sup>12</sup> Dz. U. Woj. Podlaskiego z 2015 r., poz. 3600.

<sup>13</sup> Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U z 2018 r. poz. 2129). minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór zarówno nad gospodarką leśną jak i Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, które zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 4 ust. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach).

<sup>14</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>15</sup> Dz. Urz. MŚ. Poz. 68.

<sup>16</sup> International Union for Conservation of Nature – Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody.

uzgodnienia ze stroną białoruską dotyczące opracowania wspólnego zintegrowanego planu zarządzania obiektem światowego dziedzictwa. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem projektu planu zarządzania dla polskiej części obiektu. W toku tych prac będą rozstrzygnięte kwestie związane z zapewnieniem udziału wszystkich zainteresowanych stron oraz z koniecznością opracowania prognozy oceny na środowisko.”.

(akta kontroli str. 333-334)

Zgodnie z ww. zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 7 października 2016 r. w sprawie powołania zespołu uległ on rozwiązaniu 12 lipca 2017 r.

Zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 maja 2018 r. powołany został Zespół Ekspertów do spraw Puszczy Białowieskiej<sup>17</sup>, 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 ww. Zespołu powstał dokument nt. *Puszcza Białowieska Raport, Opinie i Wytyczne* zawierający m.in. Rekomendacje Zespołu, które zostały 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. „(...) Plan powinien harmonizować i integrować wszystkie obowiązujące, często nie współgrające obecnie z sobą od strony formalno-prawnej, reżimy ochrony i formy gospodarowania na obszarze OŚD. Powinien uspoźniać postanowienia Konwencji i konkretne ustalenia wynikające z wpisania Puszczy Białowieskiej na listę Obiektów ŚD z polskim i unijnym ustawodawstwem ochrony przyrody (w szczególności odnoszącym się do N2000) oraz zawierać zasady i praktyki a także regulacje formalne dotyczące gospodarki leśnej na obszarze OŚD. Powinien także, z uwzględnieniem niezbędnego krytycyzmu, respektować słuszne rekomendacje zawarte w dokumentach UE, IUCN i UNESCO”.

Zespół uległ rozwiązaniu 19 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 330-405, 988-991)

Sekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody pismem z 6 czerwca 2019 r. powołała kolejny Zespół roboczy do spraw przygotowania planu zarządzania dla polskiej części OŚD UNESCO. Celem pracy tego Zespołu było przygotowanie przedmiotowego planu.

Na ostatnim spotkaniu Zespołu, jego Przewodniczący poinformował, że Zespół nie zrealizował założenia, tj. nie przygotował draftu planu zarządzania dla polskiej części OŚD UNESCO gdyż „(...) Zamierzenie to zmieniło się w toku prac ze względu na konieczność szerokiego włączenia interesariuszy i przekierowanie prac zespołu na zaplanowanie tego działania. Mimo to udało się dużo osiągnąć – mamy wiedzę jak wyglądają plany zarządzania w innych obiektach przyrodniczych, przyrodniczo-kulturowych i kulturowych (wykonano tłumaczenie wybranych planów), znamy wytyczne wskazujące jak powinien wyglądać proces opracowania tego typu dokumentu (wykonano tłumaczenia poradników), wiemy też, jakie rozwiązania

<sup>17</sup> Dz. Urz. MŚ poz. 31.

prawne przyjęto w niektórych krajach, aby wdrożyć zapisy konwencji do krajowego porządku prawnego (omówiono szczegółowo przykład węgierski)”.

(akta kontroli str. 119-125)

Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Stanu w MKiŚ, Głównego Konserwatora Przyrody Zespół wypracował propozycje prawnego umocowania planu zarządzania OŚD UNESCO.

W notatce z 21 stycznia 2020 r. do Sekretarza Stanu w MKiŚ dotyczącej podsumowania prac Zespołu roboczego do spraw przygotowania planu zarządzania dla polskiej części OŚD UNESCO oraz propozycji dalszych działań, Przewodniczący Zespołu m.in. wskazał, że zdaniem członków Zespołu roboczego plan zarządzania 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, plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska oraz plany ochrony rezerwatów przyrody. Zespół zauważył – co do umocowania dokumentu w obecnym porządku prawnym, że może być przyjęty jako porozumienie administracyjne zainteresowanych stron, bądź wprowadzony zarządzeniem Ministra, czy też uchwałą Rady Ministrów (na podstawie art. 20 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>18</sup>). Zespół stwierdził, że wymienione formy są aktami prawnymi niższego rzędu i zobowiązują do stosowania tylko podmioty administracji rządowej, bądź administracji Ministerstwa bądź strony porozumienia. Zespół proponuje zastanowić się nad przygotowaniem ustawy o dziedzictwie UNESCO, która wprowadziłaby zapisy konwencji o światowym dziedzictwie do polskiego porządku prawnego, formułując także wymagania odnośnie planów zarządzania. Przewodniczący podał w notatce „(...) Ten wariant jest najbardziej optymalny, ale zarazem trudny i czasochłonny oraz wymagający współpracy z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Dobrym wzorem może być przyjęty na Węgrzech akt prawny regulujący ten obszar tematyczny”.

(akta kontroli str. 335, 980-983)

Ostatnie (12) posiedzenie Zespołu odbyło się 16 grudnia 2019 r., a Zespół zakończył działalność w styczniu 2020 r.

Minister Klimatu i Środowiska zarządzeniem z 18 marca 2021 r. powołał Zespół do spraw Puszczy Białowieskiej<sup>19</sup>. Zadaniem Zespołu 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 r. 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 ww. zarządzeniem Zespół zakończył działanie i uległ rozwiązaniu z dniem akceptacji przez Ministra sprawozdania końcowego z prac Zespołu, co nastąpiło 28 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 40-77)

Powołanie ww. Zespołu nastąpiło w wyniku decyzji 43 COM 7B.14 z 2019 r. UNESCO, wzywającej Polskę do przygotowania w trybie priorytetowym ogólnego Planu Zarządzania dla OŚD UNESCO i przedłożenia projektu ogólnego Planu do Centrum

<sup>18</sup> Dz. U z 2020 r. poz. 127, ze zm.

<sup>19</sup> Dz. Urz. MKiŚ poz. 24.

Światowego Dziedzictwa do przeglądu przez IUCN, przed jego ostatecznym zatwierdzeniem.

W projekcie decyzji: 44 COM 7B. 100 (44. sesja Komitetu Światowego Dziedzictwa z 16–31 lipca 2021 r.) Komitet wezwał Polskę do przyspieszenia opracowania całościowego Planu Zarządzania jej częścią dobra, który przewiduje ochronę Wyjątkowej Uniwersalnej Wartości (ang. OUV), jako główny cel, biorąc pod uwagę zalecenia misji z 2018 r., i podkreślił, że niniejszy plan zarządzania powinien być podstawą opracowania innych dokumentów dotyczących zarządzania, w tym nowych planów urządzania lasu (PUL) na lata 2022-2031, aby zapewnić ich zgodność z ochroną OUV dobra.

(akta kontroli str. 178-179)

Podczas pierwszego posiedzenia tego Zespołu Sekretarz Stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody zarekomendowała podtrzymanie współpracy z Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym (dalej: „IOŚ-PIB”) w zakresie sporządzania planu zarządzania OŚD UNESCO, wskazała przy tym, że w jej opinii Zespół powinien być Komitetem Sterującym pracami prowadzonymi w IOŚ-PIB nad planem zarządzania, gdyż w trakcie tych prac mogą pojawić się oczekiwania finansowe interesariuszy, które powinien rozstrzygać Zespół.

Na posiedzeniu podjęto uchwałę nr 1/2021 w sprawie wykonania ZPZ dla OŚD UNESCO, zgodnie z którą Zespół ds. Puszczy Białowieskiej zarekomendował powierzenie IOŚ-PIB wykonania ZPZ dla OŚD UNESCO.

Przewodniczący Zespołu do spraw Puszczy Białowieskiej pismem z 15 kwietnia 2021 r. zaproponował Dyrektorowi IOŚ-PIB współpracę w zakresie wykonania ZPZ dla OŚD UNESCO.

(akta kontroli str. 40-77)

Przewodniczący Zespołu z 2021 r. w notatce służbowej nt. podjęcia pilnych działań dotyczących opracowania planu zarządzania dla polskiej części OŚD UNESCO z 30 czerwca 2021 r., skierowanej do Ministra Klimatu i Środowiska, wystąpił o pozytywne zaopiniowanie wniosku IOŚ-PIB z 25 czerwca 2021 r. dotyczącego wykonania ZPZ dla OŚD UNESCO, z którym Instytut zamierza wystąpić do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”) w celu uzyskania dotacji na realizację wskazanego zadania.

(akta kontroli str. 178-179)

Od 24 sierpnia 2021 r. ZPZ dla OŚD UNESCO opracowywany był przez IOŚ-PIB, na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej z NFOŚiGW. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym zakończenie prac przewidziano na 31 marca 2023 r. Realizację projektu zaplanowano w okresie 1 lipiec 2021 r. – 31 marzec 2023 r. Koszty całkowite przedsięwzięcia określono w wysokości 2 226 047 zł. MKiŚ uczestniczyło w procesie zawierania przedmiotowej umowy poprzez dwukrotne pozytywne zaopiniowanie wniosku IOŚ-BIP do NFOŚiGW o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie dotacji.

(akta kontroli str. 164-225)

Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ z dnia 10 września 2021 r., zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego MKiŚ, utworzono w tym Departamencie Samodzielne Stanowisko do spraw Koordynacji Projektów i Analiz Strategicznych, w ramach którego ujęto zadania m.in. polegające na koordynowaniu w Ministerstwie prac związanych ze sporządzeniem i wdrażaniem ZPZ dla OŚD UNESCO; prowadzeniu lub koordynowaniu współpracy w zakresie sporządzania i wdrażania ZPZ dla OŚD



UNESCO z: a) jednostkami i organami podległymi ministrowi właściwemu do spraw środowiska albo przez niego nadzorowanymi, b) podmiotami zewnętrznymi. Opis ww. stanowiska pracy zaakceptowała radca – pracownik Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ 4 października 2021 r. Wykonywała ona z ramienia MKiŚ funkcję koordynatora prac nad ZPZ opracowywanego przez IOŚ–PIB, na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej z NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 13-14, 68, 166-171)

W marcu 2016 r. Minister Środowiska i Dyrektor Generalny Lasów Państwowych opracowali „Program dla Puszczy Białowieskiej, jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO oraz obszaru sieci Natura 2000”, Sekretarz Stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła, że efekty programu, w szczególności monitoring przyrodniczy na obszarze Puszczy Białowieskiej będzie przedmiotem analiz w trakcie prac nad projektem planu zarządzania dla OŚD UNESCO.

(akta kontroli str. 334, 971-973)

W 2019 r. Instytut Badawczy Leśnictwa (dalej: „IBL”) opracował Plan przeciwpożarowego zabezpieczenia i gaszenia pożarów lasu dla polskiej części Transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa Białowieża Forest (dalej: Plan przeciwpożarowy). Opracowanie tego planu było wykonaniem zalecenia zawartego w Raporcie ze wspólnej misji Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO i reaktywnego monitoringu IUCN w Puszczy Białowieskiej przeprowadzonej w dniach 24 września – 2 października 2018 r.

Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa 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 Transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska zostanie uwzględniony w ZPZ. Plan ten będzie określał m.in. ocenę zagrożenia pożarowego Puszczy Białowieskiej oraz będzie zawierać rekomendacje w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego i gaszenia pożarów.”.

Plan ten przekazano Ministrowi 15 stycznia 2020 r. Dwa lata później (10 stycznia 2022 r.) Dyrektor IBL przekazał Plan przeciwpożarowy oraz Prognozę oddziaływania tego Planu na środowisko do konsultacji społecznych.

Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ wyjaśnił, że w okresie dwóch lat, tj. od odebrania ekspertyzy w dniu 15 stycznia 2020 r. zrealizowano następujące działania: ustalono z właściwym organem, iż projekt planu wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko; uzgodniono zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko; uzyskano zgodę na sfinansowanie prognozy oddziaływania na środowisko projektu planu; sporządzono prognozę oddziaływania na środowisko projektu planu oraz przeprowadzono konsultacje społeczne projektu planu. Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ wyjaśnił również, że „Należy wskazać, że opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko jest wielomiesięcznym procesem. Czynniki niezależne, tj. sytuacja pandemiczna, dwukrotna reorganizacja urzędu, sytuacja na granicy polsko-białoruskiej, w tym wprowadzenie stanu wyjątkowego, nie pozostały bez wpływu na czas realizacji.”.

(akta kontroli str. 406-513, 517-518, 1042-1063)

W MKiŚ nie przeprowadzono analizy, jaki potencjalny wpływ na prowadzenie gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej będzie miał projektowany ZPZ dla OŚD UNESCO, jak również nie analizowano wpływu projektu ZPZ na obowiązujący PZO i plan ochrony Białowieskiego Parku Narodowego (dalej: „BPN”). Dyrektor

Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ, wyjaśnił że „(...) dokument jest dopiero na etapie przygotowywania. (...) Zgodnie z zaleceniami Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO plan zarządzania ma zawierać ściśle określone elementy, a jednym z tych elementów jest Analiza, której przedmiotem, zgodnie z wytycznymi UNESCO, mają być m.in.: ochrona, konserwacja, wykorzystanie i zarządzanie, a także sposób prezentowania miejsca Światowego Dziedzictwa. Analiza ma stanowić podstawę prognozowania sytuacji oraz wskazywać źródła ewentualnych zagrożeń. Dlatego na obecnym etapie nie było potrzeby przeprowadzania przedmiotowych analiz, gdyż zostaną one wykonane podczas prac nad ZPZ przez jego wykonawcę (Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy) w oparciu o posiadane lub dostępne publicznie dokumenty strategiczne (np. PZO, czy plan ochrony BNP).”.

(akta kontroli str. 514-517)

Zgodnie z przyjętym przez Komitet Światowego Dziedzictwa (w trakcie obrad 38 Sesji, Doha, Katar, 15-25 czerwca 2014 r.) wnioskiem renomacyjnym: *Obiekt Światowego Dziedzictwa „Belovezhskaya Pushcha/Białowieża Forest” (33Bis), propozycja modyfikacji granic oraz kryteriów wpisu, zmiana nazwy* Rzeczpospolita Polska zobowiązała się m. in. do zaprzestania gospodarki leśnej w strefie ochrony częściowej II. Natomiast w załączniku nr 5 *Działania ochronne ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania* do zarządzenia RDOŚ z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia PZO uwzględniono dwa działania ochronne (nr 9 i nr 19), których realizację przewidziano na 383 wydzieleniach, w tym na 165 wydzieleniach o powierzchni 826,37 ha znajdujących w strefie ochrony częściowej II., wyłączonej z gospodarki leśnej, zgodnie z powyższym wnioskiem renomacyjnym. Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację ww. zadań były nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka (nadleśnictwa puszczańskie). I tak:

- działanie nr 9 *Dostosowanie składu drzewostanu do składu zgodnego z siedliskiem przyrodniczym; w drzewostanach z dominacją osiki, brzozy, sosny i rzadziej świerka – w drzewostanach poniżej 100 lat* przewidziano na 382 wydzieleniach w trzech nadleśnictwach, z czego 164 z tych wydzieleni znajduje się w strefie ochrony częściowej II UNESCO (z tego: 18 wydzieleni o powierzchni 103,42 ha na terenie Nadleśnictwa Białowieża, 43 wydzielenia o powierzchni 228,03 ha na terenie Nadleśnictwa Browsk, 103 wydzielenia o powierzchni 490,93 ha na terenie Nadleśnictwa Hajnówka);
- działanie nr 19 *Cięcia ograniczające ocienienie dna lasu* przewidziano m.in. w znajdującym się na terenie Nadleśnictwa Białowieża wydzieleniu 249D-j o powierzchni 3,99 ha.

W związku z uwzględnieniem w PZO zadań sprzecznych z zakazami obowiązującymi w strefach ochronnych OŚD UNESCO, Sekretarz Stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła, że „Wykonanie działania nr 9 oraz 19 (...) jest niezbędne dla właściwej ochrony siedlisk: 9170 Grąd subkontynentalny oraz 9110 Ciepłolubne dąbrowy. Zaniechanie tych działań może doprowadzić nawet do utraty płatów tych siedlisk. Taka sytuacja stanowiłaby naruszenie przepisów dyrektywy siedliskowej, obligującej Państwa Członkowskie do zachowania siedlisk przyrodniczych i gatunków we właściwym stanie, bądź osiągnięcie tego stanu. Należy przy tym podkreślić, iż zgodnie z art. 28 ust 5 ustawy o ochronie przyrody, regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia 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.”.

(akta kontroli str. 1033-1041)

Minister, w okresie objętym kontrolą, nie wydawał wytycznych/rekomendacji określających kierunki działań w zakresie ochrony przyrody na OŚD UNESCO oraz obszarze Natura 2000 PLC200004 Puszcza Białowieska.

Sekretarz Stanu w MKiŚ, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa wyjaśnił, że „(...) Ochrona przyrody jest realizowana w oparciu o plan ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego oraz plan zadań ochronnych dla pozostałego obszaru Natura 2000, stąd nie było potrzeby wydawania żadnych innych wytycznych. Ponadto wobec szczegółowo sformułowanych przez Komitet Światowego Dziedzictwa w pkt. 5 Decyzji 43 COM 7B. 14 wytycznych i rekomendacji nie zachodziła potrzeba wydawania przez Ministra dodatkowych wskazań w tym zakresie.”

(akta kontroli str. 789-790, 796)

2. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Departamentu Leśnictwa<sup>20</sup> oraz Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa<sup>21</sup> do zadań Wydziału Gospodarki Leśnej należało m.in. „prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach zatwierdzania planów urzędzenia lasów.”. Do 1 marca 2021 r.<sup>22</sup> do zakresu działania Wydziału Gospodarki Leśnej należało również zadanie polegające na monitorowaniu spraw związanych ze sporządzaniem uproszczonych planów urzędzenia lasów.

Zgodnie z postanowieniem z dnia 17 października 2017 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. II OSK 2336/17) zatwierdzenie przez Ministra Środowiska aneksu do planu urzędzenia lasu nie następuje w formie decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 13-14, 166-171, 867-931)

Utrzymanie w regulaminach organizacyjnych Departamentu Leśnictwa oraz Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa zapisu o prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach zatwierdzania planów urzędzenia lasów, mimo że zatwierdzenie przez Ministra aneksu do planu urzędzenia lasu nie następuje w formie decyzji administracyjnej Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że „(...) nie uznaję za niedopatrzenie pozostawienia w regulaminie organizacyjnym Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa sformułowania o prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach zatwierdzania planów urzędzenia lasu. Motywuję to tym, że minister właściwy do spraw środowiska, jako organ administracji rządowej, prowadzi różne postępowania, niezależnie od ich charakteru i podstawy prawnej, które możemy określić jako administracyjne. Stąd, nie interpretuję przedmiotowego zapisu w regulaminie, jako bezwzględnie wskazujący na prowadzenie w danym zakresie postępowań administracyjnych w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...). W tym kontekście i miejscu sformułowanie „postępowanie administracyjne” zostało użyte w znaczeniu niepowiązanym w sposób ścisły z systemem prawa polskiego, i należy je interpretować szerzej, jako każdy zespół czynności prowadzonych przez uprawniony organ administracji rządowej w celu wydania jakiegoś rozstrzygnięcia w sprawie.”

(akta kontroli str. 13-14, 166-171, 867-931, 1005-1008)

<sup>20</sup> Regulamin organizacyjny Departamentu Leśnictwa zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska w dniu 19 lipca 2016 r.; Regulamin organizacyjny Departamentu Leśnictwa zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska w dniu 15 października 2018 r.;

<sup>21</sup> Regulamin organizacyjny Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska w dniu 30 czerwca 2020 r.; Regulamin organizacyjny Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska w dniu 1 marca 2021 r.; Regulamin organizacyjny Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska w dniu 10 września 2021 r.

<sup>22</sup> W dniu 1 marca 2021 r. został przyjęty Regulamin organizacyjny Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska

Odnosząc się do sposobu monitorowania stanu zaawansowania i postępu prac nad przygotowaniem projektów aneksów do PUL na lata 2012-2021 oraz projektów PUL na lata 2022-2031 dla nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ wyjaśnił m.in., że pracownicy Departamentu pozostają w bieżącym kontakcie roboczym z pracownikami jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Nie ma żadnej dokumentacji potwierdzającej takie kontakty, ponieważ kontakty te odbywają się w drodze rozmów bezpośrednich i telefonicznych.

(akta kontroli str. 531, 617)

Pracownik Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ brał udział w obradach Komisji Założeń Planu dla Leśnego Kompleksu Promocyjnego „Puszcza Białowieska”, która odbyła się 25 lutego 2020 r. Przedstawiciele Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ uczestniczyli w spotkaniach eksperckich poświęconych zagadnieniom dotyczącym bezpieczeństwa, ochrony, pielęgnacji i zachowania Puszczy Białowieskiej, a także turystyki i gospodarki w regionie, zorganizowanych przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Białymstoku, w porozumieniu z Dyrekcją Generalną Lasów Państwowych<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 617)

W kwestii monitorowania stanu zaawansowania i postępu prac nad przygotowaniem PUL na lata 2022-2031 dla nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ wyjaśnił m.in. że „Z informacji wynikających z bieżących kontaktów między pracownikami Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa oraz właściwych jednostek PGL Lasy Państwowe wynika, że zakończyły się już prace terenowe związane z inwentaryzacją stanu lasu w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu dla wskazanych nadleśnictw. Obecnie trwają prace kameralne, które w swoim zakresie obejmują przeprowadzenie odpowiednich analiz i czynności planistyczno-prognostycznych, z uwzględnieniem konsultacji społecznych i innych procedur wynikających ze strategicznej oceny oddziaływania tych dokumentów na środowiska. Termin otrzymania wniosku Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o zatwierdzenie przedmiotowych planów urządzenia lasu jest uzależniony od terminu zakończenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektów planów i konsultacji społecznych.”

(akta kontroli str. 528-530)

Minister polecił (27 lipca 2018 r.<sup>24</sup>) Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych niezwłoczne przygotowanie aneksów do PUL dla nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012-2021. W poleceniu tym dodał, aby priorytetowo potraktować przygotowanie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Hajnówka z uwagi na położenie na jego terenie jednostki wojskowej i związane z tym nagromadzenie materiałów łatwopalnych, zarówno na terenie jednostki, jak i wokół niej. Pismem tym wskazał również, że zapewnienie bezpieczeństwa przed pożarami wokół wspomnianego obiektu ze względu na jego rangę jest działaniem pierwszoplanowym. Jednocześnie poinformował, że podczas przygotowania przedmiotowych dokumentów należy dopełnić obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie.

W przedmiotowym piśmie Minister nie wskazał jakie działania zgodne z prawem powinny podjąć nadleśnictwa w celu zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego, jak również nie wskazał jakie działania należałoby podjąć, żeby ograniczyć zagrożenie pożarowe na terenie jednostki wojskowej.

<sup>23</sup> Np. spotkanie eksperckie w dniu 15 kwietnia 2019 r.; 14 czerwca 2019 r., 18 lipca 2019 r., 16 stycznia 2020 r.

<sup>24</sup> Pismo nr DL-I.0770.92.2018.

Sekretarz Stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła, że „Należy wskazać, że zgodnie z ustawą o lasach (...), plan urządzenia lasu powinien zawierać określenie zadań, w tym również z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Uprzejmie wyjaśniam, że zgodnie ze statutem PGL LP, to Dyrektor regionalnej dyrekcji LP koordynuje i organizuje prace związane ze sporządzaniem planów urządzenia lasu oraz odpowiada za przygotowanie i prowadzenie ochrony przeciwpożarowej w lasach. W związku z powyższym polecenie wydane Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych nie zawierało szczegółowych wytycznych, aby dopuścić wszelkie możliwe do realizacji i zgodne z prawem działania, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa pożarowego. Należy podkreślić, że w celu ograniczenia zagrożenia pożarowego na terenie jednostki wojskowej położonej na obszarze Nadleśnictwa Hajnówka należy podejmować wszelkie możliwe do realizacji działania dopuszczone prawem. Realizacja działań zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt. 3 w związku z art. 35 ustawy o lasach należy do nadleśniczego. Zgodnie z danymi zawartymi w „Planie przeciwpożarowego zabezpieczenia i gaszenia pożarów lasu dla polskiej części Transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa Białowieża Forest”, wykonanym m.in. przy współpracy Państwowej Straży Pożarnej czy ekspertów strony społecznej, w ostatnich latach zagrożenie pożarowe na terenie Puszczy Białowieskiej znacząco wzrosło. Obciążenie ogniowe, będące podstawowym kryterium oceny potencjalnego ryzyka pożarowego wzrosło prawie siedmiokrotnie w porównaniu do 2011 r. (15,8 t/ha), osiągając średnią wartość maksymalną 109 t/ha w 2017 r. Należy przy tym podkreślić, iż granicą, powyżej której ugaszenie pożaru staje się często niemożliwe, jest wielkość obciążenia ogniowego przekraczająca 10 t/ha. Należy podkreślić, iż w przypadku pojawienia się pożaru na terenie Składnicy Hajnówka (np. wskutek przeniesienia się pożaru z terenów sąsiadujących z jednostką bądź zapalenia się martwego drewna zalegającego na jej terenie) należy spodziewać się zniszczenia zarówno siedlisk przyrodniczych (w tym głównie siedliska 9170 Grąd subkontynentalny), jak i siedlisk gatunków stanowiących przedmiot ochrony w obszarze Natura 2000 (w tym np. owadów saproksylicznych czy dzięciołów). Nie bez znaczenia jest również konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zarówno osobom pracującym na terenie Składnicy Hajnówka, jak i okolicznym mieszkańcom. Pożar stanowi również bezpośrednie zagrożenie dla wyjątkowej uniwersalnej wartości (OUV) OŚD UNESCO Puszcza Białowieska. Należy bowiem odnotować, że zgodnie z wnioskiem renomacyjnym z 2012 roku, powiększającym Obiekt Światowego Dziedzictwa Przyrodniczego UNESCO Białowieża Forest, pożar stanowi największe zagrożenie dla Wyjątkowej Uniwersalnej Wartości tego Obiektu. Ponadto w „Raporcie ze wspólnej misji Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO i reaktywnego monitoringu IUCN w Puszczy Białowieskiej (Białoruś, Polska)” (wizytację przeprowadzono w dniach 24 września - 2 października 2018 r.) eksperci IUCN wskazali, że zagrożenie pożarowe jest również zagrożeniem dla OUV. W opinii MKiŚ, należy bezzwłocznie podjąć działania polegające na usunięciu części posuszu z terenu jednostki z uwagi na ryzyko powstania pożaru o katastrofalnych skutkach. Należy przy tym podkreślić, iż ww. działania należy zaplanować w sposób minimalizujący możliwy negatywny wpływ na gatunki stanowiące przedmiot ochrony w obszarze PLC20004. Stąd też prace należy prowadzić poza sezonem lęgowym ptaków (tj. po 15 sierpnia), poza siedliskami lęgowymi i bagiennymi, zaś usunięciu podlegać winien wyłącznie świerkowy posusz jałowy, w części przekraczającej poziom martwego drewna uznany za właściwy dla np. dzięcioła białogrzbietego

i trójpalczastego (tj. powyżej 35-50 m<sup>25, 26, 27</sup>/ha), podczas szacowania zachowania zasobów martwego drewna można również zastosować inne wskaźniki dot. minimalnego udziału martwych drzew, koniecznego do utrzymania siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony (np. 20% reprezentacja). W miarę możliwości należy również pozostawiać stojące drzewa dziuplaste oraz leżące kłody znajdujące się w zaawansowanym stopniu rozkładu, stanowiące miejsce występowania owadów saproksylicznych.”.

(akta kontroli str. 1033-1041)

Poza ww. poleceniem Minister nie wydawał innych wytycznych bądź rekomendacji do opracowania projektów aneksów do PUL na lata 2012-2021 dla nadleśnictw: Białowieża, Browsek i Hajnówka oraz opracowania projektów PUL na lata 2022-2031 dla ww. nadleśnictw.

Sekretarz Stanu w MKiŚ, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa wyjaśnił, że „(...) uważam, że wytyczne określone normami prawnymi i wewnętrznymi procedurami Lasów Państwowych dotyczące sporządzania planów urządzenia lasu, jak również aneksów są wystarczające do sporządzenia planu urządzenia lasu optymalnie dostosowanego do lokalnych uwarunkowań, również w przypadku tak szczególnego obiektu jak Puszcza Białowiecka, oraz nie uznaję za niezbędne wydawania na obecnym etapie zaleceń lub rekomendacji w przedmiotowej sprawie.”.

(akta kontroli str. 938-940-a)

Minister nie wydawał wytycznych/rekomendacji co do sposobu prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieckiej przez nadleśnictwa Białowieża, Browsek i Hajnówka w okresie między 31 grudnia 2021 r., a więc końcem obowiązywania PUL na lata 2012-2021, a przyszłym zatwierdzeniem PUL na lata 2022-2031 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 531-532, 628-630, 866-866-a, 935-937)

W trakcie konsultacji społecznych w sprawie aneksów do planów urządzenia lasów na lata 2012-2021, dla nadleśnictw: Białowieża, Browsek i Hajnówka, mieszkańcy gmin z terenu Puszczy Białowieckiej, organizacje społeczne oraz Rady Gmin: Białowieża i Hajnówka jako jeden z głównych wniosków zgłaszali konieczność zapewnienia mieszkańcom drewna opałowego i budowlanego. Szacunkowa wielkość zapotrzebowania określona została – przez mieszkańców tych gmin – na 10 tys. m<sup>3</sup> rocznie.

W okresie dwóch lat od 1 października 2019 r. do 30 września 2021 r. w Nadleśnictwach Browsek i Hajnówka pozyskano i sprzedano z przeznaczeniem na opał dla lokalnej społeczności 2,5 tys. m<sup>3</sup>. Nadleśnictwo Białowieża, we wskazanym okresie, nie pozyskało drewna.

(akta kontroli str. 520-527, 789-790, 795)

Jednym z elementów porozumienia zawartego w dniu 4 lipca 1996 r. pomiędzy Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Wojewodą

<sup>25</sup> Czeszczewik D., Kajtoch Ł., Skierczyński M. 2013. Dzięcioł białogrzbisty *Dendrocopos leucotos*. W: Zawadzka D., Ciach M., Figarski T., Kajtoch Ł., Rejt Ł. Materiały do wyznaczania i określania stanu zachowania siedlisk ptasich w obszarach specjalnej ochrony ptaków Natura 2000. GDOŚ, Warszawa, ss. 64-70.

<sup>26</sup> Kajtoch Ł., Skierczyński M., Czeszczewik D. 2013. Dzięcioł trójpalczasty *Picoides tridactylus*. W: Zawadzka D., Ciach M., Figarski T., Kajtoch Ł., Rejt Ł. Materiały do wyznaczania i określania stanu zachowania siedlisk ptasich w obszarach specjalnej ochrony ptaków Natura 2000. GDOŚ, Warszawa, ss. 87-93.

<sup>27</sup> Figarski T. 2013. Mucholówka mała *Ficedula parva*. W: Zawadzka D., Ciach M., Figarski T., Kajtoch Ł., Rejt Ł. Materiały do wyznaczania i określania stanu zachowania siedlisk ptasich w obszarach specjalnej ochrony ptaków Natura 2000. GDOŚ, Warszawa, ss. 168-173.

Białostockim a Gminami: Białowieża i Narewka było zobowiązanie do zaspokojenia zapotrzebowania lokalnej ludności na drewno opałowe.

Odnosząc się do kwestii zaspokojenia zapotrzebowania mieszkańców na drewno opałowe i budowlane Sekretarz Stanu w MKiŚ, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa wyjaśnił, że: „(...) Jeżeli chodzi o możliwość pozyskania drewna, to podstawowym działaniem Ministra Klimatu i Środowiska wynikającym z ustawy jest zatwierdzanie planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. W oparciu o powyższe dokumenty nadleśnictwa pozyskują drewno, które może zostać przyjęte na stan nadleśnictw, a następnie sprzedane. Przy czym zasady i kierunki sprzedaży surowca drzewnego, pochodzącego z realizacji zadań z zakresu gospodarki leśnej, nie są przedmiotem planowania urzędniowego. Określana w planach urządzenia lasu ilość drewna przewidywana do pozyskania jest zawsze wynikiem potrzeb hodowlanych i ochronnych drzewostanów, z uwzględnieniem lokalnych ograniczeń wynikających z przepisów i zobowiązań dotyczących ochrony przyrody oraz wymagań wynikających z innych przepisów prawa. Warto wyjaśnić, że zgodnie ze zmieniającymi się trendami i technologiami, w ramach szerszych działań uruchomiony został program Czyste powietrze. Celem programu jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, poprawa jakości powietrza oraz poprawa efektywności energetycznej budynków poprzez wzrost przedsięwzięć niskoemisyjnych na rzecz najmniej zamożnych gospodarstw domowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, w tym w szczególności tych, których członkami są osoby mające prawo do korzystania ze świadczeń pieniężnych na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Takie gminy powiatu hajnowskiego jak: Hajnówka – miasto, Kleszczele, Dubicze Cerkiewne, Białowieża, Czeremcha, Czyże, Narewka zawarły porozumienie z WFOŚiGW w Białymstoku w sprawie realizacji ww. programu.”

(akta kontroli str. 520-527, 789-790, 795)

Sekretarz Stanu w MKiŚ, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa w odniesieniu do statusu ww. porozumienia wyjaśnił, że porozumienie to zawierane było w innych uwarunkowaniach dotyczących prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, m.in. w zdecydowanie różniącym się od obecnego stanie prawnym i rzeczywistym drzewostanów na obszarze Puszczy Białowieskiej. W wyniku zmian, które zaszły od momentu podpisania porozumienia, obecnie nie ma możliwości realizacji wszystkich jego ustaleń. Wypracowanie nowego porozumienia „(...) wymaga natomiast osiągnięcia trwałego kompromisu w zakresie realizowanych metod zarządzania. Minister Klimatu i Środowiska działając w dobrej wierze i w granicach prawa wstrzymuje się w zakresie podejmowania inicjatywy w tym zakresie, aż do momentu uzyskania trwałego kompromisu w zakresie realizowanych metod zarządzania Puszczą Białowieską.”

Odnosnie do działań podjętych w celu wypracowania takiego kompromisu oraz czynników, od jakich uzależnione jest jego osiągnięcie Sekretarz Stanu w MKiŚ, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa wyjaśnił, że „Ministerstwo upatruje szansę na osiągnięcie takiego kompromisu w opracowaniu dokumentu, który określi zrównoważoną i akceptowalną dla wszystkich zainteresowanych stron strategię zarządzania obiektem. Wobec powyższego trwają prace nad opracowaniem Zintegrowanego Planu Zarządzania obszarem Puszczy Białowieskiej, który zgodnie z założeniami ma pełnić wyżej wskazaną funkcję. (...)”

(akta kontroli str. 520-527, 607-612, 789-790, 796)

Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa (DLiŁ) w MKiŚ wyjaśnił, że Departament ten nie posiada projektów PUL dla nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2022-2031. Dopiero po otrzymaniu projektów ww. dokumentów

DLiŁ będzie podejmował dalsze działania. Jak wynika z wniosków operacyjnych z 14 lipca 2021 r. Komisja Europejska oczekuje, że władze polskie przekażą służbom Komisji projekty PUL, które miałyby zastosowanie od 2022 r., wystarczająco wcześnie przed ich przyjęciem (w pierwszym kwartale 2022 r.).

(akta kontroli str. 617)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, Główny Konserwator Przyrody pismem z 6 listopada 2019 r.<sup>28</sup> przekazała do UNESCO dokumentację opracowaną na potrzeby aneksów wraz ze strategiczną oceną oddziaływania ww. aneksów na środowisko, w tym na OUV i raportem z konsultacji społecznych oraz poinformowała, że opracowano „Ocenę wpływu na wyjątkową uniwersalną wartość obiektu światowego dziedzictwa UNESCO „Puszcza Białowieska” projektów aneksów do planów urządzenia lasu nadleśnictw: Białowieża, Browsk, Hajnówka”, w której wskazano najistotniejsze elementy oceny projektów aneksów na OUV.

UNESCO odpowiedziało pismem<sup>29</sup> z 8 kwietnia 2020 r. do którego załączono „Ocenę wpływu projektów załączników do planów urządzenia lasu następujących nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka, dotyczącą wyjątkowej uniwersalnej wartości (OVU) obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO Puszcza Białowieska na okres 01.01.2012-31.12.2021”. W dokumencie tym wskazano m.in. że przedłożona przez Ministerstwo „Ocena wpływu projektów załączników do planów urządzenia lasu” nie zawiera wystarczających informacji umożliwiających ocenę wpływu na wyjątkową uniwersalną wartość; nie jest jasne w jaki sposób uwzględniono zalecenia związane z opracowaniem planu zarządzania pożarami i potrzebą ograniczenia wycinek ochronnych do obszarów położonych wzdłuż konkretnych dróg; zaleca się aby w pierwszej kolejności odnieść się do wniosku w sprawie opracowania ogólnego planu zarządzania dla polskiej części obiektu, jak również Zintegrowanego Planu Zarządzania Transgranicznym Obiektem.

Sekretarz Stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody 13 kwietnia 2021 r. przekazała do UNESCO informację o zatwierdzeniu aneksów do PUL na lata 2012-2021 dla nadleśnictw: Białowieża i Browsk oraz niezatwierdzeniu aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Hajnówka (w formie przekazanej do UNESCO w listopadzie 2019 r.). W decyzji Komitetu Światowego Dziedzictwa 44.COM.7B.100 z 31 lipca 2021 r. wskazano, że zatwierdzone zmiany PUL dla nadleśnictw: Białowieża i Browsk są zgodne z zaleceniem misji z 2018 r. 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.

(akta kontroli str. 620-627, 995-1000, 1064-1069)

W decyzji Komitetu Światowego Dziedzictwa 44.COM.7B.100 z 31 lipca 2021 r. zawarto zobowiązanie do przesłania w terminie do 1 lutego 2022 r. zaktualizowanego wspólnego raportu na temat stanu ochrony dobra, informacji dotyczącej realizacji tego raportu oraz zaleceń misji z 2018 r. w celu ich przeanalizowania przez Komitet Światowego Dziedzictwa na 45. sesji w 2022 r.

Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ wyjaśnił, że raport o stanie ochrony Obiektu Światowego Dziedzictwa „Białowieża Forest” został przygotowany przez stronę polską, zgodnie z obowiązującym formatem UNESCO i przekazany do akceptacji do właściwego Sekretarza Stanu w Ministerstwie. Ambasada Republiki Białoruś 1 lutego 2022 r. przekazała raport o stanie zachowania Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO „Puszcza Białowieska”, z załączonym raportem o stanie zachowania Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO „Puszcza Białowieska”,

<sup>28</sup> DL-WGL.0342.57.2019.PK.

<sup>29</sup> CLT/WHC/EUR/20/12586.



przygotowanym przez stronę białoruską w celu włączenia do wspólnego raportu i przekazania go do Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO. Po zaakceptowaniu raportu przez stronę polską i dokonaniu konsultacji z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, raport o stanie ochrony dobra zostanie przesłany za pośrednictwem Przedstawicielstwa RP przy UNESCO do Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO.

(akta kontroli str. 1047-1063)

3. W wyniku przeprowadzonej w 2018 r. kontroli NIK pn. Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej (P/18/048) sformułowano wniosek o przygotowanie wewnętrznych procedur oceny przedkładanych do zatwierdzenia projektów PUL/aneksów do PUL oraz monitorowania realizacji decyzji wydawanych przez Ministra Środowiska<sup>30</sup>. W informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych Sekretarz Stanu w MS (z upoważnienia Ministra) poinformowała<sup>31</sup>, że ocena przedkładanych do zatwierdzenia projektów PUL i aneksów do nich będzie realizowana na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznych procedur obiegu dokumentacji w Ministerstwie. Postępowanie w sprawie zatwierdzenia PUL i aneksów do nich przeprowadza bezpośrednio na stanowisku pracy pracownik merytoryczny Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa. Po szczegółowej analizie dokumentacji, jeżeli nie ma uwag, przygotowany jest projekt pisma w sprawie zatwierdzenia PUL, który wraz z dokumentacją jest przekazywany do akceptacji Naczelnika Wydziału Gospodarki Leśnej. Naczelnik sprawdza poprawność przygotowanej dokumentacji, następnie przedkłada do akceptacji zastępcy dyrektora, dyrektora Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa. Po zaakceptowaniu przez kierownictwo Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa, projekt wraz z dokumentacją przedkładany jest do zatwierdzenia przez Ministra Środowiska. Odstąpienie od realizacji wniosku pokontrolnego potwierdzono w ramach niniejszej kontroli.

(akta kontroli str. 684-689)

Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa potwierdził, że w Ministerstwie nie opracowano procedury analizy i oceny wniosków o zatwierdzenie planów urządzenia lasu i aneksów do nich.

Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ wyjaśnił, że „(...) W tym zakresie stosuje się niestandardowaną ocenę ekspercką pracownika merytorycznego z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem, która podlega kontroli na stanowiskach kierowniczych. Ocena dokumentacji urzędniowej dotyczy jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa i zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (...). Podejście takie jest właściwe, gdyż zapewnia odpowiednią elastyczność, konieczną z uwagi m.in. na bardzo różnorodną charakterystykę obiektów obejmowanych dokumentacją urzędniową, jak również obszerność i bardzo dużą szczegółowość dokumentacji. Z wyżej wymienionych przyczyn niekorzystne byłoby również określanie terminów na realizację tego zadania, co jest zgodne z obowiązującym w tym zakresie prawem (ustawodawca nie określił terminu na rozpatrzenie przez ministra wniosku o zatwierdzenie planu urządzenia lasu lub aneksu do takiego planu).”

(akta kontroli str. 613-617)

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych 26 sierpnia 2019 r. wystąpił do Ministra Środowiska z trzema wnioskami o zatwierdzenie aneksów do planu urządzenia lasu

<sup>30</sup> Wystąpienie pokontrolne nr KSI.410.003.01.2018, uwzględniające zmiany wprowadzone Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 kwietnia 2019 r.

<sup>31</sup> Pismo nr DL-I.0910.2.2018 z dnia 5 czerwca 2019 r.

na lata 2012-2021 dla nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Załącznikami do każdego z tych wniosków były: wnioski Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku wraz z uzasadnieniem oraz wnioski Nadleśniczych ww. nadleśnictw z uzasadnieniami i załącznikami. Załącznikami do wszystkich składanych wniosków były m.in.: opinie ZOL, prognozy oddziaływania na środowisko, podsumowanie Strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, opinie RDOŚ, opinie Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, plany działań z zakresu Ochrony przyrody, Raport z konsultacji społecznych z katalogiem wniesionych uwag i opinii, mapy przeglądowe siedlisk przyrodniczych oraz gatunków chronionych oraz mapy przeglądowe stanowisk gatunków ptaków chronionych.

(akta kontroli str. 535-612)

Nadleśnictwo Białowieża w złożonym wniosku o zatwierdzenie aneksu do PUL na lata 2012-2021 wnioskowało o zmianę w części dotyczącej:

- powierzchni łącznej lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, wg stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., po zmianie – 12 585,31 ha;
- etatu miąższościowego użytków głównych (rębnych i przedrębnych), po zmianie – 108 814 m<sup>3</sup> grubizny drewna netto;
- projektowanej powierzchni zalesień i odnowień, po zmianie – 25,60 ha;
- projektowanej powierzchni pielęgnowania lasu, po zmianie – 1 236,03 ha.

W uzasadnieniu do wniosku wskazano m.in., że aneks dotyczy: zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i pożarowego na drogach publicznych i udostępnionych dla ruchu, obiektach turystycznych oraz przy dojazdach pożarowych; pozyskania drewna w oparciu o obowiązujący plan urządzenia lasu na lata 2012-2021; realizacji działań ochronnych przyjętych w Planie Zadań Ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PI-C200004 na siedliskach grądu subkontynentalnego, w drzewostanach do 100 lat, w strefie ochrony aktywnej; wykonania obligatoryjnych zabiegów hodowlano-ochronnych zaplanowanych w obowiązującym PUL; wykonania rębni sanitarnych.

Pismem z 9 marca 2021 r. (ponad 18 miesięcy od złożonego wniosku) Minister KiŚ poinformował Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o zatwierdzeniu aneksu do PUL na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa Białowieża, dokonującego ww. zmian. Minister wskazał, że „zmiany w PUL dla Nadleśnictwa Białowieża związane są z wystąpieniem dotkliwych szkód powstałych od czynników biotycznych i abiotycznych, powodujących konieczność zwiększenia pozyskania drewna. Ponadto wskazano, że w prognozie oddziaływania na środowisko wykazano, że aneks do PUL Nadleśnictwa Białowieża, związany z koniecznością realizacji niezbędnych działań w zakresie bezpieczeństwa publicznego, w tym pożarowego, przebudowy uszkodzonych drzewostanów oraz działań bezpośrednio związanych z ochroną obszaru Natura 2000, przy spełnieniu zasady przezorności i stosowaniu w jak najszerszym zakresie działań minimalizujących, nie wpłynie negatywnie na środowisko, w tym również na przedmioty ochrony i integralność obszaru Natura 2000 PLC200004 Puszcza Białowieska oraz na wyjątkową uniwersalną wartość Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO „Puszcza Białowieska”.”.

(akta kontroli str. 559-585)

Nadleśnictwo Browsk w złożonym wniosku o zatwierdzenie aneksu do PUL na lata 2012-2021 wnioskowało o zmianę w części dotyczącej:

- powierzchni łącznej lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, wg stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., po zmianie – 20 418,25 ha;

- etatu miąższociowego użytków głównych (rębnych i przedrębnych), po zmianie – 282 247 m<sup>3</sup> grubizny drewna netto (zwiększenie o 68 029 m<sup>3</sup>);
- projektowanej powierzchni pielęgnowania lasu, po zmianie – 7 343,74 ha.

Uzasadnienie do wniosku było analogiczne, jak w przypadku wniosku o zatwierdzenie aneksu do PUL na lata 2012-2021 dla nadleśnictwa Białowieża.

Pismem z 9 marca 2021 r. (ponad 18 miesięcy od złożonego wniosku) Minister KiŚ poinformował Dyrektora Generalnego LP o zatwierdzeniu aneksu do PUL na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa Browsk, dokonującego ww. zmian. Uzasadnienie zmian było takie samo jak w przypadku Nadleśnictwa Białowieża.

(akta kontroli str. 535-558 )

Nadleśnictwo Hajnówka w uzasadnieniu do wniosku o zatwierdzenie aneksu do PUL na lata 2012-2021 wskazało m.in., że aneks dotyczy usunięcia wiatrolomów i wiatrowałów w Obrębie Starzyna; uporządkowania stanu lasu na terenie Jednostki Wojskowej gdzie nagromadzony posusz może być załączkiem pożaru o katastrofalnych skutkach.

Pismem z 23 lipca 2021 r. (około 23 miesięcy od złożonego wniosku) Minister poinformował Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o niezatwierdzeniu aneksu do PUL na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa Hajnówka. W uzasadnieniu podano fakt, że „w projekcie aneksu zaplanowano działania na terenie kompleksu K-0741 – skład Hajnówka, a w ramach realizacji wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C441/17 dotyczącej Puszczy Białowieskiej, Komisja Europejska przekazała swoje wątpliwości w odniesieniu do części zapisów aneksu w kontekście naruszenia prawa Unii Europejskiej, w tym w zakresie niezgodności działań zaplanowanych na terenie jednostki wojskowej z planem zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PC200004. Wobec powyższego podjęcie jakichkolwiek działań mających na celu ograniczenie ryzyka pożarowego może być uznane, jako niezgodne z działaniami ochronnymi wskazanymi w zarządzeniu Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Ponadto, w nocie technicznej IUCN dotyczącej przekazanych projektów aneksów dla trzech puszczańskich nadleśnictw, IUCN podjęło dyskusję na temat działań polegających na uprzątnięciu wiatrolomów, które miały miejsce na terenie Nadleśnictwa Hajnówka w 2017 r. Wyżej wskazane działania zaplanowane były tylko w strefie aktywnej ochrony bioróżnorodności i krajobrazu UNESCO na terenie Nadleśnictwa Hajnówka, a zatem zgodnie z zasadami określonymi we wniosku renomacyjnym, na podstawie którego Obiekt Światowego Dziedzictwa został rozszerzony na obszar trzech nadleśnictw.”.

(akta kontroli str. 586-606, 1091-1443)

Zatwierdzenie aneksów do PUL na lata 2012-2021 dla nadleśnictw Browsk i Białowieża w marcu 2021 r., tj. po upływie 18 miesięcy od wystąpienia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z wnioskami o ich zatwierdzenie oraz poinformowanie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o niezatwierdzeniu aneksu do PUL na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa Hajnówka w lipcu 2021 r., tj. około 23 miesięcy od złożonego wniosku, Sekretarz Stanu w MKiŚ, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa wyjaśnił: „(...) okres analizy i oceny przedmiotowych wniosków znacząco odbiegał od przeciętnego czasu procedowania w Ministerstwie Klimatu i Środowiska wniosków o zatwierdzenie aneksu dla planu urządzenia lasu, głównie z uwagi na wyjątkową złożoność problematyki zarządzania obszarem,

którego dotyczyły. Tak jak to było już przedstawiane w poprzednich pismach, w tym czasie wskazane wnioski były analizowane i konsultowane przez wielu pracowników (w tym osoby zajmujące stanowiska kierownicze) i instytucje zewnętrzne (Komisja Europejska, UNESCO), w aspekcie skomplikowanych uwarunkowań prowadzenia gospodarki leśnej na obszarze Puszczy Białowieskiej. Należy mieć również na uwadze, że wskazane prace dotyczą okresu pokrywającego się z intensywnymi zmianami organizacyjnymi w funkcjonowaniu rządu, które dotyczyły również urzędów obsługujących ministra właściwego do spraw środowiska. Ponadto, czas ten zbiegł się również z wybuchem pandemii COVID-19. Wobec powyższego, długość okresu procedowania wniosków o zatwierdzenie aneksów do planów urządzenia lasu jest wynikiem wielu składowych, z czego decydującą była potrzeba podjęcia licznych działań analitycznych w kontekście wypracowania jak najlepszych decyzji z punktu widzenia interesów Polski, w trudnych okolicznościach związanych z reorganizacją urzędów obsługujących właściwego ministra oraz trudności i ograniczeń wynikających z sytuacji epidemicznej.”

(akta kontroli str. 1001-1004)

W wyniku analizy, przeprowadzonej w trakcie kontroli, zatwierdzonych aneksów do PUL dla nadleśnictw Białowieża i Browsk na lata 2012-2021 stwierdzono, że:

- w zatwierdzonym aneksie do PUL na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa Białowieża zawarto błędne dane dotyczące powierzchni obrębu Białowieża (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- w zatwierdzonym aneksie do PUL na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa Browsk zawarto dane w zakresie mniejszego wykonania etatu cięć w użytkowaniu rębny o 1 115,73 m<sup>3</sup> grubizny netto niż w rzeczywistości wykonano (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 528-612, 941-942, 954-957)

Pracownicy Wydziału Gospodarki Leśnej Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa dokonywali analizy i oceny złożonych wniosków o zatwierdzenie aneksów do PUL na lata 2012-2021 zgodnie z przyjętą zasadą „*niestandardyzowanej oceny eksperckiej pracownika merytorycznego*”. Nie zostały wytworzone żadne dokumenty potwierdzające przeprowadzenie takich analiz i ocen. Proces opiniowania złożonych wniosków o zatwierdzenie aneksów do PUL na lata 2012-2021 zakończono sporządzeniem projektu pisma o zatwierdzeniu lub niezatwierdzeniu aneksu do PUL na lata 2012-2021, który następnie przekazywany był do podpisu przez Ministra. Zgodnie z wydrukiem z systemu teleinformatycznego Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD) pisma w sprawie zatwierdzenia aneksów do PUL akceptował czterech pracowników Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ (Główny specjalista w Wydziale Gospodarki Leśnej, Naczelnik Wydziału Gospodarki Leśnej, Zastępca Dyrektora i Dyrektor Departamentu).

Sekretarz Stanu w MKiŚ, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa w odpowiedzi na pytanie czy praktyka zatwierdzania planów urządzenia lasu i aneksów do nich polegająca na „*stosowaniu niestandardyzowanych ocen eksperckich pracowników merytorycznych z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem*” jest skuteczna i umożliwia rzetelną ocenę przedkładanych dokumentów pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa i zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej wyjaśnił, że „Uważam, że z uwagi na bardzo różnorodną charakterystykę obiektów obejmowanych dokumentacją urzędową, elastyczne podejście oparte o niestandardyzowaną ocenę ekspercką pracowników merytorycznych z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem jest konieczne do zapewnienia możliwie najlepszych efektów w zakresie oceny przedkładanych

dokumentów pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa i zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.”.

(akta kontroli str. 615-626, 789-793)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa<sup>32</sup> w MKiŚ ocena ekspercka pracowników merytorycznych podlega kontroli na stanowiskach kierowniczych.

Kontrolującym nie przekazano dokumentów potwierdzających przeprowadzenie takiej kontroli.

Sekretarz Stanu w MKiŚ, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa wyjaśnił, że „Dla osoby upoważnionej do zatwierdzania planów urządzenia lasu i aneksów do nich „śladem rewizyjnym” przedmiotowej kontroli są złożone akcepty (w formie paraf, czy też akceptów elektronicznych w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją) przedkładanych do podpisu pism, zawierających propozycję rozstrzygnięć w poszczególnych sprawach. Natomiast stosowane narzędzia są również niestandardyzowane i opierają się na doświadczeniu i wiedzy poszczególnych osób. Przedmiotowe metody i zakres takiej kontroli osoby na stanowiskach kierowniczych elastycznie dopasowują do potrzeb wynikających z poszczególnych spraw i sytuacji (w tym kadrowych). W przypadku przedmiotowych aneksów, tak jak zostało to przedstawione powyżej, z uwagi na długotrwałość i skomplikowany charakter ich analizy, osoby na stanowiskach kierowniczych na bieżąco kontrolowały i zapoznawały się z efektami tego procesu, np. w drodze bieżących, roboczych konsultacji ze swoimi pracownikami, jak również przekazywania innym podmiotom (np. Komisji Europejskiej).”.

(akta kontroli str. 621-624, 789-795)

4. W ramach realizacji wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej C-441/17 z 17 kwietnia 2018 r.<sup>33</sup> Minister Środowiska polecił Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych:

- (polecenie z 14 maja 2018 r.) uchylenie Decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego LP z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie usuwania zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka;
- (polecenie z 29 czerwca 2018 r.) realizację działań związanych z zachowaniem bezpieczeństwa publicznego osób przebywających na terenie nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz realizację innych działań poprzez m.in. 1) kontynuację działań związanych z zachowaniem bezpieczeństwa publicznego,

<sup>32</sup> Pismo nr DLŁ-WKO.081.7.2021.BT z dnia 19 listopada 2021 r.

<sup>33</sup> W ogłoszonym 17 kwietnia 2018 r. wyroku Trybunał stwierdził m.in., że przyjęcie aneksu do PUL Nadleśnictwa Białowieża nastąpiło z naruszeniem art. 6 ust. 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 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 ust. 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 dyrektywy 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.

jeżeli są one bezwzględnie konieczne, i w zakresie, w jakim są proporcjonalne dla zapewnienia w sposób bezpośredni i natychmiastowy bezpieczeństwa publicznego osób, pod warunkiem, że w sposób niebudzący wątpliwości i z obiektywnych przyczyn nie są możliwe inne mniej radykalne środki<sup>34</sup>; 2) kontynuację działań wskazanych w Planie Zadań Ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieńska PLC200004; 3) kontynuację działań wskazanych w PUL dla Nadleśnictwa Białowieża z zakresu hodowli lasu. Przy każdym z trzech ww. działań Minister wskazał, że efektem ich realizacji może być pozyskanie drewna;

- (polecenie z 27 lipca 2018 r.) niezwłoczne przygotowanie aneksów do PUL dla nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. W poleceniu tym Minister dodał, aby priorytetowo potraktować przygotowanie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Hajnówka z uwagi na położenie na jego terenie jednostki wojskowej i związane z tym nagromadzenie materiałów łatwopalnych, zarówno na terenie jednostki, jak i wokół niej.

(akta kontroli str. 943-953)

Minister Środowiska 7 czerwca 2019 r. poinformował KE o rozpoczęciu prac związanych z przygotowaniem aneksów do PUL na lata 2012-2021 dla nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka. W dniu 15 października 2019 r. Minister Środowiska przekazał KE dokumentację opracowaną na potrzeby tych aneksów wraz ze strategiczną oceną oddziaływania aneksów na środowisko i raportem z konsultacji społecznych oraz poinformował o przewidywanym/planowanym terminie zatwierdzenia aneksów – październik-listopad 2019 r. KE uznała przedłożone projekty aneksów do PUL dla trzech nadleśnictw za niewystarczające dla uznania wyroku Trybunału za wykonany i zwróciła się w grudniu 2019 r. z prośbą o wyjaśnienie niektórych zapisów aneksów do PUL. Odpowiedzi na pytania KE udzielono w styczniu 2020 r. (w ramach spotkania roboczego z pracownikami Ministerstwa) i dodatkowo odpowiedzi te przekazano mailowo 5 marca 2020 r. Wątpliwości KE dotyczyły m.in.:

- Wyjaśnienia dlaczego wycięcie 50 tys. m<sup>3</sup>/rok (planowane w aneksach), w trakcie dwóch lat, oceniano jako nieistotne w planach zadań ochronnych w świetle zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, podobnie jak prowadzenie cięcia na terenach siedlisk ptaków chronionych. W udzielonej odpowiedzi wskazano m.in., że „w prawodawstwie europejskim i polskim nie ma wskaźników ilościowych co do wielkości pozyskania wyznaczających granicę oddziaływania negatywnego. Nie ma również badań naukowych, że konkretna wartość jest wielkością zapewniającą brak oddziaływania negatywnego.”. W zakresie cięć na terenach siedlisk ptaków chronionych wyjaśniono, że prace związane z działaniami określonymi w PZO i w ramach PUL prowadzone będą poza okresami lęgowymi ptaków, czyli poza terminami od 1 marca do 31 sierpnia;
- podania argumentów za aktywnymi działaniami na rzecz ponownego odnawiania na obszarach Natura 2000. W odpowiedzi wskazano m.in., że „powierzchnie przeznaczone do odnowień w ramach aneksów do PUL są zgodne z PZO, pewien wyjątek stanowi jednostka wojskowa. Powierzchnie zrębów lub płazowizn w miejscach drzewostanów będących według PZO drzewostanami 100-letnimi i starszymi przed rozpadem drzewostanów w wyniku gradacji kornika, nie będą odnawiane w sposób sztuczny. Odnowienie sztuczne planowane jest wyłącznie w drzewostanach młodszych niż 100-letnie (według opisów taksacyjnych z obowiązującego PUL (stan na 2012 rok), co jest zgodne z PZO. Odnowienie

<sup>34</sup> W piśmie Minister wskazał, że w praktyce oznacza to, że działania będą realizowane na podstawie wskazań zespołów opiniodawczo-doradczych nadleśniczego, do właściwości których należy ocena stopnia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w lasach gospodarczych Puszczy Białowieckiej.

polegało będzie na aktywnym wspieraniu naturalnych odnowień poprzez dosadzanie gatunków właściwych dla siedliska, których brakuje w naturalnym odnowieniu. Istotne jest to szczególnie na siedliskach grądu subkontynentalnego (9170), gdzie od lat występuje poważny problem z odnowieniem naturalnym dębu”;

- pozyskania drewna w związku z odstępstwem opartym o zapewnienie bezpieczeństwa pożarowego i bezpieczeństwa publicznego wzdłuż dróg. W odpowiedzi wskazano, że „działania ze względu na bezpieczeństwo pożarowe i bezpieczeństwo publiczne wzdłuż dróg nie są działaniami związanymi z gospodarką leśną. Nie będą prowadzone cięcia sanitarne, lecz działania stricte związane z zachowaniem bezpieczeństwa, a strategiczna ocena oparta na rzeczywistych, aktualnych i dostępnych danych wskazała na brak negatywnego wpływu na przedmiot ochrony w skali całego obszaru Natura 2000.”.

W piśmie z 18 lutego 2021 r. KE wskazała na zaniechanie przez Polskę podjęcia działań niezbędnych do wykonania wyroku i wezwała Polskę do przedstawienia swoich uwag w terminie dwóch miesięcy od otrzymania pisma. Pismem z 19 kwietnia 2021 r. Minister przedstawił stanowisko, w którym podkreślił, że RP realizowała i realizuje wyrok TSUE w sprawie C-441/17; w celu jednoznacznego rozwiązania sprawy, na podstawie obowiązującego prawa, zaskarżony aneks z 2016 r. został „uchylony” poprzez jego zastąpienie przez „nowy” aneks, do którego nie ma wątpliwości, że nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty i obszaru specjalnej ochrony PLC200004 Puszcza Białowieska. Minister wskazał, że w nadleśnictwach: Białowieża i Browsk obowiązują plany urządzenia lasu na lata 2012–2021 wraz z aneksami z 9 marca 2021 r., które są zgodne z planem zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, a w Nadleśnictwie Hajnówka plan urządzenia lasu na lata 2012–2021, który również jest zgodny z planem zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. W piśmie tym wniesiono o przyjęcie wyjaśnień oraz niepodejmowanie dalszych działań przeciwko RP przez KE na podstawie art. 260 TSUE.

(akta kontroli str. 620-627, 995-1000, 1064-1069)

W ramach spotkania pakietowego KE z przedstawicielami Polski, które odbyło się 23 czerwca 2021 r. omawiano m.in. kwestie dotyczące zwiększenia wyrębu w Puszczy Białowieskiej oraz nieprawidłowej transpozycji dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Komisja Europejska sformułowała zarzuty 16 czerwca 2016 r. W wezwaniu do usunięcia uchybienia nr 2016/2072, Komisja Europejska wskazywała, że: 1) poprzez niewyznaczenie obszaru SCI PLC200004 Puszcza Białowieska, jako specjalnego obszaru ochrony, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej; 2) poprzez nieutworzenie koniecznych środków ochronnych, które odpowiadają ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I lub gatunków wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej oraz gatunków wymienionych w załączniku I dyrektywy ptasiej oraz regulamie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w załączniku I, dla których obszar SCI i SPA PLC200004 Puszcza Białowieska został wyznaczony, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej; 3) poprzez niepodjęcie odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których obszar SCI i SPA PLC200004 Puszcza Białowieska został wyznaczony, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej; 4) poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu bez upewnienia się, że nie wpłynie on niekorzystnie na integralność SCI i SPA PLC200004 Puszcza Białowieska, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej; 5) poprzez niezapewnienie ścisłej ochrony chrząszczom saproksylicznym wymienionym w załączniku IV do dyrektywy siedliskowej, tj. zakazu celowego zabijania, pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu w Puszczy Białowieskiej, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej; 6) poprzez niezapewnienie ochrony gatunków ptactwa, określonych w art. 1 dyrektywy ptasiej, tzn. zakazu umyślnego zabijania ptaków, niszczenia lub uszkodzenia ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd oraz umyślnego

Władze polskie wskazały m.in., że złożą pisemne zobowiązanie do: 1) zmniejszenia poziomu pozyskania drewna, które zapewnia integralność obszaru Natura 2000 (wraz ze szczegółowymi informacjami na temat przyjętych limitów pozyskania drewna); 2) ograniczenia pozyskania drewna wyłącznie do drzewostanów, w odniesieniu do których według PZO dla obszaru Natura 2000 dozwolone są działania gospodarcze, działania wskazane w PZO lub z zakresu bezpieczeństwa publicznego; 3) ograniczenia pozyskania drewna w drzewostanach wyłączonych z użytkowania do środków bezpieczeństwa, (np. środków ochrony przeciwpożarowej); 4) przekazania wyjaśnień dotyczących działań po wygaśnięciu obecnych PUL w grudniu 2021 r. i przed przyjęciem nowych PUL w 2022 r.

W odniesieniu do postępowania dotyczącego nieprawidłowej transpozycji dyrektywy siedliskowej i ptasiej władze polskie wskazały m.in., że do końca lipca 2021 r. prześlą służbom Komisji projekt wytycznych dotyczących wymogów dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej; przedłożą szczegółowe informacje na temat dwóch spraw, toczących się przed sądami krajowymi, a dotyczących planów urządzenia lasu (w związku z zarzutem dotyczącym dostępu do wymiaru sprawiedliwości).

W odpowiedzi na pytania przekazane po spotkaniu pakietowym wskazano m.in., że:

- działania na terenie Puszczy Białowieskiej będą realizowane zgodnie z obowiązującym PZO;
- pozyskanie drewna w drzewostanach wyłączonych z użytkowania będzie ograniczone do środków bezpieczeństwa (np. środków ochrony przeciwpożarowej);
- aktualnie trwają prace nad nowymi PUL dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, które zostaną poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko wraz z konsultacjami społecznymi. Minister właściwy ds. środowiska zatwierdzi je po zakończeniu SOOŚ i wnikliwej ich analizie; jako szacunkowy termin zatwierdzenia PUL dla ww. nadleśnictw wskazano II połowę 2022 r.;
- projekty PUL na lata 2022-2031 zostaną przekazane KE i uzgodnione w zakresie ich zgodności z wyrokiem TSUE i planem zadań ochronnych obszaru Natura 2000.

Ponadto przekazano projekt aktualizacji rozporządzenia w sprawie kodeksu dobrych praktyk w zakresie gospodarki leśnej; poinformowano o toczących się pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody; przekazano informacje dotyczące toczących się spraw sądowych.

W ramach zobowiązania do złożenia wyjaśnień dotyczących działań po wygaśnięciu obecnych planów urządzenia lasu w grudniu 2021 r. i przed przyjęciem nowych planów urządzenia lasu w 2022 r. poinformowano, że „(...) aktualnie trwają prace nad nowymi planami urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. Plany te zostaną poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko wraz z konsultacjami społecznymi. Minister właściwy ds. środowiska zatwierdzi ww. plany dopiero po zakończeniu procedury SOOŚ i po wnikliwej analizie zapisów planów. Szacuje się, że plany mogą zostać zatwierdzone w II połowie 2022 r.”

Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ w odpowiedzi na pytanie o przyczyny niewskazania w ww. wyjaśnieniach jakie działania w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej mogą być realizowane do czasu przyjęcia PUL dla

---

płoszenia w okresie lęgowym i wychowu młodych w Puszczy Białowieskiej, Rzeczpospolita Polska uchybia zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej. W ramach spotkania pakietowego (czerwiec 2021 r.) KE prosiła o informację nt.: stanu zaawansowania prac nad zmianą ustawy o ochronie przyrody w celu uwzględnienia pierwszego zarzutu zidentyfikowanego w postępowaniu naruszeniowym; projektu „wymogów dobrej praktyki” w odniesieniu do środków gospodarki leśnej; możliwości odniesienia się do zarzutu dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.



nadleśnictw Białowieża, Browski i Hajnówka na lata 2022-2031 wyjaśnił, że „Władze polskie zobowiązały się, że przekażą Komisji Europejskiej wyjaśnienia dotyczące działań po wygaśnięciu obecnych planów urządzenia lasu, ale ustalenia te nie obejmowały sugerowanego w pytaniu uściślenia, że informacja ta ma dotyczyć określenia możliwych działań w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej przed przyjęciem nowych planów urządzenia lasu w 2022 r. (...) nie widzę obecnie bezwzględnej konieczności wydawania wytycznych lub rekomendacji ministra odnośnie do sposobu prowadzenia gospodarki leśnej, do czasu zatwierdzenia planów urządzenia lasu, gdyż w aktualnych realiach za wystarczające w tym zakresie uważam obowiązujące przepisy prawa, w tym przepisy dotyczące przestrzegania zapisów planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Wobec tego, że sposób planowanego postępowania przed przyjęciem nowych planów urządzenia lasu w 2022 r. opiera się na obowiązujących przepisach i wyrokach TSUE, za wystarczające uznano przedstawienie Komisji Europejskiej planu działań w zakresie, który został wskazany w powyższym pytaniu. Należy bowiem pamiętać, że konsultacje z Komisji Europejskiej projektów planów urządzenia lasu i aneksów do nich są dobrowolnym zobowiązaniem strony polskiej. Praktyka ta ma na celu poznanie opinii Komisji Europejskiej w budzących wątpliwości kwestiach. Jednakże nie ma potrzeby, a nawet uważam za niewłaściwe, konsultowanie z organami UE możliwości prowadzenia ewentualnych zabiegów w ramach gospodarki leśnej, w zakresie nie budzącym wątpliwości co do sprzeczności z prawem UE. Tak jak zostało to przedstawione we wcześniejszych wyjaśnieniach, zgodnie z zasadą ostrożności, wyłącznie takie działania mogą być prowadzone do czasu przyjęcia nowych planów urządzenia lasu w 2022 r.”

(akta kontroli str. 619-627, 943-953, 995-1000, 1444-1487)

**Stwierdzone  
nieprawidłowości**

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

1. Pomimo podejmowanych w Ministerstwie, w latach 2016-2021, działań w celu opracowania ZPZ dla OŚD UNESCO do dnia zakończenia czynności kontrolnych Minister Klimatu i Środowiska nie zapewnił opracowania tego dokumentu, w sytuacji gdy, jak wynika z odpowiedzi Ministra Środowiska na wystąpienie z kontroli P/18/048 *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej*, ZPZ dla OŚD UNESCO powinien pełnić m.in. funkcję strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej z uwzględnieniem zasad określonych dla występującej na jej terenie obiektów ochrony przyrody.

(akta kontroli str. 684-687)

Należy podkreślić, że do opracowania ZPZ dla OŚD UNESCO Rzeczpospolita Polska zobowiązała się już we wniosku nominacyjnym: *Obiekt Światowego Dziedzictwa „Belovezhskaya Pushcha/Białowieża Forest” (33Bis), propozycja modyfikacji granic oraz kryteriów wpisu, zmiana nazwy*, który został przyjęty przez Komitet Światowego Dziedzictwa UNESCO w trakcie obrad 38 Sesji (Doha, Katar, 15–25 czerwca 2014 r.). Zalecenie opracowania tego Planu zawarto również 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.).

(akta kontroli str. 1091-1443)

Podsekretarz Stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła „Zespół powołany w maju 2018 r. wywiązał się z postawionych mu zadań i opracował trzy propozycje rozwiązania problemu powstałego na skutek rozszerzenia obszaru

światowego dziedzictwa Puszcza Białowieska (...) bez zpz. Brak zpz od czasu rozszerzenia obszaru światowego dziedzictwa Puszcza Białowieska doprowadził m.in. do sprzeczności prawa polskiego, unijnego i obowiązków wynikających z wpisu, m.in. w zakresie usuwania drzew. Dot. to np. tego, że nadleśniczy ma obowiązek usuwania drzew stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa, a takie drzewa były także w strefie, w której obowiązuje całkowity zakaz usuwania drzew (...) Zespół powołany przeze mnie w 2019 r., w styczniu 2020 r. przedstawił wstępne podsumowanie prac zawierające m.in. 10 kluczowych etapów opracowania zpz, wskazując że formuła prac zespołu wyczerpała się, choć nie wykonano pierwotnie założonego celu, czyli opracowania draftu zpz. Wynikało to z tego, że członkowie zespołu uznali, że zespół opracowujący zpz powinien obejmować – oprócz pracowników Ministerstwa – kluczowych interesariuszy i społeczność lokalną. Zespół wskazał, kto powinien brać udział w dalszych pracach nad zpz, i zaproponował, by wzorzec zpz oparty był na wcześniejszych miejskich planach adaptacyjnych. O konieczności udziału szerokiej grupy interesariuszy i społeczności lokalnej wiadomo było już na etapie powoływania zespołu, ale w trakcie prac zespół doszedł do wniosku, że nawet opracowanie draftu zpz musi być dokonane z udziałem interesariuszy i ngo. Już na początku prac tego zespołu pojawiły się zarzuty ngo, że prace nad przygotowaniem zpz powinny być transparentne. Zespół ten zaproponował by opracowanie zpz zlecić Instytutowi Ochrony Środowiska. Przeprowadziłam w 2020 r. rozmowy z dyrektorem IOŚ, który wyraził gotowość prac nad zpz. Odbyły się spotkania przewodniczącego zespołu z przedstawicielami IOŚ w celu przekazania dokumentów, oczekiwań i ustaleń. Ze względu na chorobę Ministra Michała Wosia na SARS-COV2 i następnie zmiany organizacyjne, nie doszło do rozpoczęcia prac przez IOŚ. W 2020 r. przestałam nadzorować Departament Leśnictwa i Łowiectwa.”

(akta kontroli str. 786-788)

2. Minister Klimatu i Środowiska zatwierdził 9 marca 2021 r. aneksy do PUL na lata 2012-2021 dla nadleśnictw Białowieża i Browsk, które zawierały nierzetelne dane. I tak:
  - w zatwierdzonym aneksie do PUL na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa Białowieża zawarto błędne dane dotyczące powierzchni obrębu Białowieża. Wskazano, że powierzchnia ogólna Nadleśnictwa Białowieża (po zmianie) wynosi 12 585,31 ha, a według obrębów leśnych 7 672,18 ha (obręb Białowieża) i 5 863,45 ha (obręb Zwierzyniec). Oznacza to, że suma powierzchni poszczególnych obrębów różniła się i była o 950,32 ha wyższa od wskazanej w ww. dokumencie powierzchni ogólnej Nadleśnictwa Białowieża.

Sekretarz Stanu w MKiŚ, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa wyjaśnił, że „(...) dane dotyczące powierzchni ogólnej i obrębów dla Nadleśnictwa Białowieża pochodzą z dokumentu sporządzonego na potrzeby przedmiotowego aneksu, zgodnie ze wzorem nr 9 Instrukcji urządzania lasu (formularz strony tytułowej planu, zawierający zbiór podstawowych informacji o nadleśnictwie). Dokument ten w powierzchni ogólnej obrębu Białowieża zawiera błąd o naturze oczywistej omyłki pisarskiej. Błąd ten nie niesie żadnych negatywnych konsekwencji w zakresie treści pisma Ministra Środowiska w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012-2022, czy też zakresu i zasad prowadzenia działań w tym Nadleśnictwie. Stan powierzchni leśnej i ogółem, jak również wielkości zadań z zakresu gospodarki leśnej na lata 2012-2021

dla Nadleśnictwa Białowieża został określony zgodnie z wnioskiem Dyrektora Generalne Lasów Państwowych, stanowiący dokument sporządzony na podstawie wzoru nr 8 Instrukcji urządzania lasu.”.

(akta kontroli str. 1009-1014)

- w zatwierdzonym aneksie do PUL na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa Browsk zawarto dane w zakresie wykonania etatu cięć w użytkowaniu rębnym mniejszego o 1 115,73 m<sup>3</sup> grubizny netto niż w rzeczywistości wykonano.

Zgodnie z zatwierdzonym aneksem etat cięć w użytkowaniu rębnym wynosi 23 240 m<sup>3</sup> grubizny netto, podczas gdy zgodnie z wnioskiem Nadleśniczego Nadleśnictwa Browsk z 19 listopada 2018 r.<sup>36</sup> (str. 4 wykonanie etatu powierzchniowego i miąższościowego użytków rębnych w latach 2012-2018) wykonanie użytków rębnych na dzień 31 sierpnia 2018 r. wyniosło 24 355,73 m<sup>3</sup> grubizny netto.

Sekretarz Stanu w MKiŚ, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa w przekazanych wyjaśnieniach nie wskazał przyczyn zatwierdzenia aneksu do PUL na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa Browsk, zawierającego błędne dane w odniesieniu do faktycznego wykonania etatu cięć w użytkowaniu rębnym, wskazując jednocześnie na zgodne z prawem rozliczenie wykonania etatu cięć dla przedmiotowego planu urządzania lasu.

(akta kontroli str. 1009-1014)

Niekwestionując prawidłowości rozliczenia wykonania etatu cięć dla ww. planu urządzania lasu, faktem jest wskazanie w zatwierdzonym aneksie do tego PUL błędnej wartości w zakresie wykonania etatu cięć w użytkowaniu rębnym.

Zdaniem NIK, do nieskutecznej weryfikacji danych zawartych w aneksach do PUL na lata 2012–2021 dla nadleśnictw Białowieża i Browsk mógł przyczynić się brak adekwatnych mechanizmów kontroli w celu zapewnienia rzetelnej oceny przedkładanych do zatwierdzenia aneksów do PUL.

W ocenie NIK powyższe postępowanie było nierzetelne.

3. Minister, jako organ nadzorujący gospodarkę leśną, nie wydał wytycznych/rekomendacji co do sposobu prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka w okresie po zakończeniu obowiązywania PUL na lata 2012-2021, do czasu przyszłego zatwierdzenia PUL na lata 2022-2031.

Sekretarz Stanu w MKiŚ, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa wskazał, w udzielonych i zacytowanych powyżej wyjaśnieniach, że do czasu zatwierdzenia planów urządzania lasu dla nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2022-2031 nadleśniczy powinni ograniczyć realizowane zadania do absolutnie koniecznych. Tym samym, zdaniem NIK, potwierdził, że zasadnym jest wydanie wytycznych o ograniczeniu działań w tych nadleśnictwach. Wydanie takich wytycznych jest istotne również ze względu na brak ZPZ dla OŚD UNESCO. Wydanie wytycznych minimalizowałoby ryzyko realizacji przez nadleśniczych zadań, które mogłyby pozostawać w sprzeczności z zatwierdzonymi w przyszłości przez Ministra planami urządzania lasu na lata 2022-2031. Brak działań ze strony Ministra w przedmiocie ustalenia sposobu prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej przez

<sup>36</sup> Pismo znak: ZG.6005.2.2018 r.

nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka w okresie między 31 grudnia 2021 r., a więc końcem obowiązywania PUL na lata 2012-2021, a zatwierdzeniem PUL na lata 2022-2031 należy uznać za postępowanie nierzetelne.

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie podejmowaną w okresie objętym kontrolą współpracę z KE i UNESCO w zakresie projektów dokumentów mających wpływ zarówno na prowadzenie gospodarki leśnej jak i zapewnienie ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej.

Jednakże działania ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie zapewnienia opracowania i przedłożenia ZPZ dla OŚD UNESCO były nieskuteczne. Pomimo powołania w tej sprawie kilku zespołów w ciągu ostatnich pięciu lat, do dnia zakończenia czynności kontrolnych przedmiotowy dokument, mający strategiczne znaczenie dla prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, nie został opracowany i uzgodniony z UNESCO. Brak ZPZ dla OŚD UNESCO oznacza również niewywiązanie się ze zobowiązania podjętego już we wniosku renomacyjnym: *Obiekt Światowego Dziedzictwa „Belovezhskaya Pushcha/Białowieża Forest” (33Bis), propozycja modyfikacji granic oraz kryteriów wpisu, zmiana nazwy*, który został przyjęty przez Komitet Światowego Dziedzictwa UNESCO w trakcie obrad 38 Sesji (Doha, Katar, 15–25 czerwca 2014 r.). Zalecenie opracowania tego Planu zawarto również 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.). Nieopracowanie ZPZ dla OŚD UNESCO skutkowało równoczesnym funkcjonowaniem na terenie Puszczy Białowieskiej dwóch częściowo sprzecznych reżimów ochrony przyrody – jednego ustanowionego na podstawie powyższego wniosku renomacyjnego: *Obiekt Światowego Dziedzictwa „Belovezhskaya Pushcha/Białowieża Forest” (33Bis), propozycja modyfikacji granic oraz kryteriów wpisu, zmiana nazwy* oraz drugiego – określonego w PZO, stanowiącym dokument implementujący postanowienia dyrektywy siedliskowej i ptasiej.

Minister nie ustalił sposobu prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka w okresie między 31 grudnia 2021 r., a więc końcem obowiązywania PUL na lata 2012-2021, a przyszłym zatwierdzeniem PUL na lata 2022-2031. Wydanie przez Ministra, jako organu nadzorującego gospodarkę leśną, wytycznych/rekomendacji co do sposobu prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej do czasu zatwierdzenia PUL na lata 2022-2031 jest szczególnie istotne, wobec braku ZPZ dla OŚD UNESCO. Wydanie takich wytycznych/rekomendacji zminimalizowałoby ryzyko realizacji przez nadleśniczych zadań, które mogłyby pozostawać w sprzeczności z zatwierdzonymi w przeszłości przez Ministra PUL na lata 2022-2031.

Niewystarczający był, w ocenie NIK, nadzór Ministra nad opracowaniem projektów aneksów do PUL dla nadleśnictw Białowieża i Browsk na lata 2012-2021, a ustalone w Ministerstwie zasady oceny i zatwierdzania aneksów do projektów PUL były nieskuteczne. W efekcie Minister Klimatu i Środowiska zatwierdził aneksy do PUL na lata 2012-2021 dla nadleśnictw Białowieża i Browsk, pomimo że zawierały one nierzetelne dane.

## 2. Nadzór nad wykonywaniem gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Ministerstwa Środowiska, a następnie Ministerstwa Klimatu i Środowiska zagadnienia dotyczące nadzoru nad gospodarką leśną i wykonywaniem PUL należały do Departamentu Leśnictwa<sup>37</sup>, Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa<sup>38</sup>. Do obowiązków w tym zakresie zaliczono m.in. inicjowanie, opracowywanie i wdrażanie polityki Ministra oraz realizację zadań Ministra w zakresie leśnictwa, ochrony lasów i gruntów leśnych oraz łowiectwa oraz prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe. W ramach Departamentu Leśnictwa oraz Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa, prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, zwanym dalej „PGL LP”, z wyłączeniem nadzoru nad wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa będącego w zarządzie PGL LP w zakresie gruntów i nieruchomości należały – w okresie do 15 października 2018 r. oraz od czerwca 2020 r. do Wydziału Gospodarki Leśnej, natomiast w okresie od dnia 15 października 2018 do czerwca 2020 r. – do Samodzielnego Stanowiska do spraw Nadzoru, Obronności i Ochrony Lasu.

(akta kontroli str. 12-14)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Leśnej w Departamencie Leśnictwa i Łowiectwa wyjaśnił: „W okresie do, o ile pamiętam, dnia 15 listopada 2019 r. obowiązywał dokument pt. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec PGL LP. Od października 2020 r. w Biurze Kontroli procedowany jest nowy dokument o tej nazwie, przy udziale m.in. Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa. (...) Nie wiem, na jakim etapie prac w Biurze Kontroli jest ten dokument. (...) W dokumencie tym (obowiązującym do 15 listopada 2019 r. – dopisek kontrolera) m.in. określono coroczne oceny działalności PGL LP i dyrektora Generalnego, sprawozdania z realizacji planów działalności, w tym zakresie finansowym. O ile pamiętam, pomimo zapisu, że od 15 października 2018 do czerwca 2020 r. – nadzór nad PGL LP sprawowało Samodzielne Stanowisko do spraw Nadzoru, Obronności i Ochrony Lasu praktycznie nadzór ten realizował kierowany przeze mnie Wydział. (...). Pomimo, że w okresie od 15 listopada 2019 r. nie obowiązuje dokument pt. Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec PGL LP”, nadzór nad PGL LP sprawowany jest zgodnie z wymaganiami ustawy o lasach państwowych – dotyczy to wszystkich działań nadzorczych i kontrolnych oprócz corocznych ocen PGL LP i jego dyrektora, a także ocen realizacji planu działalności.” Naczelnik Wydziału Gospodarki Leśnej w DLiL wyjaśnił, że nadzór nad realizacją planów urządzania lasu na terenie nadleśnictw: Hajnówka, Browski i Białowieża realizowany był poprzez zatwierdzanie PULi aneksów do nich, a także poprzez analizę wpływających skarg i wniosków dotyczących Puszczy Białowieskiej, spraw związanych z zainteresowaniem się zagadnieniami Puszczy Białowieskiej przez Komisję Europejską i UNESCO. Ze względu na dużą ilość tych spraw nie prowadzono innych działań nadzorczych i cała dokumentacja nadzorcza dotyczy ww. zagadnień. Wszystkie decyzje podjęte w ramach nadzoru wynikają również z analizy skarg, wniosków i działań Komisji Europejskiej i UNESCO.

(akta kontroli str. 628-630, 659-672)

<sup>37</sup> Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz. Urz. Min. Środ. Poz. 41, ze zm.).

<sup>38</sup> 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.).

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu w MKiŚ wyjaśniła, że: „W Ministerstwie Klimatu i Środowiska (...) obowiązuje Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska<sup>39</sup>, które reguluje zasady oraz tryb prowadzenia przez komórki organizacyjne MKiŚ spraw z zakresu nadzoru Ministra Klimatu i Środowiska nad jednostkami jemu podległymi lub nadzorowanymi. Załącznikiem do ww. Zarządzenia jest Polityka nadzorcza Ministra Klimatu i Środowiska (dalej: Polityka, Polityka nadzorcza). Polityka nadzorcza została zaktualizowana m.in. ze względu na reorganizacje, które nastąpiły w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w ostatnich latach. Zmiany dotyczyły m.in. przekształcenia Ministerstwa Klimatu, tj. w zakresie włączenia do Ministerstwa Klimatu spraw z działu energia. Liczba zadań i jednostek podległych lub nadzorowanych przejętych z działem administracji rządowej - energia, wymusiła podjęcie działań zmierzających do zaktualizowania obowiązującej na tamten czas Polityki nadzorczej. Uzupełnieniem ww. Polityki są Działania nadzorcze wobec danej jednostki podległej lub nadzorowanej, które stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie przedmiotowej Polityki. Działania nadzorcze zgodnie z zapisami Polityki przygotowywane są przez właściwe komórki organizacyjne, które na podstawie regulaminu organizacyjnego MKiŚ wykonują zadania z zakresu nadzoru nad określoną jednostką podległą lub nadzorowaną. Z informacji uzyskanych z właściwej komórki organizacyjnej<sup>40</sup> wynika, że aktualnie trwają wewnętrzne prace uzgodnieniowe nad ostateczną wersją dokumentu”.

(akta kontroli str. 850-855)

W Ministerstwie brak było dokumentów potwierdzających weryfikowanie przez Ministra właściwego ds. środowiska zgodności wykonywanych zabiegów gospodarczych z wymogami dyrektywy siedliskowej i ptasiej oraz z wymogami planów urządzania lasu dla nadleśnictw Hajnówka, Browsk i Białowieża. Dyrektor DLIŁ podał w wyjaśnieniach, że podstawą nadzoru nad gospodarką leśną w lasach zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe stanowi analiza informacji zawartych w sporządzanej okresowo dla każdego nadleśnictwa dokumentacji urzędzeniowej.

(akta kontroli str. 656-658)

W kwestii sprawowania przez ministra właściwego ds. środowiska nadzoru nad realizacją PZO Sekretarz Stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła, że „Nadzór nad regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska nie jest pełniony przez Ministra Klimatu i Środowiska. Zgodnie z art. 123 ust 1a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (...) regionalny dyrektor ochrony środowiska podlega Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, który na mocy art. 127 ww. ustawy wykonuje zadania związane z siecią Natura 2000 oraz gromadzi dane i sporządza informacje o sieci Natura 2000. Stąd też MKiŚ nie nadzoruje realizacji żadnych planów zadań ochronnych ustanawianych aktami prawa miejscowego przez rdoś, które są organami sprawującymi nadzór nad obszarami Natura 2000 na podstawie przepisu art. 27a ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...), oraz koordynującymi – w myśl przepisu art. 32 ust. 3 ww. ustawy – funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania.”

(akta kontroli str. 1033-1041)

<sup>39</sup> Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. MKiŚ poz. 14).

<sup>40</sup> Departament Leśnictwa i Łowiectwa.

W ustawie z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii<sup>41</sup>, art. 1 tej ustawy, dodano art. 184f<sup>42</sup> do ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii<sup>43</sup>, definiujący pojęcie drewna energetycznego, obowiązujące w okresie od 1 października 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. W Ministerstwie nie przeprowadzono analizy wpływu tej zmiany na prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej. Dyrektor DLiŁ wyjaśnił, że zmiana ta „Nie implikuje potrzeby przeprowadzania takiej analizy. Przepisy wprowadzone przez zmianę ustawy o odnawialnych źródłach energii mają charakter powszechny (...) nie odnoszą się konkretnie do Puszczy Białowieskiej. Opisane w uzasadnieniu do zmiany ustawy przesłanki wprowadzenia tego przepisu (...) nie odnoszą się do procesów naturalnych zachodzących na obszarze Puszczy Białowieskiej, (...) do ogólnokrajowych wskaźników stanu lasów. (...) Ustawa nie definiuje dokładnie czym jest drewno energetyczne (...). Mając na uwadze potrzebę szybkiej reakcji na czynniki środowiskowe i gospodarcze został wprowadzony w art. 184f ustawy tymczasowy przepis uszczegóławiający definicję drewna energetycznego.”

(akta kontroli str. 680-683)

W okresie objętym kontrolą do urzędu ministra właściwego ds. środowiska wpłynęło 16 skarg oraz trzy stanowiska Rady Gminy Białowieża, Hajnówka i Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego w Hajnówce. Analiza skarg wykazała, że:

- 13 skarg złożyły pojedyncze osoby i wskazywały one na konieczność wstrzymania wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej przez puszczańskie nadleśnictwa,
- jedną skargę złożyło pięć organizacji ekologicznych i dotyczyła ona zapisów aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Browsk. W skardze wskazano, że zaplanowane działania gospodarcze w aneksie nie mają nic wspólnego z zabiegami ochronnymi określonymi w PZO,
- jedną skargę złożono w imieniu 17419 osób w sprawie wstrzymania asfaltowania tzw. Drogi Narewowskiej przebiegającej w pobliżu rezerwatów przyrody i granicy BPN,
- jedna skarga to List Otwarty mieszkańców regionu Puszczy Białowieskiej w sprawie poparcia dla inicjatywy modernizacji drogi Narewowskiej, będącej ważnym szlakiem komunikacyjnym łączącym miejscowości Białowieża i Narewka.

Natomiast trzy stanowiska Rad Gmin Białowieża i Hajnówka i Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego w Hajnówce dotyczyły konieczności dokonania korekty PUL dla nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka w zakresie pozyskania drewna, co miało umożliwić zwiększenie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej oraz zapewnić możliwość korzystania z odnawialnych dóbr Puszczy Białowieskiej w zakresie zakupu drewna opałowego.

---

<sup>41</sup> Dz. U. poz. 1503.

<sup>42</sup> W brzmieniu: Od dnia 1 października 2020 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. za drewno energetyczne uznaje się:

- 1) Surowiec drzewny niebędący drewnem tartaczynym i skrawanym, stanowiącym dłużycę, kłody tartaczne i skrawane oraz niebędący materiałem drzewnym powstałym w wyniku procesu celowego rozdrobnienia tego surowca drzewnego;
- 2) Produkty uboczne będące efektem przetworzenia surowca drzewnego, niezanieczyszczone substancjami niewystępującymi naturalnie w drewnie;
- 3) Odpady, będące efektem przetworzenia surowca drzewnego, niezanieczyszczone substancjami niewystępującymi naturalnie w drewnie, zagospodarowywane zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami.”

<sup>43</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 610, ze zm.

Jedna skarga, z 21 października 2021 r. była w trakcie rozpatrywania. Na pozostałe skargi (z wyjątkiem jednej<sup>44</sup>) udzielono wyjaśnień w terminie 30 dni.

(akta kontroli str. 780-785, 994)

W sprawie usunięcia drzew z terenu jednostki wojskowej w Puszczy Białowieskiej (magazyny wojskowe – skład Hajnówka 337/18) oraz w pasie 100 metrów od jej granic Naczelnik Wydziału Gospodarki Leśnej w DLiŁ MKiŚ wyjaśnił: „Odmowa zatwierdzenia aneksu (PUL dla Nadleśnictwa Hajnówka – dopisek kontrolera) wynikała z tego, że jednostka leży na terenie nadleśnictwa Hajnówka, które w całości objęte jest regulacjami dotyczącymi obszaru Natura 2000 i podjęcie planowanych działań byłoby sprzeczne z tymi regulacjami. Uważam, że jednostka wojskowa powinna być wyłączona z obszaru Natura 2000, albo powinien być zmieniony plan działań dla tego obszaru. Spodziewam się, że zagadnienie to zostanie rozwiązane pomiędzy RDOŚ w Białymstoku i Nadleśnictwem w Hajnówce na etapie opracowywania nowego planu. Nie wiem, jaki jest obecnie stan faktyczny związany z zalegającym drewnem.”

(akta kontroli str. 628-630)

W Ministerstwie Środowiska (przed 5 marca 2020 r.) w planie kontroli Biura Kontroli i Audytu zaplanowano kompleksową kontrolę w Państwowym Gospodarstwie „Lasy Państwowe” w zakresie realizacji wybranych celów i zadań wskazanych w ustawie o lasach. Nie planowano i nie przeprowadzono kontroli Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku ani nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka.

(akta kontroli str. 690-765)

Była Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska wyjaśniła, że opracowanie dokumentu regulującego działania nadzorcze Ministra Środowiska (w okresie od 5 marca do 6 października 2020 r.) nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym „Lasy Państwowe” leżało w kompetencjach departamentów merytorycznych, które po ich opracowaniu miały przekazać te dokumenty do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Takie dokumenty do kierowanego przeze mnie Biura nie dotarły. W mojej opinii cały czas dyrektorzy właściwych merytorycznie departamentów – bez względu na nazwę urzędu ministra właściwego ds. środowiska – uważali, że obowiązywał dokument „Działania nadzorcze Ministra Środowiska nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym „Lasy Państwowe” – o ile pamiętam – z 2015 r.” Ponadto wyjaśniła, że pomimo iż w planie kontroli Ministerstwa Klimatu, na rok 2020 zaplanowano kontrolę Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych „Realizacja wybranych celów i zadań Lasów Państwowych wskazane w ustawie o lasach oraz w dokumentach strategicznych” w Ministerstwie Środowiska taka kontrola nie została przeprowadzona, ponieważ „Ministerstwo Środowiska, działające w 2020 r. nie było następcą prawnym Ministerstwa Klimatu, dlatego nie został przejęty plan kontroli i audytów z Ministerstwa Klimatu. Opracowując plan kontroli w Ministerstwie Środowiska dokonano analizy, m.in. w oparciu o dane BIP, jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Środowiska i w pierwszej kolejności typowano do kontroli jednostki, które nie były kontrolowane przez co najmniej 10 lat oraz jednostki wynikające z rekomendacji Szefa KPRM. Trzecią grupą priorytetową były parki narodowe, które otrzymały w wyniku poprzednich kontroli oceny negatywne i nie były rekontrolowane. PGL LP nie znalazło się w żadnej z tych trzech grup, stąd nie planowano kontroli tego podmiotu w 2020 r. Na powyższe złożyło się także to, że do planu kontroli na 2020 r. pozostały tylko 2 kwartały oraz sytuacja pandemiczna”

<sup>44</sup> Wniesionej w dniu 11 kwietnia 2018 r., na którą odpowiedzi udzielono w dniu 23 maja 2018 r.



(akta kontroli str. 778-779)

Zarządzeniem nr 29 z 14 czerwca 2016 r. Dyrektor Generalny LP ustalił szczegółowy sposób sporządzania planów urządzania lasu pełniących również funkcje planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, a ponadto ustanowił obowiązek przeprowadzania w Lasach Państwowych:

- okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów, zwanej dalej inwentaryzacją wskaźnikową,
- oceny procesu stanowienia obszarów Natura 2000 obejmujących grunty w zarządzie Lasów Państwowych oraz systematycznej oceny planów zadań ochronnych dla tych obszarów.

Następnie decyzją nr 336 z 14 czerwca 2016 r. Dyrektor Generalny LP dokonał konkretyzacji postanowień ww. zarządzenia w odniesieniu do zgrupowania nadleśnictw, obejmujących trzy nadleśnictwa puszczańskie: Białowieża, Browsk i Hajnówka, funkcjonujące w zasięgu Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku. W decyzji tej Dyrektor Generalny LP ustalił także – w odniesieniu do obszaru Natura 2000 „Puszcza Białowieża” – działania mające na celu wykonanie niektórych postanowień zarządzenia inwentaryzacyjnego, mających za przedmiot ocenę planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na terytorium Polski.

Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa wyjaśnił, że wyniki inwentaryzacji przyrodniczej sporządzonej na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zostaną uwzględnione podczas opracowywania planów urządzania lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2022-2031.

(akta kontroli str. 772-777)

2. W Ministerstwie nie prowadzono analiz/badań wpływu wymogów wynikających z dyrektywy siedliskowej i ptasiej na zakres zadań realizowanych w ramach gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieżskiej, jak również nie prowadzono analiz wpływu ograniczenia w 2012 r. zakresu prowadzenia gospodarki leśnej, a następnie jej rozszerzenia po 2016 r. na przedmioty ochrony objęte tymi dyrektywami oraz analizy skutków finansowych i gospodarczych poniesionych przez Lasy Państwowe i lokalną społeczność w związku z ograniczeniem zabiegów gospodarczych w Puszczy Białowieżskiej w 2012 r., a następnie z ich rozszerzeniem w 2016 r.

Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa wyjaśnił, że „Minister właściwy do spraw środowiska nie uznał za niezbędne przeprowadzenie ww. analiz, nie jest również w posiadaniu takich opracowań. Należy jednakże stwierdzić, że minister właściwy do spraw środowiska na bieżąco był informowany i miał wiedzę i świadomość o zachodzących procesach w Puszczy Białowieżskiej, otrzymując informacje zarówno z Lasów Państwowych, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska lub Białowieżskiego Parku Narodowego. Lasy Puszczy Białowieżskiej łączy zróżnicowanie form użytkowania i ochrony, spektrum celów ochronnych lub gospodarczych, wielorakość interesariuszy i zarządców, dlatego prowadzenie takich analiz, w świetle obowiązujących i stosowanych przepisów prawa, może zostać odebrane negatywnie przez wybrane grupy interesariuszy. Celem ministra nie jest tworzenie kolejnych przeszkód i ognisk zapalnych, ale uzyskanie kompromisu w Puszczy Białowieżskiej, z poszanowaniem wszystkich interesariuszy i funkcji, jakie powinny pełnić te lasy. (...) Realizacja obowiązujących przepisów prawnych (w tym przepisów zawartych w dyrektywach, które są implementowane do prawa polskiego) jest obowiązkiem. Należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275, z późn. zm.), plan urządzania lasu

sporządza się z uwzględnieniem nie tylko ekonomicznych, ale również przyrodniczych warunków gospodarki leśnej. Plany urządzenia lasu podlegają strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. W ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jednostka opracowująca projekt dokumentu sporządza prognozę oddziaływania na środowisko. Prognoza ta określa, analizuje i ocenia m.in.: 1) cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, jak te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu; 2) przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko (...). Zgodnie z art. 18 ust. 4 pkt 2 ustawy o lasach, plan urządzenia lasu zawiera m.in. analizę gospodarki leśnej w minionym okresie. Powyższa analiza zostanie również dokonana w ramach sporządzanych nowych planów urządzenia lasu dla nadleśnictw puszczańskich na lata 2022-2031.”

(akta kontroli str. 805-808)

W Raporcie UNESCO – IUCN z 2018 r.<sup>45</sup> zawarto rekomendację<sup>46</sup> by w trybie pilnym przygotować całościowy plan zarządzania polską częścią Dziedzictwa, z uwzględnieniem zalecenia dotyczącego zdefiniowania ewentualnych poprawek w obszarach strefowania w celu uproszczenia obecnej sytuacji, bez zmniejszania powierzchni wyłączanej z aktywnej ochrony lasu, tj. stref ściślejszej ochrony oraz I i II strefy ochrony częściowej.

Pismem z 9 kwietnia 2020 r., skierowanym do Sekretarza Stanu w MKiŚ, Głównego Konserwatora Przyrody, Zespół Ekspertów zrzeszonych w ramach inicjatywy „Porozmawiajmy o sprawach związanych z Puszcą Białowieską” przedłożył propozycje korekt strefowania OŚD UNESCO. W dokumencie tym wskazano, że zmiany w powierzchni stref powinny iść w kierunku zmniejszenia strefy IV (ochrony czynnej) oraz konieczności przygotowania dla stref II i III list wyłączeń, tzn. miejsc, które ze względu na wysoką wartość przyrodniczą i/lub kulturową i prawny status ochronny (np. istniejące rezerwy przyrody) powinny pozostać w strefach II i III, ale równocześnie wymagają ściśle określonych zabiegów i starań, mających na celu zachowanie tych szczególnych wartości.

Propozycję aktualizacji koncepcji podziału powierzchniowego przekazała również (pismem z dnia 2 marca 2020 r.<sup>47</sup>, złożonym do Ministerstwa Klimatu za pośrednictwem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych) Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku. W propozycjach tych rekomendowano, jako optymalne, zmianę powierzchni łącznej strefy III i IV, co wynikało z uproszczenia przebiegu ich wspólnej granicy oraz granicy ze strefą II (wzrost powierzchni strefy II) i lepszym dopasowaniu zasięgu stref do stanu i potrzeb ekosystemów oraz oczekiwań społeczności lokalnych, co do zapewnienia dostępu do lasu i pożytków z niego w minimalnym, lecz gwarantowanym zakresie.

(akta kontroli str. 810-849)

W odniesieniu do sposobu wykorzystania przedłożonych Ministerstwu propozycji korekt strefowania Sekretarz stanu, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła m.in., że „(...) Istnieją racjonalne przesłanki przemawiające za potrzebą aktualizacji istniejącego strefowania w oparciu o zalecenie zawarte w raporcie ekspertów

<sup>45</sup> Report on the Joint World Heritage Centre – IUCN Reactive Monitoring Mission to Białowieża Forest (Belarus and Poland) from 24 September to 2 October (2018). G. Debonnet, C. Ossola, December 2018.

<sup>46</sup> Rekomendacja 4 (dla RP).

<sup>47</sup> Zn. spr.: DG.720.1.2020.

UNESCO/IUCN. Należy wskazać, że zgodnie z ostatnimi decyzjami Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO priorytetem dla Komitetu jest opracowanie Planu Zarządzania Obiektem, w którym kwestia strefowania powinna zostać poruszona, a jedną z rekomendacji Planu Zarządzania może być aktualizacja stref. Obecnie, zgodnie z decyzją 44 COM 7B.100 Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO, trwają prace nad opracowaniem aktualnego raportu o stanie obiektu. Strony są zobowiązane do przekazania aktualnego raportu do dnia 1 lutego 2022. W ramach przygotowania ww. dokumentu, rozważana będzie także propozycja propozycji nowego strefowania. W ramach oceny przedłożonego raportu, IUCN powinien odnieść się również do propozycji nowego strefowania. Dopiero po uzyskaniu informacji zwrotnej, podjęte zostaną ostateczne decyzje w tej kwestii, jak również informacja ta zostanie przekazana jednostkom podległym.”.

(akta kontroli str. 799-804)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W Ministerstwie sprawowano nadzór nad gospodarką leśną na terenie Puszczy Białowieskiej poprzez analizę informacji zawartych w sporządzanej okresowo dla każdego nadleśnictwa dokumentacji urzędniczej, a także analizę wpływających skarg i wniosków dotyczących Puszczy Białowieskiej. Ministerstwo dysponowało wynikami inwentaryzacji przyrodniczej przeprowadzonej z inicjatywy Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

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

1. Zapewnienie opracowania Zintegrowanego Planu Zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”.
2. 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.
3. Zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli w procesie oceny przedkładanych do zatwierdzenia projektów aneksów do PUL w celu zagwarantowania rzetelnej weryfikacji projektów tych dokumentów przed ich zatwierdzeniem.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

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

Warszawa, 16 marca 2022 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał:  
p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska  
Tomasz Gawel