



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.024.04.2021



01296821

Pan Mariusz Agiejczyk
Nadleśniczy Nadleśnictwa Hajnówka
Nadleśnictwo Hajnówka w Hajnówce
ul. Kolejki Leśne 12, 17-200 Hajnówka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory na gospodarkę leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Nadleśnictwo Hajnówka w Hajnówce ¹ , ul. Kolejki Leśne 12, 17-200 Hajnówka |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Mariusz Agiejczyk, Nadleśniczy Nadleśnictwa Hajnówka ² od 7 lutego 2018 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Udział w pracach nad dokumentami strategicznymi regulującymi prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej.2. Prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej.3. Prowadzenie monitoringu gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono obszar N2000. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 lipca 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku |
| Kontroler | Adrian Gosk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LBI/136/2021 z 1 października 2021 r. oraz LBI/5/2022 z 11 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-3) |

¹ Dalej: *Nadleśnictwo*.

² Dalej: *Nadleśniczy*.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą prowadzenie gospodarki leśnej w Nadleśnictwie było ograniczone⁵.

Akty prawne regulujące zasady jej prowadzenia, w tym Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁶, Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁷, Plan Urządzenia Lasu na lata 2012–2021⁸, Plan Zadań Ochronnych obszaru Natura 2000 PLC200004 Puszcza Białowieska⁹ (przyjęty na podstawie art. 28 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁰) oraz wpisanie 23 czerwca 2014 r. Puszczy Białowieskiej na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO¹¹, wyłączały z działań gospodarczych 68,2% jego powierzchni¹². Dodatkowo nakładanie się różnych reżimów ochronnych spowodowało, że część działań ochronnych zapisanych w PZO nie mogła zostać zrealizowana. Wydzielenia, na których działania te miały być wykonane znajdowały się bowiem w strefie ochrony częściowej II UNESCO wyłączonej z gospodarki leśnej. Tymczasem Nadleśnictwo nie dysponowało analizami na temat wpływu na gospodarkę leśną ograniczeń wynikających z obowiązujących na jego terenie form ochrony przyrody (w tym dyrektyw siedliskowej i ptasiej).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Nadleśnictwo na bieżąco i zgodnie z wytycznymi jednostek nadrzędnych Lasów Państwowych uczestniczyło w opracowywaniu dokumentów regulujących zasady prowadzenia gospodarki leśnej, w tym przygotowywało dane do aneksu PUL 2012–2021 oraz projektu PUL 2022–2031. W związku z wątpliwościami prawnymi Komisji Europejskiej, Minister Klimatu i Środowiska¹³ uznał jednak, że podjęcie przez Nadleśnictwo działań zgłoszonych zgodnie z jego sugestiami (w tym przeciwpożarowych) może stanowić naruszenie wymogów ochrony przyrody. W konsekwencji w połowie 2021 roku Minister odmówił zatwierdzenia aneksu PUL 2012–2021.

Prowadzona w okresie objętym kontrolą gospodarka leśna uwzględniała wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Brak możliwości rozpoczęcia dodatkowego pozyskania drewna we wskazywanych przez Nadleśnictwo lokalizacjach skutkowało utratą przychodów finansowych oraz niepełną realizacją działań z zakresu pielęgnacji i hodowli lasu.

Nadleśnictwo prowadziło zakładane działania w zakresie monitoringu przyrodniczego, obejmującego wszystkie formy ochrony przyrody ustanowione na jego obszarze. Zapewniało także aktualne dane do prowadzenia przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Białymstoku (dalej: *RDLP*) monitoringu skutków realizacji postanowień PUL. Wyniki tego monitoringu, jak też wieloletniej inwentaryzacji przyrodniczej Puszczy Białowieskiej, nie miały jednak bezpośredniego wpływu na gospodarkę leśną prowadzoną w okresie objętym kontrolą.

⁴ W tej kontroli założono stosowanie ocen w formie opisowej.

⁵ Pozyskane ze względów bezpieczeństwa 168 m³ drewna w latach 2018 (II połowa) – 2021 stanowiło 0,01% ilości drewna pozyskanego w ramach Planu Urządzenia Lasu na lata 2012–2021.

⁶ Dz.U. UE L 20 z 26.01.2010, s.7 ze zm. Dyrektywa zwana dalej: *dyrektywą ptasią*.

⁷ Dz.U. UE L 206 z 22.07.1992, s.7 ze zm. Dyrektywa zwana dalej: *dyrektywą siedliskową*.

⁸ Zatwierdzony decyzją Ministra Środowiska z 9 października 2012 r. DLP-lpn-611-31/40298/12. Dalej zwany: *PUL 2012–2021*.

⁹ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z 12 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 3600), zwane dalej: *PZO*.

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm.; dalej: *uoop*. Powołany przepis stanowił implementację do prawa polskiego art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

¹¹ Obszar Puszczy Białowieskiej został wpisany jako Obiekt Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska; dalej *OŚD*.

¹² W powierzchni tej została uwzględniona powierzchnia strefy ochrony częściowej I UNESCO obejmująca m. in. wszystkie rezerwy przyrody zarządzane przez Nadleśnictwo, na terenie których zakaz prowadzenia gospodarki leśnej wynika również z art. 15 ust 1 *uoop*.

¹³ Dalej: *MKiŚ*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności¹⁴

OBSZAR 1. Udział w pracach nad dokumentami strategicznymi regulującymi prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej

Opis stanu faktycznego

1.1. Nadleśnictwo w ograniczonym zakresie uczestniczyło w pracach nad Zintegrowanym Planem Zarządzania Puszcą Białowieską – Obiektem Światowego Dziedzictwa UNESCO (dalej: ZPZ). W latach 2013–2014 były Nadleśniczy podpisał z dyrektorami obu parków narodowych funkcjonujących na terenie Puszczy Białowieskiej oraz dwoma pozostałymi nadleśniczymi reprezentującymi nadleśnictwa działające na tym terenie – porozumienia w sprawie utworzenia Komitetu Sterującego, a także przygotowania i wdrażania Planu Zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska¹⁵. Następnie od 2016 roku kilkakrotnie z udziałem przedstawiciela Nadleśnictwa odbywały się spotkania polsko-białoruskiej grupy roboczej ds. Transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO „BIAŁOWIEŻA FOREST”. Do RDLP złożono wniosek o rozważenie korekty stref UNESCO na terenie Puszczy Białowieskiej¹⁶. Pismem z 24 marca 2017 roku¹⁷ Nadleśnictwo wyszczególniło listy poszczególnych adresów leśnych ze stref II oraz III, do których zgłoszono uwagi, a także podtrzymało potrzebę rekonstrukcji drzewostanów obumarłych na skutek gradacji kornika drukarza (we wszystkich klasach wieku). W piśmie tym wskazano także, że: *powierzchnie pokornikowe należy odnowić przy uwzględnieniu możliwości naturalnej regeneracji drzewostanu poprzez samosiew. Zastosowanie metod odnowienia sztucznie powinno być wskazane na powierzchniach, gdzie inicjacja odnowienia naturalnego będzie trudna lub niemożliwa.*

W związku z przeprowadzoną na przełomie września i października 2018 r. tzw. misją UNESCO oraz sporządzonym na jej podstawie raportem Nadleśnictwo zgłosiło do RDLP uwagi do zaleceń zawartych w tym dokumencie.

1. Odnosnie niepodejmowania żadnej aktywności zarządczej w strefie ścisłej ochrony oraz w strefie I i II ochrony częściowej – zadeklarowano rezygnację z prowadzenia aktywnej gospodarki leśnej, przy jednoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej (usuwanie drzew przy szlakach komunikacyjnych z pozostawieniem ściętych drzew na gruncie). Potwierdzono kontynuację programów związanych z ochroną żubra i orlika krzykliwego na łąkach znajdujących się w granicach tych stref.
2. Podtrzymano potrzebę prowadzenia cięć sanitarnych w strefie aktywnej ochrony różnorodności biologicznej i ochrony krajobrazu oraz w strefie buforowej z respektowaniem zakazu pozyskiwania w drzewostanach powyżej 100 lat. W strefach I i II przewidziano pozostawianie na gruncie ścinanych drzew.
3. Wskazano na ustawowe zadania dotyczące zapewnienia ciągłości użytkowania lasu, w tym konieczność ponownego wprowadzania roślinności leśnej. Zadeklarowano wykonywanie prac odnowieniowych wyłącznie w strefie aktywnej ochrony bioróżnorodności i krajobrazu oraz w strefie buforowej.

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. W tej kontroli założono stosowanie ocen w formie opisowej.

¹⁵ Porozumienia w tej sprawie odpowiednio z: 23 października 2013 r., 11 lutego, 30 maja oraz 10 czerwca 2014 r.

¹⁶ OŚD został podzielony na pięć stref różniących się przyjętymi reżimami ochronnymi, tj. 1) strefa ochrony ścisłej obejmuje obszary BPN, na którym wprowadzono całkowity zakaz ingerencji ludzkiej, 2) strefa ochrony częściowej I obejmująca pozostały obszar BPN i wszystkie rezerwy przyrody zarządzane przez PL, w której dozwolone jest zbieranie grzybów i jagód na potrzeby własne, 3) strefa ochrony częściowej II obejmuje ekosystemy leśne zarządzane przez LP wyłączone z zabiegów gospodarki leśnej, w tym drzewostany ponad 100-letnie, drzewostany pionierskie z dominacją (stanowiącą ponad 50% drzewostanu) ponad 60-letniej brzozy i osiki, strefy ochrony wybranych gatunków (bocian czarny, orlik krzykliwy, włośchatka), w strefie tej nie wolno pozyskiwać drewna, ale dozwolone są polowania, 4) strefa aktywnej ochrony różnorodności biologicznej i ochrony krajobrazu obejmuje pozostały teren w granicach OŚD, w strefie tej dopuszcza się ingerencje człowieka w formie zabiegów ochronnych w celu przywrócenia stanu ekosystemów i składników przyrody do warunków zbliżonych do naturalnych lub w celu zachowania naturalnych siedlisk; ochrona krajobrazu obejmuje sanitarne cięcia drzew i krzewów oraz koszenie łąk, 5) strefa buforowa wokół OŚD, w której dopuszcza się ingerencje człowieka w formie zabiegów ochronnych w celu przywrócenia stanu ekosystemów i składników przyrody do warunków zbliżonych do naturalnych lub w celu zachowania naturalnych siedlisk.

¹⁷ ZG.722.1.2017.

4. Potwierdzono zaplanowanie innych działań związanych z aktywną gospodarką leśną jedynie w strefie aktywnej ochrony różnorodności biologicznej i ochrony krajobrazu wyszczególniając potrzebę: [1] uporządkowania stanu lasu (przede wszystkim nagromadzonego posuszu) na terenie jednostki wojskowej (448,9 ha), [2] usunięcia wiatrolomów i wiatrowałów w obrębie Starzyna (szkody wynikające z silnych wiatrów z lat 2017–2018 skutkujących szkodami na obszarze 88,5 ha), [3] realizacji zadań ochronnych przyjętych w PZO na siedliskach grądu subkontynentalnego w drzewostanach do 100 lat (w strefie ochrony czynnej).

W latach 2019–2020 Nadleśnictwo zgłaszało także do RDLP wątpliwości i uwagi dotyczące interpretacji poszczególnych dokumentów.

1. W styczniu 2019 roku zapytano czy w strefie ochrony częściowej II (inne lasy wyłączone z użytkowania) możliwe jest prowadzenie prac związanych z ochroną i hodowlą lasu – naprawą i demontażem grodzień oraz zabezpieczeniem upraw przed zwierzyną. W odpowiedzi z 8 lutego 2019 r. RDLP zarekomendowała jedynie demontaż ogrodzeń, celem udrażniania szlaków migracyjnych zwierzyny.
2. W marcu 2019 roku zgłoszono propozycję korekty przebiegu strefy aktywnej ochrony różnorodności biologicznej i ochrony krajobrazu poprzez włączenie wszystkich pododdziałów z zaplanowanymi w PZO działaniami ochronnymi (dostosowanie drzewostanu do składu zgodnego z siedliskiem przyrodniczym). Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK Nadleśnictwo nie uzyskało odpowiedzi w tej sprawie.
3. W grudniu 2020 roku zawnioskowano o ujęcie w ZPZ uprawy zachowawczej jodły pospolitej w oddziałach 416Ad oraz 416Cc (odpowiednio 0,24 ha i 0,4 ha), tj. II strefie ochronnej – wniosek ten uzasadniono przede wszystkim naturalnym pochodzeniem zbioru nasion. Jak wyjaśnił Nadleśniczy: *z posiadanych informacji wynika, iż prace nad ZPZ są w trakcie tak więc do chwili obecnej nie zostały jeszcze rozstrzygnięte powyższe kwestie zgłoszone w marcu 2019 roku oraz grudniu 2020 roku.*

Ponadto począwszy od marca 2019 roku przedstawiciele Nadleśnictwa systematycznie uczestniczyli w spotkaniach organizowanych przez RDLP i Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych (dalej: DGLP), w trakcie których omawiano m.in. kwestię związane z projektem dokumentów ZPZ oraz wymogami UNESCO. Nadleśniczy wyjaśnił, że: *z wiedzy posiadanej przez Nadleśnictwo wynika, iż Ministerstwo Klimatu i Środowiska przystąpiło ponownie do prac nad ZPZ. Według oficjalnie opublikowanej informacji, w marcu Minister powołał zespół ds. Puszczy Białowieskiej. Nadleśniczy nie otrzymał zaproszenia do wzięcia udziału w pracach zespołu. Nadleśnictwo nie posiada przesłanej drogą służbową informacji na temat założeń planu ani też harmonogramu prac nad nim. Treść opracowanych do chwili obecnej dokumentów nie jest nam znana. Temat tworzenia ZPZ był poruszany na spotkaniu eksperckim, dotyczącym sytuacji hydrologicznej w Puszczy. Obecny na spotkaniu przedstawiciel wykonawcy ZPZ, tj. Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego przekazała uczestnikom informację o planowanym terminie zakończenia prac przypadającym na 31 grudnia 2022 r.*

W maju, czerwcu i lipcu 2019 roku przedstawiciel Nadleśnictwa uczestniczył także w pracach nad *Planem przeciwpożarowego zabezpieczenia i gaszenia pożarów lasu dla polskiej części Obszaru Światowego Dziedzictwa Białowieża Forest*. W dniach 19–20 listopada 2019 r. odbyło się także spotkanie zespołu ekspertów w tej sprawie, w trakcie którego wskazano m.in. miejsca potencjalnych zagrożeń oraz dostępną infrastrukturę przeciwpożarową. Z kolei w sierpniu 2020 roku DGLP poinformowała Nadleśniczego o podpisaniu z Instytutem Badawczym Leśnictwa umowy na usługę badawczą pn. *Monitoring zagrożenia pożarowego Puszczy Białowieskiej jako narzędzie zarządzania i reagowania kryzysowego*. Celem monitoringu miała być racjonalizacja zasad udostępniania Puszczy. Nadleśniczy wyjaśnił, że: *prace nad tym dokumentem na zlecenie Ministerstwa Środowiska prowadził i koordynował Instytut Badawczy Leśnictwa. Do udziału w jego opracowaniu zostało zaproszone szerokie grono osób reprezentujących różne instytucje, m.in.: Lasy Państwowe, Państwowa Straż Pożarna, Policja, Wojsko Polskie, Straż Graniczna, Białowiecki Park Narodowy, eksperci organizacji pozarządowych. Ze strony nadleśnictwa w pracach brali udział: nadleśniczy, zastępca nadleśniczego, inżynier nadzoru oraz osoba zajmująca się sprawami pożarowymi w nadleśnictwie. W ramach spotkań roboczych na bieżąco były*

przekazywane informacje dotyczące tworzonego dokumentu. Nadleśnictwo w ramach powstającego planu zaktualizowało mapę zabezpieczenia przeciwpożarowego obszarów leśnych, ponadto zinventaryzowano obszary o największym zagrożeniu pożarowym, zinventaryzowano szczególnie cenne obszary i obiekty przyrodnicze, w tym rezerваты i pomniki przyrody, zabytki, stanowiska archeologiczne. Dokonano inwentaryzacji terenowej posuszu stojącego z uwzględnieniem dominujących roślin występujących na uszkodzonych powierzchniach. Od 2021 roku na terenie Nadleśnictwa znajduje się punkt pomiaru wilgotności ściółki, a celem przekazywania danych do Instytutu Badawczego Leśnictwa jest określenie bieżącego stopnia zagrożenia pożarowego. Mając na uwadze udział przedstawicieli nadleśnictwa w kolejnych etapach pracy nad planem nie było konieczności wnoszenia odrębnych uwag. (akta kontroli str. 4-28, 33-36, 91-143)

1.2. W latach 2018 (II połowa) – 2021 Nadleśnictwo kontynuowało prowadzenie gospodarki leśnej na podstawie PUL 2011–2021. Nadleśniczy pięciokrotnie występował do RDLP z wnioskami o aneksowanie tego PUL¹⁸, lecz żaden z wniosków nie uzyskał akceptacji. Wniosek Nadleśnictwa złożony 1 sierpnia 2018 r. zakładał zwiększenie etatu cięć ze 192,3 tys. m³ do 273,3 tys. m³, tj. o 81 tys. m³. Uzasadniono to: 1] zagrożeniem pożarowym na terenie jednostki wojskowej (39,4 tys. m³), 2] wiatrolomami i wiatrowałami w obrębie Starzyna (21,1 tys. m³), a także 3] zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego przy szlakach komunikacyjnych (20,5 tys. m³). RDLP pismem z 8 października 2018 r. – w związku z uwagami misji kontrolnej UNESCO – wstrzymała procedurę opracowania tego aneksu. Z kolei wniosek z 9 listopada 2018 r. zakładał zwiększenie etatu cięć ze 192,3 tys. m³ do 279,8 tys. m³, tj. o 87,5 tys. m³. Wielkość tę uzasadniono: 1] zagrożeniem pożarowym na terenie jednostki wojskowej (43,4 tys. m³), 2] wiatrolomami i wiatrowałami w obrębie Starzyna (22,1 tys. m³), 3] zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego przy szlakach komunikacyjnych (12,8 tys. m³), 4] potrzebą realizacji zadań ochronnych przewidzianych w PZO w drzewostanach do 100 lat (9,2 tys. m³), a także potrzebą podjęcia innych zadań wynikających z potrzeb hodowlano-ochronnych na powierzchni 704,6 ha (bez określenia konkretnej wielkości pozyskania).

W sierpniu 2021 roku Nadleśnictwo otrzymało za pośrednictwem RDLP odmowę zatwierdzenia przez MKiŚ projektu aneksu PUL 2012–2021 (uzasadnieniem było przede wszystkim ryzyko naruszenia postanowień PZO w ramach zaplanowanych prac na terenie miejscowej jednostki wojskowej) oraz zalecenie dotyczące konieczności niezwłocznego przygotowania ponownego wniosku w tej sprawie. Kwestia uwzględniania we wniosku o aneksowanie PUL 2012–2021 działań niezgodnych z PZO została opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w *Stwierdzonych nieprawidłowościach*.

W dniu 13 września 2021 r. Nadleśnictwo wystąpiło do RDLP z kolejnym wnioskiem o zmianę PUL 2012–2021. Założono w nim zwiększenie etatu cięć ze 192,3 tys. m³ do 233 tys. m³, tj. o 40,7 tys. m³, co uzasadniono: 1] zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego i pożarowego przy szlakach komunikacyjnych, 2] zapewnieniem bezpieczeństwa przy obiektach infrastruktury wojskowej i uporządkowaniem stanu lasu na tym terenie. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK Nadleśnictwo nie otrzymało odpowiedzi w tej sprawie.

(akta kontroli str. 4-28, 33-36, 266-267, 273-274, 288-290, 321-322, 325-326)

Prace nad wnioskiem o projekt Planu Urządzenia Lasu na lata 2022–2031 (dalej: *PUL 2022–2031*) rozpoczęły się w Nadleśnictwie od stycznia 2019 roku. Polegały one m.in. na systematycznych spotkaniach w grupach roboczych z przedstawicielami sąsiednich nadleśnictw oraz RDLP. W styczniu 2020 roku Nadleśnictwo wystąpiło z wnioskiem do RDLP o zgodę na aktualizację opisu taksacyjnego oraz Leśnej Mapy Numerycznej, a w maju 2020 roku Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: *RDOŚ*) uzgodnił zakres i stopień szczegółowości informacji w prognozie oddziaływania na środowisko dla PUL 2022–2031. Od sierpnia 2020 roku do grudnia 2021 roku wykonywane były prace taksacyjne oraz odbierane były wyniki poszczególnych prac przygotowawczych. Nadleśniczy nie posiadał wiedzy na temat zakładanego w tym dokumencie rozmiaru pozyskania (formalnie wniosek

¹⁸ Wnioski do RDLP złożono kolejno: 1 i 27 czerwca 2017 r., 1 sierpnia i 9 listopada 2018 r., a także 13 września 2021 r. Z ustaleń poprzedniej kontroli NIK wynika, że oba wnioski z czerwca 2017 roku zakładały zwiększenie etatu cięć ze 192,3 tys. m³ do 531,1 tys. m³, tj. o 338,8 tys. m³. Uzasadnione zostały one przede wszystkim gradacją kornika drukarza. Brak zgody na przyjęcie tych wniosków wynikał głównie z preferowanego tzw. alternatywnego wariantu eksperckiego – przewidującego pozyskanie drewna na poziomie ok. 100 tys. m³.

do ministra właściwego ds. środowiska przekazuje RDLP, a do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK nie został on złożony). Zdaniem Nadleśniczego przy braku PUL 2022–2031 (do czasu jego zatwierdzenia) prace leśne prowadzone będą w oparciu o plan cięć i hodowli ustalony przez RDLP w uzgodnieniu z wykonawcą projektu PUL 2022–2031.

W związku z brakiem PUL na lata 2022–2031, Dyrektor RDLP – pismem z 22 grudnia 2021 r. – ustalił wykaz zadań rzeczowych, jakie mogą być realizowane po 1 stycznia 2022 r. (do czasu przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu PUL). Zadania te wynikały z wymogu realizacji zadań określonych w PZO, co zostało potwierdzone pismem RDOŚ z 20 grudnia 2021 r. Dotyczyły one 100,4 ha obszarów grądu subkontynentalnego w wydzieleniach o powierzchni 220,6 ha.

(akta kontroli str. 33-36, 336-441, 698-702)

Stwierzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ujęciu we wnioskach do RDLP o aneksowanie PUL 2012–2021 działań planowanych do realizacji na terenie jednostki wojskowej, zmierzających do przebudowy uszkodzonych drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat na powierzchni 218,71 ha. Były one sprzeczne z działaniem nr 8 zawartym w załączniku nr 5 do PZO, wyłączającym z gospodarki leśnej wszystkie drzewostany z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat na siedlisku grądu subkontynentalnego.

Nadleśniczy wyjaśnił, że prace ujęte w aneksie PUL, planowane do realizacji na obszarze jednostki wojskowej podyktowane były zapewnieniem bezpieczeństwa ludziom i infrastrukturze wojskowej. Usuwanie drzew niebezpiecznych i pozostawianie ich w lesie do naturalnego rozkładu powodowało problem nadmiernego gromadzenia łatwopalnego materiału i tym samym zwiększenia ryzyka powstania pożaru, a w przypadku jego wystąpienia, działania ratownicze byłyby utrudnione. Pilną potrzebę uporządkowania terenu jednostki wojskowej, wskazywali komendanci oraz kierownicy składów poszczególnymi pismami (...) podkreślając pilną potrzebę usuwania i wywozu drzew, szczególnie w tak strategicznym obiekcie (...), a który znajduje się w bliskim położeniu miasta Hajnówka oraz przy drodze wojewódzkiej nr 689. Bezpieczeństwo publiczne jest podstawową wartością konstytucyjną, stanowiąc cel nadrzędny do którego utrzymania są zobowiązane organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz organy wyspecjalizowane (...). Pismem z dnia 11 lipca 2019 r. RDOŚ nie znalazła zagrożenia w sposobie i celu uporządkowania terenu jednostki wojskowej, podkreślając nadmierne nagromadzenie biomasy i rosnące obciążenie ogniowe w przypadku zaniechania działań. Ponadto wprowadzenie w miejsce usuniętego drzewostanu młodego pokolenia i zabiegi pielęgnacyjne, wpłynęłyby na poprawę struktury pionowej drzewostanu, zahamowałyby rozwój gatunków ekspansywnych i poprawiły zróżnicowanie gatunkowe. Podsumowując, RDOŚ stwierdziła, iż „*prowadzenie działań w grądzie subkontynentalnym 9170 nie będzie miało znaczącego negatywnego wpływu na środowisko*”.

Wskutek ujęcia we wniosku działań sprzecznych z postanowieniami PZO MKiŚ odmówił zatwierdzenia aneksu do PUL, wskazując na wątpliwości jakie w stosunku do działań zaplanowanych na terenie jednostki wojskowej wniosła Komisja Europejska (dalej: KE).

(akta kontroli str. 4-26, 266-267, 273-274, 288-290, 321-322, 325-326, 707-708)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadleśnictwo brało czynny udział w opracowywaniu dokumentów regulujących zasady prowadzenia gospodarki leśnej. Udostępniono niezbędne dane do aneksu PUL 2012–2021, projektu PUL 2022–2031 oraz uczestniczono w opracowaniu tych dokumentów w zakresie określonym przez RDLP, DGLP i MKiŚ. We wnioskach o aneks PUL 2012–2021 wskazano lokalizacje stanowiące potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi, infrastruktury oraz ryzyka pożaru, wymagające w związku z tym podjęcia niezbędnych prac leśnych. MKiŚ na skutek wątpliwości prawnych Komisji Europejskiej (dalej: KE) uznał jednak, że podjęcie przez Nadleśnictwo zgłoszonych działań (w tym przeciwpożarowych) na terenie miejscowej jednostki wojskowej może jednocześnie stanowić naruszenie wymogów PZO i w połowie 2021 roku odmówił zatwierdzenia aneksu PUL 2012–2021.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej

2.1. Na terenie Nadleśnictwa w okresie objętym kontrolą gospodarka leśna musiała uwzględniać ograniczenia z zakresu ochrony przyrody określone w dyrektywie siedliskowej i ptasiej, na podstawie których ustanowiony został obszar N2000 Puszcza Białowieska. Obszar ten w Nadleśnictwie wyznaczony został na 19.170,4 ha, co stanowiło 97,6% jego powierzchni. Na podstawie PUL 2012-2021, a później PZO na tym obszarze wprowadzono zakaz prowadzenia gospodarki leśnej w drzewostanach ponad 100-letnich i tym samym wyłączono z użytkowania gospodarczego 4.765,2 ha, co stanowiło 24,3% powierzchni Nadleśnictwa. Od 23 czerwca 2014 r. Komitet Światowego Dziedzictwa wpisał obszar Puszczy Białowieskiej na listę światowego dziedzictwa UNESCO, w konsekwencji zgodnie wnioskiem nominacyjnym i ustaleniami Misji kontrolnej IUCN/UNESCO z 2018 roku z gospodarki leśnej została wyłączona strefa ochrony częściowej I i II, o łącznej powierzchni 12.331,2 ha, co stanowiło 62,8% powierzchni Nadleśnictwa. Łącznie obszar wyłączony z gospodarki leśnej (po wyłączeniu powierzchni pokrywających się) wynosił 13.391,9 ha, co stanowiło 68,2% powierzchni Nadleśnictwa.

Nadleśnictwo, realizując plany roczne, do końca I połowy 2018 roku pozyskało 192,1 tys. m³ drewna ze 192,3 tys. m³ miąższności ustalonej w PUL 2012–2021 (99,9%). W poszczególnych latach pozyskiwano od 15 tys. m³ do 72,2 tys. m³ (od 100% do 145,9% etatu na dany rok). Lokalizacja większości (ok. 70%) cięć rębnych i przedrębnych odpowiadała lokalizacji w PUL 2012–2021. Pozostałe ok. 30% pozyskania wynikało z potrzeby zabezpieczenia właściwego stanu sanitarnego lasu oraz bezpieczeństwa publicznego. Przekroczenia planów rocznych odbywały się za zgodą RDLP i DGLP.

W latach 2018 (II połowa) – 2019 nie planowano innych cięć rębnych i przedrębnych ujętych w PUL 2012–2021. Pozyskano jedynie 0,2 tys. m³ drewna w ramach użytków przygodnych (50 m³ użytków rębnych oraz 118 m³ użytków przedrębnych) – związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego bądź pożarowego. W związku z wykonaniem do końca 2019 roku pełnego etatu pozyskania ustalonego w PUL 2012–2021 oraz niezatwierdzeniem aneksu do tego dokumentu, w latach 2020–2021 nie były wykonywane inne cięcia. Wielkość pozyskanego w tym okresie drewna nie zabezpieczała zatem lokalnych potrzeb mieszkańców na drewno opałowe i budowlane. Nadleśniczy wyjaśnił, że: *interesy lokalnej społeczności w zabezpieczone były w okresie prowadzenia pozyskania na zakładanym poziomie, tj. do połowy 2018 roku, ale drewno pozyskiwane w ramach zapewnienia bezpieczeństwa szlaków oraz zabezpieczenia przeciwpożarowego także sprzedawane było do odbiorców lokalnych. Ponadto Nadleśnictwo przeprowadziło rozpoznanie rynkowe i udostępniło informacje o podmiotach zajmujących się usługami sprzedaży drewna dla osób zgłaszających się w związku zakupem drewna.*

W latach 2012–2019 posusz iglasty zasiedlony stanowił 86% cięć rębnych oraz 88,1% cięć przedrębnych, wykonanych w ramach cięć przygodnych. Pozyskanie w latach 2018 (II połowa) – 2019 0,2 tys. m³ drewna nastąpiło poprzez zlecenie prac podmiotom zewnętrznym i protokolarnego odbioru drewna (prace wykonano terminowo). Nadleśniczy wyjaśnił, że: *pozyskanie drewna w latach 2018–2019 było prowadzone w ramach cięć przygodnych. Lokalizacja tych cięć nie jest określona w PUL, a wynika z potrzeb na gruncie. Cięcia przygodne prowadzone są w czasie klęsk żywiołowych, ekologicznych, a także w związku z występowaniem zagrożenia trwałości lasu z powodu wystąpienia owadów czy grzybów, których efektem jest zamieranie drzew lub całych drzewostanów. Z uwagi na bezpieczeństwo publiczne i pożarowe, cięcia realizowane były przy drogach leśnych, szlakach turystycznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego osobom po nich się poruszającym.* (akta kontroli str. 4-28, 33-36, 442, 444-445, 451-456)

W latach 2018 (II połowa) – 2021 Nadleśnictwo otrzymywało liczne wnioski od kierownictwa miejscowej jednostki wojskowej o podjęcie pilnych działań zapobiegawczych, polegających na usunięciu suchego drzewostanu istotnie podnoszącego ryzyko pożarowe w tej lokalizacji. Nadleśniczy, podejmując próbę działań w tym zakresie w kwietniu 2020 roku oraz w lipcu 2021 roku, wystąpił do RDOŚ z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie, lecz nie uzyskał pozytywnych odpowiedzi. Pismem z 6 sierpnia 2021 r. RDOŚ poinformował jedynie o możliwości usunięcia wraz z pozostawieniem na gruncie pojedynczych drzew w pobliżu ciągów komunikacyjnych. Nadleśniczy wyjaśnił, że: *podejmowano przede wszystkim*

kilkukrotne próby przyjęcia aneksu PUL 2012–2021, który w dużej mierze odnosił się właśnie do działań w zakresie pozyskania drewna na terenie jednostki wojskowej. W ramach bieżących działań dokonywano jedynie usuwania pojedynczych drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu i pożarowemu z pozostawieniem ich na gruncie do naturalnego rozkładu oraz uporządkowania terenu.

Przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli NIK oględziny w miejscowej jednostce wojskowej (wraz z pasem 100 metrów od jej granic – tzw. strefa buforowa) wykazały znaczną ilość nagromadzonego posuszu oraz wywrotów, wiatrowałów i złomów, a także szereg martwych (stojących albo leżących na gruncie) bądź częściowo martwych (stojących) drzew. Dodatkowo trawy i chwasty utrudniały rozwój potencjalnych odnowień naturalnych. W trakcie oględzin stwierdzono także, że w szeregu lokalizacji na terenie Nadleśnictwa, w bezpośrednim sąsiedztwie szlaków komunikacyjnych znajdowały się znaki ostrzegawcze zakazujące wstępu do lasu, z powodu uszkodzenia drzewostanów (okres zakazu ustalono od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.). W trakcie oględzin w sąsiedztwie tych szlaków stwierdzono duże ilości ściętych i pozostawionych do rozkładu drzew.

(akta kontroli str. 33-73, 223-259)

W okresie objętym kontrolą toczyły się dwa postępowania wyjaśniające dotyczące prawidłowości prowadzenia gospodarki leśnej w Nadleśnictwie.

1. W grudniu 2017 roku jedna z organizacji pozarządowych zakwestionowała prawidłowość pozyskania drewna w odniesieniu do zapisów PZO, lecz 30 lipca 2018 r. RDOŚ po przeprowadzonym postępowaniu umorzył tę sprawę.
2. Od 2018 roku inna organizacja pozarządowa pozywała Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: LP), w tym Nadleśnictwo w związku ze sposobem prowadzenia gospodarki leśnej. W dniu 8 listopada 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie wydał postanowienie w tej sprawie zakazujące w wybranych lokalizacjach wycinki (pozyskania) drewna oraz nieusuwania wszystkich wyciętych drzew ponad 100-letnich. Na prośbę Prokuratury Generalnej, reprezentującej LP w sądzie, w odpowiedzi z 3 grudnia 2021 r. Nadleśniczy wskazał, że pozyskanie nie jest w Nadleśnictwie prowadzone, natomiast niemożliwe jest ograniczenie usuwania drzew niebezpiecznych. Z kolei nieusuwanie wszystkich wyciętych drzew ponad 100-letnich stoi w sprzeczności z orzecznym zakazem wycinki (pozyskania) drewna.

(akta kontroli str. 614-697)

Nadleśnictwo w latach 2012–2021 zrealizowało także większość zadań z zakresu pielęgnacji i hodowli lasu, gospodarki łowieckiej oraz melioracji agrotechnicznych.

1. Zadania pielęgnacyjne zrealizowano w mniejszym od zakładanego stopniu: pielęgnację gleby przeprowadzono na 272,7 ha (99,3% planu – 274,6 ha), pielęgnację upraw na 233,1 ha (49,6% planu – 470,2 ha), a pielęgnację młodników na 494,4 ha (96,6% planu – 511,8 ha). Nadleśniczy wyjaśnił, że: *część zaplanowanych w PUL 2012–2021 zabiegów znalazła się (...) w II strefie ochrony częściowej UNESCO – wyłączonej z gospodarki leśnej.*
2. W ramach zadań hodowlanych: 1] na powierzchni 86,2 ha (38,4% planu – 224,3 ha) wykonano odnowienia przy rębniach, na kolejnych 40,2 ha (niezaplanowanych) wykonano odnowienia zrębów, halizn i płazowizn. Przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli oględziny lasu w trzech wybranych adresach leśnych¹⁹ wykazały wywiązywanie się przez Nadleśnictwo z obowiązku odnawiania upraw leśnych w okresie pięciu lat od momentu usunięcia drzewostanu; 2] 7,5 ha gruntów nieleśnych zalesiono (nie było to zaplanowane); 3] dolesiono luki i przerzedzenia na powierzchni 33,4 ha (plan w tym zakresie zakładał 3,8 ha) oraz poprawki i uzupełnienia na powierzchni 22 ha (92,1% planu – 23,9 ha). Nadleśniczy wyjaśnił, że: *niezrealizowanie w całości planu odnowień przy rębniach wynikało z konieczności porządkowania stanu sanitarnego lasu w związku z nasilającą się gradacją komika drukarza oraz cięć priorytetowych, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego. Odnowienia zrębów na pozycjach niezaplanowanych w PUL wykonano na otwartych powierzchniach pokornikowych mając na uwadze ustawowy 5-letni okres na odnowienie lasu.*

¹⁹ Wydzielenia 331Fa, 358Aa oraz 358Ab.

Na wykonanie odnowień i zalesień miały także wpływ ograniczenia dotyczące gospodarki leśnej wprowadzone w trakcie realizacji PUL 2012–2021. Wynikały one m.in. z ustalenia stref ochrony biernej UNESCO. W szczególności, w związku z ustaleniem strefy ochrony częściowej II (inne lasy wyłączone z użytkowania), niemożliwa była realizacja niektórych zadań określonych w PZO na siedlisku grądu subkontynentalnego z drzewostanem w wieku do 100 lat. Według danych Nadleśnictwa, na jego obszarze znajdowały się 103 wydzielania grądu subkontynentalnego (o łącznej powierzchni 490,9 ha), w przypadku których w PZO przewidziano działania ochronne polegające na dostosowaniu składu gatunkowego drzewostanu do składu zgodnego z siedliskiem przyrodniczym w drzewostanach. Działania te nie mogły być jednak zrealizowane ze względu na ich położenie w II strefie UNESCO.

3. Melioracjami agrotechnicznymi objęto 163,3 ha (71,8% planu – 227,4 ha). Pozostałych 64,1 ha nie objęto tym procesem z powodu zmniejszenia skali cięć planowych oraz zwiększenia pozyskania przygodnego. Nadleśniczy wyjaśnił, że: *było to skutkiem niewykonania 138,1 ha rębni złożonych*.
4. W sezonach łowieckich 2012/2013–2019/2020 systematycznie dokarmiano i monitorowano populacje poszczególnych gatunków, a także przeprowadzono zaplanowane odstrzały zwierzyny leśnej. W okresie tym pozyskano m.in.: 643 jelenie (84,7% planu – roczne plany łowieckie zakładały 759 osobników), 91 saren (75,8% planu – 120 osobników), 1.129 dzików (77,2% planu – 1.462 osobników) oraz 55 lisów (39,6% planu – 139 osobników). (akta kontroli str. 4,26, 33-36, 448-450, 703-706)

Z ustaleń przeprowadzonej przez DGLP w 2021 roku kompleksowej kontroli Nadleśnictwa za okres od 1 stycznia 2012 r. do 16 sierpnia 2021 r. wynikało m.in. że: 1] stan sanitarny lasu na przeważającej powierzchni (89%) oceniony został jako „zły”²⁰, 2] w latach 2016–2020 nie prowadzono nieuprawnionych prac w strefach ochronnych ptaków oraz grzybów, 3] w 2020 roku we właściwy sposób prowadzono monitoring wszystkich form ochrony przyrody (rezerwatów, pomników przyrody, stref ochrony gatunkowej) oraz nie prowadzono działań mogących negatywnie wpływać na kontrolowane gatunki chronione i przyczyniać się do niszczenia ich stanowisk, 4] działania Nadleśnictwa były zgodne z Programem Ochrony Przyrody, stanowiącym załącznik do PUL 2012–2021. (akta kontroli str. 74-90)

Odnosnie uwzględniania sposobów i metod ograniczających szkody środowiskowe w ramach prowadzonej gospodarki leśnej, w lutym 2020 roku jeden z podmiotów zewnętrznych wystąpił z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej dotyczącej m.in. dokumentów potwierdzających realizację w latach 2018–2019 punktów 1–3 § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej²¹. W odpowiedzi Zastępca Nadleśniczego wskazał, że: 1] monitorowanie środowiska przyrodniczego, w tym obiektów objętych różnymi formami ochrony przyrody jest częścią prowadzonej gospodarki leśnej i jest wykonywane na bieżąco (w ramach obowiązków służbowych każdego leśniczego), 2] w SIWZ na prace leśne oraz w opisie technologii wykonawstwa ujęte zostały wymagania obowiązkowe, w tym przestrzeganie punktów 1–3 § 1 tego rozporządzenia. Z kolei przy odbiorze prac z zakresu gospodarki leśnej wymagania te były egzekwowane.

Ponadto w II połowie 2020 roku Nadleśnictwo otrzymywało z RDLP wytyczne dotyczące minimalizowania prac gospodarczych w miejscach rozrodu i lęgu ptaków – z poleceniem niezwłocznego ich wdrożenia, a także poinformowano o zaplanowanym na początku 2021 roku szkoleniu w tym zakresie. Ostatecznie pracownik zajmujący się w Nadleśnictwie ochroną przyrody uczestniczył w tym szkoleniu w lutym 2021 roku. Obejmowało ono m.in. omówienie regulacji z zakresu ochrony bioróżnorodności w ramach prowadzonej gospodarki leśnej, w tym *rozporządzenia w sprawie dobrej praktyki gospodarki leśnej*. Następnie 5 marca 2021 r. osoba ta przekazała nabytą wiedzę 12 innym pracownikom Nadleśnictwa, tj. zastępcy nadleśniczego, inżynierowi nadzoru, dziewięciu leśniczym oraz jednemu z podleśniczych.

²⁰ Ocenę stanu sanitarnego lasu w Nadleśnictwie kontrolerzy DGLP przeprowadzili na próbie 120,2 ha, z czego 13,5 ha (11%) została oceniona jako „bardzo dobra”, a pozostałe 106,7 ha (89%) oceniono jako stan „zły”.

²¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2408. Rozporządzenie zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie dobrej praktyki gospodarki leśnej*.

Z kolei w piśmie z 25 sierpnia 2021 r., skierowanym do RDLP, Zastępca Nadleśniczego wskazał, że od 2018 roku nie jest prowadzone pozyskanie, a jedynie prace związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego i pożarowego wzdłuż szlaków komunikacyjnych. Dodał, że obserwację przyrodniczą oraz analizę wpływu zabiegów gospodarczych na różnorodność biologiczną prowadzi się na bieżąco w oparciu o regulacje zarządzenia nr 40 Dyrektora RDLP²². (akta kontroli str. 563-574)

2.2. Nadleśnictwo nie dysponowało dokumentami opisującymi wpływ, jaki na prowadzenie gospodarki leśnej miały *dyrektywa ptasia* i *dyrektywa siedliskowa*, natomiast wskazało dokumenty (korespondencję) odnoszącą się do kluczowych uwarunkowań prawnych wpływających na sposób prowadzenia gospodarki leśnej, począwszy od 2015 roku: 1] w maju 2015 roku na terenie Nadleśnictwa przeprowadzona została wizyta studyjna przedstawicieli Ministerstwa Środowiska, w trakcie której omawiano kwestie rozpadających się drzewostanów świerkowych oraz rosnącego zagrożenia pożarowego, a także uwagi do projektu PZO. W trakcie tej wizyty przedstawiciel DGLP zadeklarował zrelacjonowanie szczegółów wizyty Głównemu Konserwatorowi Przyrody, 2] w listopadzie 2015 roku Nadleśnictwo wezwało RDOŚ do uchylecia bądź wprowadzenia wyszczególnionych zmian w PZO, powołując się m.in. na zasadę przezorności wynikającą z art. 6 *dyrektywy siedliskowej*. W odpowiedzi z grudnia 2016 roku RDOŚ wskazał, że zapisy PZO nie naruszają interesu (uprawień) LP. W związku z otrzymaną odpowiedzią, w styczniu 2016 roku Nadleśnictwo ponownie wystąpiło o uchYLECIE bądź wprowadzenie zmian do PZO. Nadleśniczy wyjaśnił, że: *dyrektywy są jednym z wielu aktów normatywnych, zgodnie z którymi Nadleśnictwo prowadzi swoją działalność. Oprócz powyższych stosuje się szereg przepisów takich jak np. ustawa o lasach, ustawa o ochronie przyrody, ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Dlatego też ograniczenia wynikające z obowiązujących form ochrony przyrody są częścią działań nadleśnictw i nie podlegają szczegółowym analizom pod kątem ich wpływu na prowadzenie gospodarki leśnej. Stwierdzenie jaki wpływ miały dyrektywy jest trudne, ponieważ nie była wykonywana żadna ocena w tym kierunku. Same dyrektywy nie wprowadzają jednoznacznych zakazów i obostrzeń. Zdaniem nadleśnictwa największy wpływ na prowadzenie gospodarki leśnej miało wprowadzenie do PUL i w konsekwencji do PZO zapisów dotyczących zakazu prowadzenia działań w drzewostanach ponad 100-letnich zgodnie z definicją profesora Wesołowskiego. Kolejnym ograniczeniem które znacznie wpłynęło na realizację zadań było uznanie Puszczy Białowieskiej za obiekt przyrodniczy światowego dziedzictwa UNESCO powołany ze względu na spełnianie kryterium IX i X i co za tym idzie podział nadleśnictwa na strefy ochronności.*

(akta kontroli str. 27-36, 144-152)

Nadleśniczy nie był w stanie określić, jaki wpływ na wysokość przychodów i kosztów związanych z pracami leśnymi miały *dyrektywa ptasia* i *dyrektywa siedliskowa*. W latach 2012–2019 Nadleśnictwo sprzedało ponad 194,5 tys. m³ drewna (od 0,2 tys. m³ w 2019 roku do 63,7 tys. m³ w 2017 roku). Przychody z tytułu jego sprzedaży wyniosły ponad 33.333,7 tys. zł (od 23,8 tys. zł w 2019 roku do 10.497,4 tys. zł w 2017 roku). W latach 2020 – 2021 w związku z brakiem pozyskania drewna Nadleśnictwo nie miało przychodów ze sprzedaży tego surowca. (akta kontroli str. 27-36, 444-446)

Nadleśnictwo nie posiadało także szczegółowych danych na temat ilości drewna pozostawionego na podległym terenie oraz jego wartości. Nadleśniczy wyjaśnił, że: *posiadamy ewidencję drzew usuniętych i pozostawionych do naturalnego rozkładu ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz drzew wyznaczonych, zaatakowanych przez kornika drukarza w latach 2012–2021. Sumaryczna masa drzew pozostawionych do naturalnego rozkładu wynosi 621,5 tys. m³. Monitorujemy również zamieranie sosny przez kornika ostrożnego (2 tys. m³). Pewne dane na temat ilości martwego drewna i jego rozmieszczenia zawierają opracowania IBL wykonywane w ramach projektu LIFE+ ForBioSensing. Nadleśnictwo nie posiada jednak kompletu dokumentów i opracowań z tego tematu. Posiadamy jedynie dane określające martwe drewno z całego*

²² Zarządzenie nr 40 Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku z dnia 21 października 2020 roku w sprawie procedury obserwacji przyrodniczych oraz analizy wpływu zabiegów gospodarczych na różnorodność biologiczną w lasach.

obszaru Puszczy (średnia ważona zasobność drewna martwego wynosi 94 m³/ha, przy czym w rezerwach przyrody sięga ona 125 m³/ha, zaś w lasach gospodarczych 74 m³/ha.

Nadleśnictwo w okresie objętym kontrolą ponosiło koszty związane z hodowlą lasu, ochroną lasu oraz ochroną przeciwpożarową, które w latach 2012–2021 (do 30 września) wyniosły 13.599,7 tys. zł, w tym w latach 2012–2018 – 8.196 tys. zł. Stanowiły one 60,3% kosztów poniesionych w analizowanym okresie. W latach 2019–2021 (do 30 września), w których Nadleśnictwo nie uzyskiwało przychodów, koszty te wyniosły 5.403,7 tys. zł, co stanowiło 39,7% kosztów poniesionych od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2021 r.

W związku ze zróżnicowaniem warunków prowadzenia gospodarki leśnej w latach 2012 – 2021 systematycznie rosły otrzymywane przez Nadleśnictwo wyrównania niedoborów środków finansowych, które w kolejnych latach wyniosły: 6.530,6 tys. zł, 6.549,1 tys. zł, 6.081,8 tys. zł, 7.895,7 tys. zł, 8.409,7 tys. zł, 8.903 tys. zł, 11.938,8 tys. zł, 13.077,7 tys. zł, 13.292,9 tys. zł i 8.925,3 tys. zł (do 30 września). (akta kontroli str. 27-36, 444-447)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Gospodarka leśna prowadzona w latach 2018 (II połowa) – 2021 uwzględniała wymogi dyrektywy siedliskowej i ptasiej. Jednak obowiązujące na terenie Nadleśnictwa akty prawne regulujące jej prowadzenie w znacznym stopniu ją ograniczały. Ponadto nakładanie się różnych reżimów ochronnych spowodowało, że część działań ochronnych zapisanych w PZO nie mogła zostać zrealizowana, gdyż wydzielenie na których działania te miały być wykonane znajdowały się w strefie ochrony częściowej II UNESCO, wyłączonej z gospodarki leśnej. Nie dokonywano analiz wpływu poszczególnych ograniczeń wynikających z obowiązujących na terenie Nadleśnictwa form ochrony przyrody (w tym dyrektyw) na gospodarkę leśną. Nie ustalano też wartości zalegającego drewna martwego w związku z tymi ograniczeniami. Znaczny spadek ilości pozyskiwanego drewna od połowy 2018 roku (zaledwie 0,01% PUL 2012–2021) spowodowany był wyczerpaniem etatu mięszościowego użytków głównych oraz niezatwierdzeniem aneksu do PUL 2012–2021. Skutkowało to znacznym spadkiem przychodów ze sprzedaży drewna, przy wzrastających kosztach hodowli i ochrony lasu oraz ochrony przeciwpożarowej.

OBSZAR

3. Prowadzenie monitoringu gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono obszar N2000

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Nadleśnictwie prowadzono monitoring przyrodniczy, który nie był bezpośrednio ukierunkowany na monitorowanie gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono obszar Natura 2000. W latach 2018 (II połowa) – 2021 monitoring przyrodniczy na terenie Nadleśnictwa realizowany był w oparciu o regulacje ustalone przez Dyrektora RDLP (zarządzenia nr 16 z 29 kwietnia 2014 r. oraz nr 40 z 21 października 2020 r.) i polegał przede wszystkim na przeprowadzanych przez poszczególnych leśniczych oględzinach terenowych oraz raportowaniu zaobserwowanych zmian w środowisku przyrodniczym. Według Nadleśniczego analizę wyników prowadzonego w ten sposób monitoringu prowadzono na bieżąco, a podejmowanymi działaniami było przede wszystkim przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się gatunków inwazyjnych oraz uwzględnianie wyników monitoringu w pracach nad projektem PUL 2022–2031. (akta kontroli str. 27-36, 579, 588-611)

3.2. Nadleśnictwo nie podejmowało własnych działań w ramach realizacji decyzji Dyrektora Generalnego LP nr 336 z 14 czerwca 2016 r. w sprawie prowadzenia okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów na terenie Puszczy Białowieskiej²³. Nadleśniczy wyjaśnił, że: *jej ostateczne wyniki (raport) dotarły do Nadleśnictwa dopiero w 2020 roku i zostały przekazane dla poszczególnych pracowników merytorycznych i terenowych. Inwentaryzacja ta obejmowała w szczególności: owady, pajęczaki, płazy, ptaki, mchy i porosty. W Nadleśnictwie na bieżąco (za pośrednictwem dostarczanych przez służby terenowe kart informacji przyrodniczej) monitorowano stan poszczególnych rezerwatów, chronionych roślin i zwierząt*

²³ Według ustaleń kontroli P/18/048 inwentaryzacja była prowadzona i koordynowana przez DGLP. Pracownicy Nadleśnictwa nie byli członkami drużyn inwentaryzacyjnych, a ich udział ograniczał się do pomocy w dotarciu do wybranych powierzchni i do pomocy technicznej przy realizacji prac terenowych.

oraz stref ochronnych, a także pomników przyrody. Odnotowywano w ten sam sposób nowe stanowiska roślin chronionych. Ostatecznie wszystkie dane w tym zakresie, a także dane o zmianach powierzchni lasu, jego pielęgnacji, a także pozyskaniu drewna były przekazywane za pośrednictwem SILP do RDLP (podmiotu odpowiedzialnego za monitoring). Z kolei RDOŚ w dwóch ostatnich latach kilkakrotnie zlecał podmiotom zewnętrznym przeprowadzenie inwentaryzacji poszczególnych gatunków roślin i zwierząt, informował o zaplanowaniu prac i składał prośby o współpracę z przedstawicielami tych podmiotów. Do chwili obecnej nie dotarły jednak do nas żadne wyniki z tych prac. W związku z praktycznym wstrzymaniem pozyskania od II połowy 2018 roku (realizacja pozyskania z PUL 2012-2021 wyniosła 99,9%) miejscowe zasoby leśne nie było w praktyce poddawane w ostatnich latach presji, natomiast bieżący monitoring wskazywał w dalszym ciągu na istotny rozpad drzewostanów świerkowych (rezerwaty), zwiększanie ilości wywrotów i złomów, rosnące zagrożenie pożarowe oraz zmiany w runie leśnym (zadarnienie i zachwaszczenie), a także wkraczanie niektórych gatunków inwazyjnych.

(akta kontroli str. 27-36, 580-584)

Nadleśniczy nie występował do ministra właściwego ds. środowiska z wnioskiem (przewidzianym w § 45 zarządzenia Dyrektora Generalnego LP Nr 29 z 14 czerwca 2016 r.) o poddanie nadzorowi prewencyjnemu zamiaru uznania dotychczasowej działalności gospodarczej na gruntach wchodzących w skład danego obszaru Natura 2000 za należycie służące ochronie przedmiotów ochrony, a Nadleśnictwo nie brało udziału w realizacji programu badawczo-monitoringowego zrealizowanego na podstawie zaproponowanego wstępu do Programu dla Puszczy Białowieskiej, jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO oraz obszaru sieci Natura 2000²⁴. Nadleśniczy wyjaśnił, że: *Plan Urządzenia Lasu Nadleśnictwa Hajnówka na lata 2022–2031 jest obecnie opracowywany przez Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej, Oddział w Białymstoku. Założenie, że wszystkie dostępne źródła wiedzy na temat stanu przyrody Puszczy Białowieskiej, w tym wyniki inwentaryzacji przyrodniczej Puszczy Białowieskiej, przeprowadzonej w latach 2016–2018 na zlecenie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, leżało u podstaw wszczęcia prac zmierzających do opracowania PUL.*

(akta kontroli str. 27-36, 585-587)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Nadleśnictwo stosowało zakładane działania w zakresie monitoringu przyrodniczego, obejmującego wszystkie formy ochrony przyrody ustanowione na jego obszarze. Zapewniało także aktualne dane do prowadzenia przez RDLP monitoringu skutków realizacji postanowień PUL 2012–2021. Wyniki tego monitoringu oraz wieloletniej inwentaryzacji Puszczy Białowieskiej nie miały bezpośredniego wpływu na gospodarkę leśną prowadzoną w okresie objętym kontrolą.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o uwzględnienie w przedstawianych do RDLP projektach Planu Urządzenia Lasu Nadleśnictwa Hajnówka oraz aneksów do niego, ograniczeń w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej, wynikających z Planu Zadań Ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

²⁴ W 2016 roku ówczesny minister właściwy ds. środowiska zaproponował wstęp do Programu dla Puszczy Białowieskiej, jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO oraz obszaru sieci Natura 2000. Na podstawie tego programu zrealizowano m.in. program badawczo-monitoringowy, obejmujący takie działania jak: identyfikacja, z użyciem teledetekcji satelitarnej i oględzin terenowych wszystkich miejsc w Puszczy, w których z całą pewnością występowało osadnictwo i różna działalność gospodarcza, inwentaryzacja siedlisk i gatunków priorytetowych oraz inwentaryzacja ilościowo-jakościowa drewna martwych drzew.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

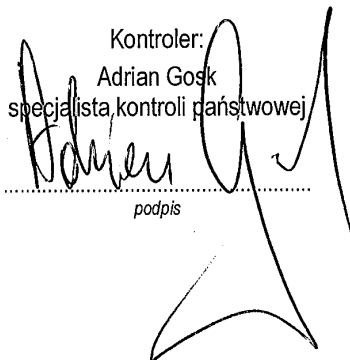
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

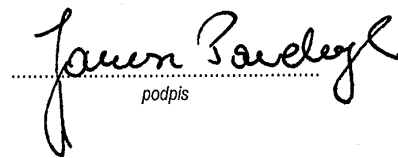
Białystok, 24 lutego 2022 r.

Kontroler:
Adrian Gosk
specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk



.....
podpis