



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KSI – 4101-04-01/2013
P/13/135

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/135 – Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Jerzy Bazylewicz, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86806 z dnia 2 lipca 2013 r. 2. Władysława Siekierska-Szarejko, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82650 z dnia 2 lipca 2013 r. 3. Urszula Zabrocka, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86809 z dnia 2 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Korolec, Minister Środowiska (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania Ministra Środowiska związane z zatwierdzaniem planów urządzenia lasu (*pul*) dla Nadleśnictw Puszczy Białowieskiej² oraz nadzorem nad ich realizacją.

Pozytywnie NIK ocenia nadanie przez Ministra Środowiska wyjątkowej wagi sprawom Puszczy Białowieskiej, jako jednego z najcenniejszych obiektów przyrodniczych w Polsce oraz działania podjęte w celu nowelizacji ustawy o lasach z dnia 28 września 1991 r.³, zwanej dalej *ustawą o lasach*, w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej w okresie braku obowiązującego *pul*.

Jako nierzetelne NIK ocenia m.in.:

- zatwierdzenie przez Ministra Środowiska, decyzją z dnia 16 maja 2012 r., *pul* dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, w których nie uwzględniono jego własnego zalecenia, dotyczącego ograniczenia poziomu pozyskania drewna;
- wydanie ww. decyzji z wadami prawnymi, co skutkowało jej unieważnieniem w dniu 28 czerwca 2012 r. w efekcie wszczętego z urzędu postępowania;
- ustalenie wysokości łącznego pozyskania drewna w 2011 r. dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka⁴ oraz w uzasadnieniu do decyzji z dnia 16 maja 2012 r. w sprawie zatwierdzenia *pul* ww. Nadleśnictw na lata 2012–2021, na

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka.

³ Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.

⁴ 51,7% wielkości wynikającej z planów urządzenia lasu Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2002–2011.

poziomie 48,5 tys. m³, jedynie w oparciu o wielkość sprzedaży drewna w 2009 r. na rynku lokalnym, bez wskazania poziomu pozyskania drewna w poszczególnych Nadleśnictwach i bez analizy skutków wprowadzonego ograniczenia pozyskania drewna o ponad połowę;

- niepodejmowanie działań w celu zmiany § 9 Porozumienia zawartego w dniu 4 lipca 1996 r.⁵, w którym strona rządowa zadeklarowała sprzedaż drewna opałowego i budowlanego w pierwszej kolejności mieszkańcom gmin z terenu Puszczy Białowieskiej, mimo dostrzeżonych problemów z jego realizacją oraz niepoinformowanie o tym fakcie stron Porozumienia;
- pominięcie w odpowiedzi do Marszałka Sejmu na zapytanie poselskie oraz do Przewodniczącego Rady Gminy Białowieża na jego skargę, stanowiska Ministra Środowiska w sprawie problemów z realizacją § 9 ww. Porozumienia oraz informacji o realizacji zaleceń skierowanych trzy miesiące wcześniej do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w przedmiotowej sprawie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania związane z zatwierdzaniem planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka.

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z zatwierdzaniem pul oraz nadzorem nad ich realizacją należały do kompetencji Wydziału Gospodarki Leśnej w Departamencie Leśnictwa, a następnie w Departamencie Leśnictwa i Ochrony Przyrody⁶ (zwanym dalej *Departamentem*) Kompetencje Ministra Środowiska w stosunku do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, zwanego dalej *PGL LP*, należały do Podsekretarza Stanu Głównego Konserwatora Przyrody⁷.

Przed okresem objętym kontrolą⁸, w zakresie gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej opracowano „Zasady postępowania hodowlanego i ochronnego w ekosystemach leśnych Leśnego Kompleksu Promocyjnego Puszcza Białowieża”,

⁵ Porozumienie pomiędzy Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Wojewodą Białostockim a Gminami Białowieża i Narewka w obecności Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

⁶ W Ministerstwie Środowiska do dnia 6 kwietnia 2012 r. funkcjonował Departament Leśnictwa, na podstawie zarządzenia nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska (M.P. Nr 92, poz. 789 z późn. zm.). W skład Departamentu Leśnictwa wchodził m.in. Wydział Gospodarki Leśnej, a od dnia 29 marca 2011 r. – Wydział ds. Gospodarki Leśnej, w gestii których znajdowały się sprawy związane z zatwierdzaniem planów urządzenia lasu przez Ministra Środowiska. Z dniem 7 kwietnia 2012 r. w życie weszło zarządzenie nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska (M.P. z 2012 r., poz. 202), na podstawie którego został utworzony Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody. W skład Departamentu wchodził m.in. Wydział Gospodarki Leśnej, w gestii którego znajdowały się sprawy związane z zatwierdzaniem planów urządzenia lasu przez Ministra Środowiska

⁷ Zgodnie z zarządzeniem nr 38 Ministra Środowiska z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Środowiska (Dz.Urz. MŚ z 2012 r., poz. 39), zarządzeniem nr 18 Ministra Środowiska z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Środowiska (Dz.Urz. MŚ z 2012 r., poz. 18), zarządzeniem nr 75 Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Środowiska (Dz.Urz. MŚ Nr 4, poz. 71 z późn. zm.), zarządzeniem nr 74 Ministra Środowiska z dnia 2 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia zakresów czynności w Kierownictwie Ministerstwa Środowiska, zarządzeniem nr 37 Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Środowiska (Dz.Urz. MŚ Nr 2, poz. 36) oraz zarządzeniem nr 51 Ministra Środowiska z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie ustalenia zakresów czynności w Kierownictwie Ministerstwa Środowiska (Dz.Urz. MŚ Nr 3, poz. 51 z późn. zm.).

⁸ Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. oraz okres działań związanych z realizacją planów urządzenia lasu na lata 2002–2011 i tworzeniem planów na lata 2012–2021.

zatwierdzone przez Ministra Środowiska w dniu 3 października 1997 r. Pomimo zapisu, iż zasady te miały obowiązywać do czasu sporządzenia opracowań glebowo-siedliskowych, określenia stopni zniekształcenia zbiorowisk oraz podjęcia nowych ustaleń przez Komisję Techniczno-Gospodarczą kolejnego cyklu urzędowania lasu, były one stosowane w późniejszym okresie, tj. w trakcie realizacji planów urzędowania lasu obowiązujących w latach 2002–2011 w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka.

Z inicjatywy Ministra Środowiska, ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, został opracowany „Białowiecki Program Rozwoju” na lata 2008–2013, który m.in. obejmował działania ochronne w Nadleśnictwach na terenie Puszczy Białowieckiej. Powyższy Program nie został jednak wdrożony z uwagi na brak zgody rad gmin na poszerzenie granic Białowieckiego Parku Narodowego, co było warunkiem realizacji Programu.

W sierpniu 2009 r. Minister Środowiska otrzymał, opracowany przez pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego, projekt pt. „Zasady dostosowania gospodarki leśnej w Puszczy Białowieckiej do potrzeb zachowania jej walorów przyrodniczych”. Projekt ten zakładał m.in. ograniczenie pozyskania drewna na terenie Nadleśnictw Puszczy Białowieckiej do 30 tys. m³ rocznie, głównie poprzez wyłączenie z pozyskania drewna i wszelkich zabiegów hodowlano-ochronnych drzewostanów ponad stuletnich⁹, drzewostanów na siedliskach bagiennych¹⁰, drzewostanów pionierskich¹¹ oraz miejsc występowania chrząszczy saproksylicznych¹². „Zasady...” nie zostały zatwierdzone przez Ministra jako obowiązujące.

W badanym okresie w Ministerstwie nie opracowano strategii i innych dokumentów dotyczących prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieckiej. Od 2004 r. obszar Puszczy objęty jest ochroną w ramach sieci Natura 2000, jako obszar PLC200004 Puszcza Białowiecka, jednak do dnia zakończenia kontroli nie miał on ustanowionego planu zadań ochronnych.

(dowód: akta kontroli str. 244-298, 305-307, 556-560, 580-589, 781-945, 958-960)

Od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. Minister Środowiska zatwierdził łącznie 167 planów urzędowania lasu. W sześciu przypadkach wnioski o zatwierdzenie planów urzędowania lasu zostały zwrócone wraz z dokumentacją z powodu negatywnych opinii lub braku opinii właściwych organów oraz rozbieżności danych pomiędzy wnioskiem, a dokumentacją planu. W badanym okresie wystąpił jeden przypadek unieważnienia decyzji Ministra Środowiska w sprawie zatwierdzenia planu urzędowania lasu, omówiony w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 244-247, 962-964)

Ocena projektów planów urzędowania lasu dokonywana była, w badanym okresie, przez pracownika Wydziału Gospodarki Leśnej, Naczelnika Wydziału oraz kierownictwo Departamentu, według niesformalizowanej procedury. Pracownik merytoryczny dokonywał analizy dokumentacji projektów planów, zwracając szczególną uwagę na:

⁹ Według definicji podanej w projekcie „Zasad dostosowania gospodarki leśnej w Puszczy Białowieckiej do potrzeb zachowania jej walorów przyrodniczych” – drzewostany 100-letnie i starsze, to drzewostany, w których wiek przynajmniej jednego gatunku wynosi co najmniej 100 lat i jednocześnie udział tego gatunku w drzewostanie wynosi co najmniej 10%.

¹⁰ Siedliska: LI, OI, OIJ, LMB, BMB.

¹¹ Drzewostany z przewagą osiki lub brzozy (lub łącznym udziałem tych dwóch gatunków powyżej 50%) powyżej III klasy wieku.

¹² Chrząszcze, których biologia jest związana z martwym drewnem.

- zestawienia dotyczące wielkości użytków głównych, ustalenia zawarte w protokołach z Komisji i Narad Techniczno-Gospodarczych, analizę gospodarki leśnej w minionym okresie oraz mapę przeglądową cięć rębnych,
- zestawienie zadań z zakresu hodowli lasu zawierające projektowaną powierzchnię zalesień i odnowień oraz projektowaną powierzchnię pielęgnowania lasu,
- zadania z zakresu ochrony lasu, w tym zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej i uzgodnienia z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej,
- opinie właściwych organów¹³, konsultacje społeczne oraz strategiczną ocenę oddziaływania pul na środowisko.

Według wyjaśnień udzielonych przez Kierownictwo Departamentu, w przypadku Nadleśnictw Puszczy Białowieskiej, decydujące znaczenie miały względy ochronne, w tym szczególną uwagę zwracano na planowanie zabiegów w drzewostanach na siedliskach wilgotnych oraz bagiennych. Po analizie dokumentacji dla projektów pul, do których nie wniesiono uwag, przygotowywano projekt decyzji Ministra Środowiska. Projekt decyzji wraz z dokumentacją przekazywany był do akceptacji przez Naczelnika Wydziału Gospodarki Leśnej Departamentu, a następnie przez kierownictwo Departamentu i ostatecznie przedkładany Ministrowi Środowiska do zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 244-246, 305-308, 556-560, 604-608)

Osoby, które w badanym okresie pełniły funkcje dyrektorów departamentu oraz osoby dokonujące oceny projektów planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz prowadzące nadzór nad ich realizacją, posiadały wykształcenie wyższe z zakresu leśnictwa lub ochrony środowiska. Staż pracy w Ministerstwie Środowiska powyższych osób wynosił od dwóch do 17 lat. W opisach stanowisk pracy oraz zakresach czynności tych osób wpisane były zadania dotyczące oceny projektów pul oraz zapewnienia nadzoru Ministra Środowiska nad realizacją zadań wynikających z polityki leśnej państwa i programów rządowych dotyczących leśnictwa oraz związanych z ochroną lasu i przyrody (prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad lasami i gospodarką leśną w lasach Skarbu Państwa w zakresie wynikającym z ustawy o lasach, prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad PGL LP).

(dowód: akta kontroli str. 244-247, 305-308, 535-541)

Pierwsze wytyczne w sprawie opracowania planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021 Minister Środowiska przekazał Dyrektorowi Generalnemu LP pismem z dnia 27 października 2011 r. W piśmie tym zwrócił uwagę na kontynuowanie kierunku planowania pozyskania drewna, przyjętego w 2010 r.¹⁴ dla Nadleśnictw Białowieża, Hajnówka i Narewka¹⁵ poprzez ograniczenie poziomu pozyskania drewna do maksymalnego poziomu 48,5 tys. m³/rok; z jednoczesnym zaplanowaniem takiej masy drewna oraz sortymentów, aby pozyskanie zaspokajało potrzeby lokalnych społeczności, w tym na cele opałowe i potrzeby lokalnego rzemiosła; z wyłączeniem z pozyskania drzewostanów ponad 100-letnich, tj. takich, gdzie w wydzieleniu dominujący gatunek osiągnął wiek 100 lat i stanowi co najmniej 10% wydzielenia.

¹³ Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego.

¹⁴ W 2010 r. Minister Środowiska ograniczył pozyskanie drewna w 2011 r. w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka o ponad połowę w stosunku do wielkości wynikających z pul.

¹⁵ Pismo z dnia 27 października 2011 r. zn. GPM-077-26/48484/11... zostało sporządzone w Gabinetce Politycznym Ministra bez konsultacji z Departamentem Leśnictwa. Według uzyskanych wyjaśnień należy przypuszczać, iż chodziło o Nadleśnictwo Browsk. Nadleśnictwo Narewka z dniem 1 stycznia 1973 r., na podstawie zarządzenia Naczelnego Dyrektora LP z dnia 22 listopada 1972 r. zostało przyłączone do Nadleśnictwa Browsk i stanowi jeden z jego trzech obrębów.

Stanowisko to podtrzymał Dyrektor Departamentu Leśnictwa na Naradzie Techniczno-Gospodarczej¹⁶, zorganizowanej w toku prac nad pul dla ww. Nadleśnictw w dniach 17–18 listopada 2011 r. Według protokołu z narady, Dyrektor Departamentu „przekazał stanowisko i oczekiwania Ministra Środowiska z dnia 27.10.2011 r. co do pryncypiów w planowaniu urządzeniowym i gospodarce leśnej w Puszczy. Zwrócił uwagę, że pozyskanie będzie ograniczone do 50 tys. m³ rocznie. Uznał, że wielkość ta powinna zaspokoić rynek lokalny. Stanowisko to skierowane zostało do Dyrektora Generalnego LP (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 305-309, 381, 384-407, 970-973)

W dniu 28 marca 2012 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (zwany dalej *Dyrektorem Generalnym LP*) złożył wnioski o zatwierdzenie planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021. Według ww. wniosków wielkość pozyskania wynosiła łącznie 1.074.144 m³ grubizny netto¹⁷, tj. średnio 107,4 tys. m³ rocznie, co było niezgodne z ww. wytycznymi Ministra Środowiska. W piśmie przewodnim do ww. wniosków Dyrektor Generalny LP poinformował, iż projekty pul są w pełni spójne z projektem planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, który uzyskał wymagane prawem uzgodnienie oraz pozytywne oceny.

Projekty planów zostały poddane procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i uzyskały pozytywne opinie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (zwanego dalej *RDOŚ*) oraz Podlaskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku.

Ponadto Dyrektor Generalny LP podał, że zaprojektowany etat¹⁸ uwzględnia:

- możliwość realizacji zaplanowanych zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, w tym przebudowę gatunkową drzewostanów właściwą dla siedlisk przyrodniczych;
- poszerzenie do ok. 25 tys. ha obszaru ochrony biernej oraz ograniczenie rozmiaru użytkowania w ramach działań ochrony aktywnej na pozostałym obszarze do potrzeb wynikających z celów hodowlanych i ochronnych, określonych w wysokości około dwukrotnie niższej od wielkości, o które wnioskowały środowiska samorządowe oraz organizacje reprezentujące sektor drzewny;
- zwiększoną możliwość pozyskiwania opału w stosunku do wielkości wynikających z żądań niektórych środowisk ekologicznych, dotyczących ograniczenia etatu użytkowania do 30–48,5 tys. m³/rok.

W ww. wniosku Dyrektor Generalny LP zwrócił również uwagę na całkowity brak możliwości pozyskiwania opału z drewna posuszowego, które w Puszczy Białowieskiej pozostaje w całości jako zasób drewna martwego, w ramach ochrony siedlisk przyrodniczych. Podał również, że jedyną formą właściwego zabezpieczenia zaopatrzenia miejscowej ludności w opał może być jego otrzymanie w ramach

¹⁶ Według § 125 ust. 2 pkt 5 Instrukcji Urządzania Lasu, Narada Techniczno-Gospodarcza jest zwoływana przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych nie później niż w pierwszym kwartale pierwszego roku obowiązywania sporządzanego planu urządzenia lasu. Podstawowym zadaniem NTG jest sformułowanie „Projektu planu urządzenia lasu” oraz akceptacja sporządzonej „Prognozy oddziaływania planu urządzenia lasu na środowisko i obszary Natura 2000”.

¹⁷ W tym 166.594 m³ dla Nadleśnictwa Białowieża, 435.319 m³ dla Nadleśnictwa Browsk oraz 472.231 m³ dla Nadleśnictwa Hajnówka.

¹⁸ Według art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o lasach etat cięć stanowi ilość drewna do pozyskania określoną w planie urządzenia lasu lub uproszczonym planie urządzenia lasu, wynikającą z potrzeb odnowienia, pielęgnowania i ochrony lasu oraz zasady trwałości i ciągłości użytkowania. Wielkość etatu dotyczy masy grubizny netto (tj. bez kory).

pozyskiwania grubizny w cięciach hodowlano-ochronnych prowadzonych zgodnie z planami urządzenia lasu oraz planem zadań ochronnych.

Ponadto w ww. wniosku Dyrektor Generalny LP stwierdził, iż „Z uwagi na szczególne zainteresowanie różnych środowisk rozwiązaniami, które zostaną przyjęte w planach urządzenia lasu nadleśnictw Puszczy Białowieskiej, rozumiejąc jednocześnie potrzebę zakończenia dyskusji dotyczącej wysokości etatów – wzorem decyzji Ministra Środowiska z 2002 roku dla planów urządzenia lasu poprzedniej rewizji urzędniowej – proponuję rozważenie wprowadzenia do decyzji zatwierdzającej plany urządzenia lasu dla nadleśnictw Puszczy Białowieskiej formuły warunkowej. Proponuję zapis, który zobowiąże Dyrektora Regionalnego Lasów Państwowych w Białymstoku do nieprzekraczania rocznego łącznego rozmiaru cięć w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej ustalonego na 49,5 tys. m³/rok. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 305-308, 357-380, 408-416)

Pismem z dnia 26 kwietnia 2012 r. Minister Środowiska polecił Dyrektorowi Generalnemu LP określenie wpływu na planowane pozyskanie drewna, jaki może wyrzucić wyłączenie z użytkowania drzewostanów 100-letnich i starszych, przyjmując definicję zawartą w projekcie „Zasad...”, tj. takich w których wiek przynajmniej jednego gatunku wynosi 100 lat i jednocześnie udział tego gatunku w drzewostanie wynosi co najmniej 10%.

W odpowiedzi z dnia 8 maja 2012 r. Dyrektor Generalny LP poinformował, iż wyłączenie z użytkowania powyższych drzewostanów skutkować będzie obniżeniem pozyskania o 133 tys. m³ drewna w okresie obowiązywania pul Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, odpowiednio o 53,4 tys. m³ w użytkowaniu rębny¹⁹ i 79,7 tys. m³ w użytkowaniu przedrębny²⁰. Przy łącznym 10-letnim etacie przyjętym w projektach planów urządzeniach lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka w wielkości 1.074,1 tys. m³, po wyłączeniu z cięć ww. drzewostanów, etat łączny dla ww. Nadleśnictw wynosiłby 941,0 tys. m³, tj. średnio 94,1 tys. m³ na każdy rok obowiązywania planów.

(dowód: akta kontroli str. 244-247, 305-309, 382-383)

Decyzją z dnia 16 maja 2012 r. Minister Środowiska zatwierdził pul dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021. Łączny etat ww. Nadleśnictw wynosił, zgodnie z wielkościami wnioskowanymi, 1.074,1 tys. m³, tj. średnio 107,4 tys. m³/rok. Jednocześnie w uzasadnieniu decyzji, ze względu na wyjątkowe znaczenie Puszczy Białowieskiej, wprowadzono specjalne zalecenia dotyczące realizacji gospodarki leśnej ww. Nadleśnictwach, tj.:

- roczny łączny rozmiar pozyskania dla ww. Nadleśnictw na maksymalnym poziomie 48,5 tys. m³ grubizny netto,
- o wykonaniu każdego z zatwierdzonych zadań mają decydować względy ochronne i pielęgnacyjno-hodowlane, a nie względy ekonomiczne,
- Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku został zobowiązany do nadzoru nad realizacją zatwierdzonych zadań oraz nieprzekraczania łącznego rozmiaru cięć w ww. Nadleśnictwach.

¹⁹ Użytki rębne – drewno pozyskane z drzewostanów, które osiągnęły dojrzałość rębna; pozyskiwanie drewna może przebiegać z zastosowaniem różnych rębni, których celem obok pozyskania drewna jest przygotowanie powierzchni do odnowienia. (Źródło: www.encyklopedialesna.pl)

²⁰ Użytki przedrębne – to użytki drzewne pozyskiwane w trakcie wykonywania prac pielęgnacyjnych w drzewostanie (czyszczenia i trzebieże); pozyskane użytki przedrębne są produktem ubocznym zasadniczego celu wykonywanych prac, którym jest pielęgnacja drzewostanu; do użytków przedrębnych zaliczamy również użytki przygodne. (Źródło: www.encyklopedialesna.pl)

Ponadto Minister Środowiska w piśmie z dnia 17 maja 2012 r., skierowanym do Dyrektora Generalnego LP, zalecił „*wyłączać z zabiegów gospodarczych drzewostany, w których udział drzew jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmuje co najmniej 10% powierzchni*”.

(dowód: akta kontroli str. 424-426, 474)

Pismem z dnia 24 maja 2012 r. [...] ²¹, zwane dalej *Klubem Przyrodników* wniosło o stwierdzenie z urzędu nieważności ww. decyzji Ministra Środowiska oraz o dopuszczenie na prawach strony do ewentualnie wszczynanego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji. Powyższy wniosek został uzasadniony sprzecznością pomiędzy sentencją decyzji, a jej uzasadnieniem, co stanowiło naruszenie art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ²² (*kpa*). W sentencji ww. decyzji zatwierdzone zostały plany urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, w których określono etat cięć w łącznej wysokości 1.074.144 m³ (tj. średnio 107,4 tys. m³/rok), jednocześnie w uzasadnieniu zalecając nieprzekraczanie łącznego pozyskania 48,5 tys. m³/rok.

Postanowieniem z dnia 1 czerwca 2012 r. Minister Środowiska odmówił dopuszczenia Klubu Przyrodników do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie o stwierdzenie z urzędu nieważności ww. decyzji Ministra Środowiska. ²³

Jednocześnie Minister Środowiska zawiadomił Dyrektora Generalnego LP o wszczęciu z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 16 maja 2012 r. zatwierdzającej pul dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021.

(dowód: akta kontroli str. 244-247, 305-308, 436-471)

Pismem z dnia 5 czerwca 2012 r. Minister Środowiska poinformował Dyrektora Generalnego LP o wstrzymaniu z dniem 1 czerwca 2012 r. wykonania decyzji z dnia 16 maja 2012 r. zatwierdzającej pul dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. Ponadto zwrócił się o ponowne przeanalizowanie przedmiotowych pul w celu uwzględnienia potrzeby szczególnej ochrony Puszczy Białowieskiej, m.in. poprzez wyłączenie z wszelkich cięć drzewostanów, w których drzewa jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmują co najmniej 10% powierzchni oraz o weryfikację intensywności zaplanowanych cięć.

W odpowiedzi z dnia 15 czerwca 2012 r. Dyrektor Generalny LP zaproponował uwzględnienie w pracach nad pul dodatkowych kryteriów ograniczających działania hodowlano-ochronne. Kryteria te dotyczyły m.in. ograniczenia projektowania działań gospodarczych w drzewostanach na siedliskach wilgotnych i bagiennych niebędących siedliskami przyrodniczymi Natura 2000, drzewostanach ekotonowych ²⁴, zagrożonych pinetyzacją ²⁵ i monotypizacją ²⁶, drzewostanach

²¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

²³ Od powyższego postanowienia Klub Przyrodników złożył zażalenie pismem z dnia 8 czerwca 2012 r. Z uwagi na utrzymanie przez Ministra Środowiska w mocy postanowienia z dnia 1 czerwca 2012 r., Klub Przyrodników złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 30 stycznia 2013 r. skargę oddalił. Pismem z dnia 17 marca 2013 r. Klub Przyrodników złożył do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną, która w trakcie kontroli była w toku rozpatrywania.

²⁴ Ekoton – strefa przejściowa między dwiema różnymi biocenozami.

²⁵ Pinetyzacja – forma degeneracji fitocenozy leśnej polegająca na wprowadzeniu do drzewostanu liściastego drzew iglastych, zwykle z rodziny sosnowatych, lub wyeliminowaniu drzew liściastych z drzewostanu mieszanego, np. dębu z boru mieszanego.

pionierskich z dominacją brzozy i osiki powyżej III klasy wieku oraz w drzewostanach, w których składzie gatunkowym ujęte są gatunki o wieku ponad 100 lat. Ponadto podał, że „*wychodząc naprzeciw prośbie Pana Ministra szczególna uwaga zostanie zwrócona na możliwości wprowadzenia zmian w intensywności użytkowania. (...) sporządzający plany urządzenia lasu, mając na uwadze dbałość o unikalne walory przyrodnicze Puszczy Białowieskiej, wobec braku planu ochrony obszaru Natura 2000 oraz szczegółowych inwentaryzacji przedmiotów ochrony, rozszerzy w szerokim spektrum zasadę przezorności w projektowaniu działań gospodarczych... Spowoduje to dalsze istotne ograniczenie intensywności użytkowania.*” Minister Środowiska w piśmie z dnia 3 lipca 2012 r. do Dyrektora Generalnego LP polecił uwzględnienie w pracach nad projektami pul ww. zaproponowanych kryteriów.

W dniu 28 czerwca 2012 r., na podstawie art. 156 § 1 oraz art. 159 § 1 kpa, Minister Środowiska unieważnił swoją decyzję z dnia 16 maja 2012 r. zatwierdzającą pul dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021. Powodem unieważnienia była sprzeczność pomiędzy treścią decyzji, a jej uzasadnieniem oraz fakt ustanowienia pul dla trzech Nadleśnictw jedną decyzją, co było niezgodne z art. 62 kpa, w którym określono przesłanki dla rozpatrzenia w jednym postępowaniu kilku spraw.

Następnie w dniu 18 lipca 2012 r. trzema decyzjami²⁷ Minister Środowiska odmówił zatwierdzenia ww. pul, stwierdzając w uzasadnieniu, m.in. że: „*Puszcza Białowieska jest najcenniejszym leśnym obiektem w Polsce o niepowtarzalnych wartościach przyrodniczych, objętym w całości Europejską Siecią Natura 2000, dlatego też zachodzi potrzeba zachowania zasady przezorności w projektowaniu działań hodowlano-ochronnych na jej obszarze. Zadania w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej, zaplanowane w projekcie planu urządzenia lasu... nie gwarantują należytej ochrony siedlisk, gatunków i procesów przyrodniczych, między innymi poprzez niewyłączenie z użytkowania drzewostanów z udziałem gatunków drzew w wieku 100 lat i starszych, przez co nie uwzględniają potrzeby szczególnej ochrony Puszczy Białowieskiej.*”

(dowód: akta kontroli str. 305-308, 427-432, 475-478, 554-559, 946-957)

W dniu 4 października 2012 r. Dyrektor Generalny LP złożył wniosek o zatwierdzenie przez Ministra Środowiska pul dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021, w których uwzględniono zalecenia Ministra. Łączny etat cięć ww. Nadleśnictw, w przedstawionych projektach pul, wyniósł 469.980 m³, czyli średnio 47,0 tys. m³/rok, w tym: 63.471 m³ dla Nadleśnictwa Białowieża, 214.218 m³ dla Nadleśnictwa Browsk oraz 192.291 m³ dla Nadleśnictwa Hajnówka.

Do ww. wniosku Dyrektor Generalny LP załączył pozytywne opinie ww. projektów pul, wydane przez RDOŚ w Białymstoku i Podlaskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku oraz podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko planów urządzenia lasu ww. Nadleśnictw.

W dniu 9 października 2012 r. Minister Środowiska trzema decyzjami zatwierdził pul dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, w których etat cięć odpowiadał

²⁶ Monotypizacja lasu – ujednoczenie gatunkowe i wiekowe drzewostanu, uproszczenie struktury warstwowej oraz nieznaczące zubożenie gatunkowe będące efektem gospodarki leśnej opartej na systemie zrębowym lub przerębowym.

²⁷ Decyzja zn. DLP-lpn-611-9/28159/12 z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie odmowy zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Hajnówka, decyzja zn. DLP-lpn-611-9/28153/12 z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie odmowy zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża, decyzja zn. DLP-lpn-611-9/28157/12 z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie odmowy zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Browsk.

wielkościom określonym w projektach pul, będących przedmiotem wniosku Dyrektora Generalnego LP z dnia 4 października 2012 r.

Decyzje Ministra Środowiska w sprawie zatwierdzenia pul dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka z dnia 16 maja 2012 r. oraz 9 października 2012 r. zawierały elementy określone w art. 107 §1 kpa oraz spełniały wymogi art. 10 § 1 kpa. Powyższe decyzje zostały wydane zgodnie z terminem określonym w art. 35 § 3 kpa.

Od decyzji Ministra Środowiska z dnia 9 października 2012 r. w sprawie zatwierdzenia pul dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka nie wniesiono odwołań.

(dowód: akta kontroli str. 244-247, 305-308, 369-380, 417-426, 433-435, 609-616)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, Główny Konserwator Przyrody, zatwierdził z upoważnienia Ministra Środowiska, decyzją z dnia 16 maja 2012 r., pul dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021, pomimo iż nie uwzględniono w nich zalecenia Ministra Środowiska przekazanego PGL LP pismem z dnia 27 października 2011 r. oraz na Naradzie Techniczno-Gospodarczej w dniach 17–18 listopada 2011 r., dotyczącego ograniczenia łącznego pozyskania w ww. Nadleśnictwach do 48,5 tys. m³ rocznie.

Dyrektor Departamentu podała w wyjaśnieniach, że „podczas analizowania projektów planów urządzenia lasu na lata 2012–2021 dla nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka wytyczne Ministra Środowiska... z dnia 27 października 2011 r. były weryfikowane. Potwierdzeniem tego były specjalne zalecenia dotyczące realizacji gospodarki leśnej z decyzji z dnia 16 maja 2012 r. zatwierdzającej plany urządzenia lasu dla nadleśnictw”.

NIK nie może uznać powyższych wyjaśnień, gdyż łączny etat ww. Nadleśnictw, wynikający z zatwierdzonych, decyzją z dnia 16 maja 2012 r., pul wynosił 1.074,1 tys. m³, tj. średnio 107,4 tys. m³/rok, a nie zalecane 48,5 tys. m³/rok.

(dowód: akta kontroli str. 381, 424-426, 958-961)

2. Roczny poziom pozyskania drewna w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka ustalony w uzasadnieniu do decyzji zatwierdzającej pul z dnia 16 maja 2012 r. w wysokości 48,5 tys. m³, określono, analogicznie do zaleconego na 2011 r. (co zostanie opisane w dalszej treści) na podstawie zapotrzebowania na drewno na rynku lokalnym w 2009 r. Zdaniem NIK, szczególnie w przypadku obiektu o unikatowych walorach przyrodniczych jakim jest Puszcza Białowieska, poziom pozyskania powinien wynikać z zaprojektowanych w pul działań m.in. w zakresie ochrony przyrody. Ustalenie poziomu pozyskania w pierwszej kolejności i zalecenie dostosowania do niego działań przewidzianych w pul było w ocenie NIK postępowaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 424-426, 946-952, 970-997)

3. Ustalenie przez Ministra Środowiska, w uzasadnieniu decyzji z dnia 16 maja 2012 r., pozyskania drewna w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka do łącznego poziomu 48,5 tys. m³ rocznie, bez określenia maksymalnego rocznego pozyskania w poszczególnych Nadleśnictwach, było w ocenie NIK, działaniem nierzetelnym.

NIK nie może przyjąć wyjaśnień Podsekretarza Stanu, Głównego Konserwatora Przyrody, iż powodem wydania takiej decyzji była chęć wzmocnienia integralności obszaru Puszczy Białowieskiej.

(dowód: akta kontroli str. 424-426, 946-949)

4. Wydanie decyzji z dnia 16 maja 2012 r., obciążonej wadami prawnymi, co skutkowało koniecznością wszczęcia z urzędu postępowania dla jej unieważnienia, było działaniem nierzetelnym i spowodowało wydłużenie okresu funkcjonowania ww. Nadleśnictw bez obowiązującego pul o cztery miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 424-426, 433-435, 554-559, 946-957)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Minister Środowiska przekazał Dyrektorowi Generalnemu LP zalecenia do opracowania pul, dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021 w zakresie wyłączenia z użytkowania drzewostanów 100-letnich i starszych oraz ograniczenia pozyskania drewna w ww. Nadleśnictwach do 48,5 tys. m³/rok, dopiero w dniu 27 października 2011 r., tj. w trakcie końcowych prac nad sporządzeniem ww. pul.

NIK zwraca uwagę na fakt, że przekazanie powyższych zaleceń w trakcie końcowych prac nad pul mogło spowodować konieczność poniesienia dodatkowych kosztów sporządzenia pul.

(dowód: akta kontroli str. 381, 384-407, 609-614, 958-960)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości²⁸, działania Ministra Środowiska związane z zatwierdzaniem planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka.

2. Nadzór nad wykonywaniem planów urządzenia lasu przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy o lasach do obowiązków Ministra Środowiska należał m.in. nadzór nad wykonaniem planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. W ustawie nie określono sposobu realizacji tego obowiązku. Obowiązek ten realizowany był poprzez: delegowanie pracownika Ministerstwa Środowiska do udziału w Komisjach Założeń Planu, Naradach Techniczno-Gospodarczych oraz Komisjach Projektu Planu odbywających się w toku sporządzania planów urządzenia lasu dla nadleśnictw; analizę dokumentacji zawartej w projekcie planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa w zakresie realizacji gospodarki leśnej w minionym okresie; analizę wpływających skarg oraz wydawanie zaleceń i wytycznych.

Kontrola zarządcza w Ministerstwie Środowiska nie wykazała potrzeby opracowania procedur nadzoru Ministra nad realizacją pul. Zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu nie jest możliwa, ani nie mieści się w pojęciu nadzoru weryfikacja w terenie planowanych zabiegów gospodarczych ustalonych w planach urządzenia lasu dla 430 nadleśnictw przez Wydział Gospodarki Leśnej w Ministerstwie Środowiska. Przedmiotowa weryfikacja jest obowiązkiem służb Dyrektora Generalnego LP.

(dowód: akta kontroli str. 305-308, 479-492, 556-560)

W ustawie o lasach nie uregulowano kwestii nadzoru nad realizacją gospodarki leśnej w okresie braku obowiązującego pul. Według „Projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw” z dnia 17 kwietnia

²⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

2013 r., przedmiotem zmian w ustawie o lasach miały być m.in. regulacje dotyczące realizacji przez nadleśniczego zadań z zakresu gospodarki leśnej w przypadku braku aktualnego planu urządzenia lasu. Zgodnie z ww. projektem, w przypadku braku aktualnego pul, zadania z zakresu gospodarki leśnej na dany rok ustalać miał dla nadleśnictwa, w formie zarządzenia, dyrektor właściwej regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych na podstawie projektu planu urządzenia lasu.

W trakcie kontroli trwały uzgodnienia wewnątrzresortowe powyższego projektu. Przewidywany termin przedłożenia projektu Radzie Ministrów określono na III/IV kwartał 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 244-247, 305-309, 472-473)

W sprawie prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej w badanym okresie wydane zostały następujące zalecenia i wytyczne:

- a) w 2010 r. Minister Środowiska ograniczył pozyskanie drewna w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka do poziomu 48,5 tys. m³ w 2011 r., tj. o ponad połowę w stosunku do obowiązującego pul. O fakcie tym Minister poinformował na konferencji prasowej zorganizowanej 21 października 2010 r. w Ministerstwie Środowiska. Pismem z dnia 28 października 2010 r. Zastępca Dyrektora Generalnego LP skierował do Ministra Środowiska prośbę o wyjaśnienie procedur, według których miałyby nastąpić zmniejszenie planu pozyskania drewna w ww. Nadleśnictwach w 2011 r., zwracając uwagę, że:
- 2011 r. jest ostatnim rokiem obowiązywania planów urządzenia lasu ww. Nadleśnictw. Ze względów gospodarczych realizacja pul była rozłożona w miarę równomiernie na wszystkie lata obowiązywania pul, zatem ograniczenie pozyskania „powiększy w sposób nieuzasadniony różnicę pomiędzy zadaniami określonymi w pul a realizacją”;
 - Nadleśnictwo Browsk nie jest położone w całości na terenie Puszczy Białowieskiej i trudno jest uzasadnić względami ochrony przyrody fakt odstąpienia od realizacji zadań np. w drzewostanach porolnych;
 - Masa drewna przewidziana do sprzedaży na rok 2011 wynosiła 101,5 tys. m³, z czego na rynek lokalny 60 tys. m³. W Nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej w drewno zaopatrywały się 103 firmy, z których 23 stanowiły firmy lokalne. Ograniczenie cięć spowoduje nagłe mniejsze zapotrzebowanie na prace zakładów usług leśnych oraz obniży podaż surowca, co spowoduje pogorszenie sytuacji ekonomicznej tych przedsiębiorstw i może doprowadzić wiele szczególnie mniejszych firm do bankructwa;
 - Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku wprowadziła ofertę sprzedaży drewna i została zakończona I faza sprzedaży drewna dla przedsiębiorców, której konsekwencją będzie podpisanie umów na sprzedaż surowca drzewnego, a brak ich realizacji spowoduje poniesienie przez nadleśnictwa kar umownych.

W odpowiedzi, pismem z dnia 9 listopada 2010 r., Podsekretarz Stanu, Główny Konserwator Przyrody poinformował, iż plan urządzenia lasu określa jedynie górną granicę pozyskania drewna w ramach użytków głównych, natomiast Nadleśniczowie Nadleśnictw zlokalizowanych na terenie Puszczy Białowieskiej powinni wziąć pod uwagę względy ochrony tego cennego przyrodniczo obszaru oraz, zgodnie z decyzją Ministra Środowiska, ograniczyć pozyskanie drewna łącznie dla ww. Nadleśnictw w 2011 r. do poziomu niezbędnego dla zaspokojenia potrzeb lokalnych przedsiębiorców oraz miejscowej ludności, tj. 48,5 tys. m³. Stanowisko to, Podsekretarz Stanu, Główny Konserwator Przyrody podtrzymał

w pismach skierowanych do Dyrektora RDLP w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2010 r. oraz z dnia 29 grudnia 2010 r., informując dodatkowo, iż ww. decyzja Ministra Środowiska o ograniczeniu pozyskania nie wymaga aneksu do decyzji Ministra w sprawie zatwierdzenia pul. Minister Środowiska w ww. piśmie z dnia 6 grudnia 2010 r. stwierdził m.in., iż decyzja Ministra „Wynikała z oczekiwań części społeczeństwa, a także organizacji pozarządowych, uważającej, że należy zaprzestać wszelkich działań gospodarczych na rzecz wzmocnienia działań ochronnych”.

(dowód: akta kontroli str. 299-303, 590-603)

- b) pismem z dnia 1 marca 2011 r. Podsekretarz Stanu, Główny Konserwator Przyrody przekazał Dyrektorowi Generalnemu LP polecenie: „w ramach obowiązującego prawa i stosowanego aktualnie systemu sprzedaży drewna, o takie zorganizowanie dystrybucji drewna pochodzącego z cięć w Puszczy Białowieskiej, by zaspokojone były potrzeby mieszkańców regionu. Sugeruję przeznaczenie maksymalnej ilości drewna do sprzedaży detalicznej i dobór pozycji cięć umożliwiające pozyskanie większych ilości drewna opałowego.”

Powyższe polecenie zostało podtrzymane w piśmie Departamentu do Dyrektora Generalnego LP z dnia 12 sierpnia 2011 r., w którym polecono uwzględnienie ww. zaleceń podczas prac porządkowych związanych z usuwaniem skutków wiatrów, w ramach ustalonej na bieżący rok wielkości pozyskania drewna w Nadleśnictwach na terenie Puszczy Białowieskiej.

(dowód: akta kontroli str. 544-553, 946-953)

- c) pismem z dnia 17 maja 2012 r. Minister poinformował Dyrektora Generalnego LP, iż mając na względzie unikatowe walory Puszczy Białowieskiej, w celu wzmocnienia ochrony siedlisk, gatunków i procesów przyrodniczych, zaleca wyłączyć z zabiegów gospodarczych drzewostany, w których udział drzew jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmuje co najmniej 10% jego powierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 305-309, 474)

Żadna z kontroli przeprowadzonych przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie w latach 2011–2013 (I półrocze) nie obejmowała swym zakresem kwestii związanych z wykonywaniem planów urządzenia lasu przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka.

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego podkreślił w wyjaśnieniach, iż działalność kontrolna BKiAW dąży do objęcia wszystkich jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska planową kontrolą problemową w obszarach wrażliwych dla każdej z jednostek oraz istotnych z punktu widzenia celów resortu. Wewnętrzna strategia BKiAW zakłada objęcie planową kontrolą każdej jednostki w okresie 5 lat. Jednocześnie zwrócił uwagę, że jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, w szczególności nadleśnictwa, podlegają okresowym i systematycznym kontrolom Inspekcji Lasów Państwowych. Jest to wyodrębniona służba kontrolna Lasów Państwowych realizująca wielotematyczne zadania kontrolne, w tym dotyczące planów urządzenia lasu. Inspekcja Lasów Państwowych stanowi właściwy i istotny element resortowego systemu nadzoru nad prawidłową realizacją zadań przez jednostki Lasów Państwowych.

Zastępca Dyrektora Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody podała w wyjaśnieniach, iż: do audytu wyznacza się obszary obarczone największym ryzykiem nieosiągnięcia założonych celów, w związku z czym nie było konieczności przeprowadzenia kontroli wykonania planów urządzenia lasu przez Nadleśnictwa Puszczy Białowieskiej. Ponadto z uwagi na fakt, iż plany urządzenia lasu dla

nadleśnictw tworzy się na okres 10 lat, ewentualna kontrola winna zostać przeprowadzona po kilku latach obowiązywania nowego planu urządzenia lasu.

(dowód: akta kontroli str. 105-138,169-208, 554-555)

W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Środowiska komórkom organizacyjnym Ministerstwa przypisano m.in. obowiązek zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, zgodnie z wymogami ustawy o finansach publicznych. Koordynowanie spraw z zakresu kontroli zarządczej należało do obowiązków Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Zgodnie z przyjętą w Ministerstwie Środowiska Księgą Systemu Kontroli Zarządczej²⁹, do zakresu odpowiedzialności i uprawnień Właściciela Ryzyka³⁰ należy m.in. składanie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w kierowanej komórce organizacyjnej. Obszar zatwierdzania planów urządzenia lasów i nadzór nad ich wykonaniem należy do właściwości Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody.

W badanym okresie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Środowiska, Podsekretarza Stanu, Głównego Konserwatora Przyrody oraz Dyrektorów Departamentu, za lata 2011–2012, nie zawierały zastrzeżeń w zakresie zatwierdzania planów urządzenia lasu i nadzoru nad ich wykonaniem.

W oświadczeniu Ministra Środowiska o stanie kontroli zarządczej za rok 2012, stwierdzono m.in., iż w związku z brakiem pełnego wdrożenia działań nadzorczych zastrzeżenie dotyczące niewystarczającego nadzoru nad jednostkami podległymi/nadzorowanymi w roku 2012 zostało utrzymane, pomimo wprowadzonych usprawnień w porównaniu do roku 2011. W 2012 r. zostały opracowane i przyjęte przez kierownictwo resortu zasady nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi. Wdrażanie tych zasad rozpoczęto w 2012 r. i będzie kontynuowane w 2013. Zastrzeżenia dotyczyły *„braku systematycznego nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi przez Ministerstwo Środowiska, zarówno na etapie planowania celów i zadań, jak również ich realizacji. Taki stan rzeczy niesie ryzyko niewłaściwego wykorzystania zasobów resortu do osiągnięcia celów wyznaczonych przez Ministra Środowiska”*.

Minister Środowiska w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej stwierdził m.in., iż *„Zarządzanie ryzykiem nie było w wystarczającym stopniu powiązane z celami oraz zadaniami Ministerstwa Środowiska. W części jednostek podległych lub nadzorowanych nie funkcjonuje zarządzanie ryzykiem lub jest zorganizowane w sposób nieprofesjonalny. Ponadto, mimo znaczących postępów w obszarze zarządzania przez cele, wymagana jest dalsza praca w tym obszarze (...)”*

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w wyjaśnieniach podał m.in., iż *„w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Ministra Środowiska za lata 2011–2012 nie znalazły się zapisy odnoszące się do obszaru zatwierdzania planów urządzenia lasów i nadzoru nad ich wykonaniem, ponieważ nie został taki problem zgłoszony, ani w oświadczeniach cząstkowych dyrektora DLP, ani w innych dokumentach analizowanych w trakcie opracowywania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej Ministra Środowiska”*.

W wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora Departamentu podała m.in., iż *„w bieżącym roku w Ministerstwie Środowiska zapoczątkowano wdrażanie kontroli zarządczej, dlatego też kontrolujący otrzymali projekt jednostkowego planu działalności Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody na rok 2013. W latach 2011–2012 w Departamencie*

²⁹ Wprowadzoną zarządzeniem nr 9 Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie Systemu Kontroli Zarządczej w Ministerstwie Środowiska (Dz. Urz. MŚ Nr 1, poz. 9 z późn. zm.).

³⁰ Właściciel Ryzyka to osoba odpowiedzialna za zarządzanie konkretnym ryzykiem zidentyfikowanym w danym obszarze Ministerstwa Środowiska. Rolę właścicieli Ryzyka w Ministerstwie Środowiska pełnią dyrektorzy komórek organizacyjnych Ministerstwa.

Leśnictwa, a następnie w Departamencie Leśnictwa i Ochrony Przyrody nie były sporządzane takie dokumenty”.

Odnosnie do działań mających na celu wykluczenie sytuacji unieważniania decyzji Ministra Środowiska w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu Zastępca Dyrektora Departamentu, wyjaśniła, iż „sytuacja w przypadku Puszczy Białowieskiej była precedensowa, Minister Środowiska, z uwagi na położenie nadleśnictw puszczańskich w sąsiedztwie Białowieskiego Parku Narodowego i chęci ujednoczenia ich gospodarki leśnej nacechowanej ochroną przyrody, dążył do potraktowania ich łącznie, jako nadleśnictwa puszczańskie. Sytuacja taka stanowiła ewenement w skali kraju.”

W sprawie działań podjętych w celu ograniczenia prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia nieprawidłowości w zakresie wykonania planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, Zastępca Dyrektora stwierdziła m.in., iż „działaniem takim było stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Środowiska z dnia 16 maja 2012 r., znak: DLP-lpn-611-9/19343/12, zatwierdzającej plany urządzenia lasu dla nadleśnictw: Białowieża, Browsk, Hajnówka. Minister Środowiska decyzją z dnia 16 maja 2012 r., znak: DLP-lpn-611-9/19343/12 zatwierdził plany urządzenia lasu dla nadleśnictw: Białowieża, Browsk, Hajnówka, na lata 2012–2021.

Zgodnie z art. 159 § 1 K.p.a. organ administracji publicznej właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, wstrzymuje z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 K.p.a.

Minister Środowiska uznał, iż powyższa decyzja dotknięta jest wadą o której mowa w art. 156 § 1 K.p.a., w związku z czym w dniu 1 czerwca 2012 r. wszczął z urzędu postępowanie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji oraz wstrzymał jej wykonanie postanowieniem z dnia 1 czerwca 2012 znak: DLP-lpn-611-9/21680/12.”

(dowód: akta kontroli str. 37-38, 46-47, 139-167, 211-243, 479-529, 554-555, 604-608)

Według prowadzonego rejestru skarg i wniosków w badanym okresie, tj. latach 2011–2013 (I półrocze) – wpłynęło do Ministerstwa Środowiska 936 skarg. Żadna ze skarg nie dotyczyła bezpośrednio wykonywania planów urządzenia lasu przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka. Siedem skarg dotyczyło rejonu Puszczy Białowieskiej, w tym: dwie złożone przez tę samą osobę dotyczyły sprzedaży lokali mieszkalnych w Nadleśnictwie Browsk, dwie dotyczyły pozwoleń na prowadzenie pasiek na obszarze rezerwatów przyrody w Puszczy Białowieskiej, jedna dotyczyła wyrządzonych szkód przez żubry w Puszczy Białowieskiej oraz dwie w sprawie działań Nadleśniczego Nadleśnictwa Białowieża w sprawach niedotyczących gospodarki leśnej.

Jedna skarga dotyczyła trudności z nabyciem drewna opałowego przez mieszkańców gminy Białowieża. Przewodniczący Rady Gminy Białowieża złożył, w dniu 7 lipca 2011 r. skargę dotyczącą trudności z nabyciem drewna opałowego przez mieszkańców gminy Białowieża. W skardze powołał się na zawarte w dniu 4 lipca 1996 r. Porozumienie pomiędzy Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Wojewodą Białostockim, a gminami Białowieża i Narewka w obecności Dyrektora Generalnego LP, w którym w §9 zapisano, iż „Drewno opałowe i budowlane będzie sprzedawane w pierwszej kolejności mieszkańcom gmin puszczańskich”.

W odpowiedzi na powyższą skargę Dyrektor Departamentu, w dniu 22 lipca 2011 r. poinformował Przewodniczącego Rady Gminy Białowieża, iż Podsekretarz Stanu, Główny Konserwator Przyrody, pismem z dnia 1 marca 2011 r. zwrócił się do Dyrektora Generalnego LP o zorganizowanie dystrybucji drewna pochodzącego z cięć w Puszczy Białowieskiej, w taki sposób, aby zaspokojone były potrzeby

mieszkańców regionu. Równocześnie zalecił przeznaczenie maksymalnej ilości drewna do sprzedaży detalicznej i dobór pozycji cięć w sposób umożliwiający pozyskanie większych ilości drewna opałowego.

Rozpatrywanie powyższej skargi odbyło się zgodnie z „Instrukcją w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie Środowiska” zaakceptowaną przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska w dniu 29 listopada 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 46-47, 51-104, 168)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W odniesieniu do § 9 ww. Porozumienia zawartego w 1996 r. Minister Środowiska wydawał PGL LP zalecenia w sprawie zaopatrzenia w drewno mieszkańców gmin z terenu Puszczy Białowieskiej, natomiast nie nadzorował i nie egzekwował jego realizacji. Departament nie prowadził bieżącej analizy realizacji ww. Porozumienia, w ramach sprawowanego nadzoru. Jako dokumenty świadczące o prowadzeniu analizy realizacji powyższego Porozumienia przedstawiono NIK jedynie odpowiedzi udzielone w 2011 r., tj. 15 lat po zawarciu Porozumienia, na skargę Przewodniczącego Rady Gminy Białowieża oraz zapytanie poselskie.

W ocenie NIK postępowanie Ministra Środowiska w powyższym zakresie było nierzetelne.

(dowód: akta kontroli: 51-104, 168, 244-248, 530-534; 542-559)

2. Dyrektor Departamentu Leśnictwa odpowiadając w dniu 22 lipca 2011 r. Przewodniczącemu Rady Gminy Białowieża na jego skargę oraz Podsekretarz Stanu, Główny Konserwator Przyrody odpowiadając w dniu 11 sierpnia 2011 r. Marszałkowi Sejmu na zapytanie poselskie, dotyczące trudności w zakupie drewna opałowego przez mieszkańców Gminy Białowieża udzielili nierzetelnych odpowiedzi. Poinformowali oni jedynie o podjętym przez Ministra Środowiska, ponad 3 miesiące wcześniej, działaniu polegającym na skierowaniu w dniu 1 marca 2011 r. pisma do Dyrektora Generalnego LP w sprawie organizacji dystrybucji drewna pochodzącego z cięć na terenie Puszczy Białowieskiej, zabezpieczającej potrzeby mieszkańców regionu. Przed udzieleniem ww. odpowiedzi Minister nie podjął kroków w celu uzyskania informacji od Dyrektora Generalnego LP o jego działaniach w sprawie dystrybucji drewna z cięć w Puszczy Białowieskiej, pomimo iż od skierowania zaleceń do udzielenia odpowiedzi Przewodniczącemu Rady Gminy Białowieża upłynęło 128 dni, a do udzielenia odpowiedzi Marszałkowi Sejmu 163 dni.

Zastępca Dyrektora Departamentu podała w wyjaśnieniach, iż „w dokumentacji zgromadzonej w Departamencie... nie odnaleziono dokumentów potwierdzających wystąpienie do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z zapytaniem jakie działania podjął w sprawie konieczności zaopatrzenia w drewno miejscowej ludności i zakładów rzemieślniczych przerabiających surowiec drzewny, usytuowanych w okolicy Puszczy Białowieskiej”. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, Główny Konserwator Przyrody odnosząc się do pytania dotyczącego uzyskania informacji o podjętych przez Dyrektora Generalnego LP działaniach stwierdził „O szczegółowe wyjaśnienia jakie działania podjął Dyrektor Generalny Lasów Państwowych po otrzymaniu mojego pisma z dnia 1 marca 2011 r. (znak: DLpa-641-10/9348/11) dotyczące sygnałów o ograniczeniu dostępu do drewna dla miejscowej ludności i zakładów rzemieślniczych przerabiających surowiec drzewny usytuowanych w okolicach Puszczy Białowieskiej, proszę zwrócić się bezpośrednio do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych”.

W ocenie NIK, Minister Środowiska, nie zasięgając informacji o działaniach Dyrektora Generalnego LP w zakresie dystrybucji drewna z cięć w Puszczy Białowieskiej, udzielił nierzetelnej odpowiedzi na ww. skargę i zapytanie poselskie.

Ponadto, zdaniem Podsekretarza Stanu, Głównego Konserwatora Przyrody oraz Zastępcy Dyrektora Departamentu, Porozumienie z dnia 4 lipca 1996 r., które przywołano w ww. skardze i zapytaniu poselskim, dotyczyło zupełnie innych realiów i w obecnej sytuacji minister czy wojewoda nie mogą wpływać na ograniczanie konkurencyjności sprzedaży drewna przez PGL LP. Według udzielonych wyjaśnień, nastąpiła zmiana zasad sprzedaży drewna w PGL LP – obowiązujący w 2008 r. system sprzedaży drewna w PGL LP, uwzględniający dostęp do internetowych przetargów ograniczonych jedynie do stałych nabywców drewna, został negatywnie oceniony przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Skarżących nie poinformowano o stanowisku Ministra Środowiska w sprawie problemów z realizacją § 9 Porozumienia, a wręcz utwierdzono w przekonaniu o jego aktualności. W odpowiedzi udzielonej Marszałkowi Sejmu pismem z dnia 11 sierpnia 2011 r. Podsekretarz Stanu, Główny Konserwator Przyrody poinformował o poleceniu Dyrektorowi Generalnemu LP organizacji dystrybucji drewna pochodzącego z cięć w Puszczy Białowieskiej w sposób zaspokajający potrzeby mieszkańców regionu stwierdzając m.in., iż *„Jest to zgodne z porozumieniem zawartym w 1996 r. i stanowi o intencji dotrzymania tej umowy”*.

Postępowanie to naruszało art. 8 kpa, według którego organy administracji publicznej mają obowiązek prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej oraz art. 9 kpa, według którego organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron.

(dowód: akta kontroli str. 51-104, 244-248, 530-553, 556-559, 604-608)

3. Minister nie poinformował stron Porozumienia, zawartego w 1996 r., o problemach z realizacją § 9 Porozumienia, w którym zapewniono sprzedaż drewna opałowego i budowlanego w pierwszej kolejności mieszkańcom gmin z terenu Puszczy Białowieskiej.

NIK przyjmuje wyjaśnienia Ministra, iż Porozumienie zostało zawarte w innych realiach i obecnie, po zmianie systemu sprzedaży drewna w PGL LP, nie może on wpływać na ograniczenie konkurencyjności sprzedaży drewna przez nadleśnictwa. Jednakże powyższe postępowanie, w ocenie NIK, było nierzetelne, gdyż w zaistniałej sytuacji Minister Środowiska powinien poinformować strony Porozumienia o ww. problemach oraz podjąć działania w celu zmiany ww. zapisu Porozumienia lub jego anulowania.

(dowód: akta kontroli str. 100-103, 556-559)

4. W Ministerstwie Środowiska nie było opracowań i ekspertyz, na podstawie których ograniczono pozyskanie drewna dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka do poziomu 48,5 tys. m³/rok w 2011 r. Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu, Głównego Konserwatora Przyrody, roczne pozyskanie drewna na ww. poziomie zostało ustalone w oparciu o analizę sprzedaży drewna w latach 2009–2010 na podstawie danych z Systemu Informatycznego Lasów Państwowych, sporządzoną przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych. Analizę tę pozyskano z PGL LP dopiero w trakcie kontroli NIK.

Dyrektor Generalny LP podał w wyjaśnieniach, że *„wszelkie zestawienia i analizy... były dokumentami typowo roboczymi, opierały się o dane z procedur sprzedaży drewna, które zawierają podstawowy podział na przedsiębiorców oraz sprzedaż detaliczną.”* Ponadto podał, że dane zawarte w zestawieniach były na roboczo lub

też w formie pism przekazywane Ministerstwu Środowiska m.in. pismami z dnia 17 września i 29 października 2010 r. Wynikało z nich, iż w 2009 r. miejscowi przedsiębiorcy zakupili 16,4 tys. m³ drewna, tj. 12% łącznej sprzedaży drewna z Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka (136,1 tys. m³), sprzedaż detaliczna wyniosła 32,4 tys. m³. Ogółem sprzedaż drewna dla rynku miejscowego (detaliczna i dla przedsiębiorców z terenu ww. Nadleśnictw) wyniosła 48,8 tys. m³, tj. 35,8% wielkości sprzedaży. Podobne relacje kształtowały się w 2010 r., sprzedaż detaliczna i zrealizowana przez nabywców miejscowych wyniosła łącznie 34 tys. m³, tj. 29,6% drewna sprzedanego w ww. Nadleśnictwach (115 tys. m³).

W ocenie NIK, brak dokumentacji będącej podstawą istotnych decyzji Ministra Środowiska był postępowaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 305-309, 567-575, 609-614, 946-952, 981-984)

5. Ustalenie przez Ministra Środowiska pozyskania drewna w 2011 r. łącznie dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, bez wskazania poziomu pozyskania w poszczególnych Nadleśnictwach było, w ocenie NIK, działaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 299-303, 590-603)

6. Minister Środowiska nie analizował skutków ograniczenia pozyskania drewna w Nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej do poziomu 48,5 tys. m³. W ocenie NIK postępowanie to było nierzetelne.

Zważywszy, że:

- ww. poziom stanowił mniej niż połowę pozyskania przewidzianego w pul na 2011 r. oraz pul zatwierdzonych decyzją z dnia 16 maja 2012 r., które uzyskały pozytywne opinie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku i były zgodne z projektem planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska,
- wyjaśnienia Dyrektora Generalnego LP wskazywały na negatywny wpływ tego poziomu pozyskania drewna na stan zdrowotny lasu,

zdaniem NIK, analiza ta byłaby celowa.

(dowód: akta kontroli str. 424-426, 590-593, 958-961, 981-984)

7. W projekcie jednostkowego planu działalności Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody na rok 2013 podano planowany odsetek rozstrzygnięć administracyjnych dla wniosków składanych przez Dyrektora Generalnego LP w zakresie zatwierdzenia przez Ministra Środowiska planów urządzenia lasu dla nadleśnictwa oraz uznania za ochronne lub pozbawienia tego charakteru lasów w zarządzie PGL LP na poziomie 99%.

W Planie działalności Ministra Środowiska na 2011 r. określono miernik realizacji celu „Zachowanie różnorodności biologicznej i zrównoważone korzystanie z jej zasobów” jako „Zmniejszenie pozyskiwania drewna” w wysokości 48 tys. m³ bez opisu, czy wielkość ta oznacza zmniejszenie pozyskania drewna o 48 tys. m³, czy też zmniejszenie do poziomu 48 tys. m³.

Zastępca Dyrektora Departamentu podała w wyjaśnieniach, że ww. miernik określony w projekcie jednostkowego planu działalności Departamentu oznacza poziom wydawania decyzji (rozstrzygnięć pozytywnych) Ministra Środowiska w stosunku do złożonych wniosków przez Dyrektora Generalnego LP, a w przypadku wskaźnika dotyczącego zmniejszenia pozyskania drewna, wskaźnik oznacza zmniejszenie rozmiaru pozyskania drewna do poziomu 48 tys. m³. Zdaniem NIK definicje te nie były jednoznaczne z brzmieniem ww. mierników.

Ponadto NIK zauważa, że odsetek pozytywnych rozstrzygnięć Ministra Środowiska zależy głównie od jakości przedkładanych do zatwierdzenia projektów pul,

a w mniejszym stopniu od efektów pracy Departamentu. Miernik proponowany w projekcie jednostkowego planu działalności Departamentu na rok 2013 nie mógł zatem stanowić rzetelnej podstawy oceny jego pracy.

W ocenie NIK ustalenie nieprecyzyjnych mierników w ww. dokumentach oraz ustalenie miernika, na którego wielkość mają wpływ czynniki niezależne od pracy Departamentu było nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 479-529, 604-608)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. O ograniczeniu pozyskania drewna w Nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej w 2011 r. Minister Środowiska poinformował na konferencji prasowej zorganizowanej 21 października 2010 r. w Ministerstwie Środowiska. Dopiero wskutek prośby Zastępcy Dyrektora Generalnego LP z dnia 28 października 2010 r. o „wyjaśnienie, według jakich procedur nastąpi zmniejszenie planu pozyskania drewna, jakie w oparciu o obowiązujące przepisy prawne nadleśnictwa Browsk, Białowieża i Hajnówka zaplanowały na 2011 r. do sprzedaży” Podsekretarz Stanu, Główny Konserwator Przyrody potwierdził ww. zalecenie w pismach z dnia 9 listopada oraz 6 grudnia 2010 r.

NIK zauważa, iż Minister Środowiska powinien informować jednostki PGL LP o swoich zaleceniach i wytycznych na bieżąco i w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 299-303, 305-309, 590-608)

2. W Ministerstwie nie było dokumentacji dotyczącej prowadzenia gospodarki leśnej przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka, w okresie braku obowiązujących planów urzędzenia lasu. Według udzielonych wyjaśnień, specyfika nadleśnictw nakazywała szczególną ostrożność w podejmowaniu wszelkich działań w tym okresie i gospodarka leśna ograniczona była do niezbędnych cięć sanitarnych i pielęgnacyjnych.

NIK zwraca uwagę, iż Minister Środowiska ze względu na szczególne znaczenie Puszczy Białowieskiej oraz w związku art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, który zobowiązuje go do nadzoru nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, powinien na bieżąco monitorować działania ww. Nadleśnictw lub żądać stosownych informacji z PGL LP.

(dowód: akta kontroli str. 244-248, 305-309, 556-560, 604-608)

3. Według wyjaśnień udzielonych przez byłego Dyrektora Departamentu Leśnictwa, polecenia Ministra Środowiska w sprawie Puszczy Białowieskiej były mu przekazywane wielokrotnie przez zatrudnionego w Gabinetie Politycznym Ministra pełnomocnika Ministra ds. NGO – doradcę w Gabinetie Politycznym Ministra. Przykładowo, pismo z dnia 27 października 2011 r. zostało przygotowane w Gabinetie Politycznym bez konsultacji z Departamentem Leśnictwa.

Szef Gabinetu Politycznego w Ministerstwie podał w wyjaśnieniach, iż Gabinet nie posiada żadnej dokumentacji dotyczącej Puszczy Białowieskiej. Brak było również informacji, czy taka dokumentacja była wytworzona i czy ewentualnie została przekazana do innej komórki w Ministerstwie.

Zdaniem NIK, sytuacja ta świadczy o niedostatecznej współpracy ww. komórek w omawianym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 244-247, 381, 567-571, 970-980)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministra Środowiska w badanym obszarze, z wyłączeniem prac nad nowelizacją ustawy o lasach, dotyczącej prowadzenia gospodarki leśnej w przypadku braku obowiązującego planu, które NIK ocenia pozytywnie.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do zmiany przepisów ustawy o lasach w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej w okresie braku obowiązującego planu urządzenia lasu,
- 2) podjęcie działań w celu zmiany Porozumienia zawartego w dniu 4 lipca 1996 r. pomiędzy Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Wojewodą Białostockim a Gminami: Białowieża i Narewka, zgodnie z obowiązującym prawem i monitorowanie jego realizacji lub doprowadzenie do jego rozwiązania,
- 3) udzielanie rzetelnych odpowiedzi na skargi i zapytania poselskie, kierowane do Ministra Środowiska,
- 4) gromadzenie dokumentacji stanowiącej merytoryczną podstawę zaleceń i decyzji wydawanych przez Ministra Środowiska,
- 5) precyzyjne formułowanie mierników określających stopień realizacji celu w planie działalności Ministra Środowiska oraz w jednostkowym planie działalności Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³¹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

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

Warszawa, dnia 23 września 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla