

Brak kompleksowej strategii działania

Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej

ANNA KRZYWICKA

Białowiecki Park Narodowy należy do światowego dziedzictwa UNESCO od 1979 r. W 1992 r. jego obszar powiększono o białoruską część Puszczy Białowieskiej, a w 2014 r. ponownie go poszerzono. Obecnie obejmuje cały jej teren po obu stronach granicy o powierzchni 141 885 ha. Obowiązkiem Polski jako strony Konwencji UNESCO z 1972 r. dotyczącej Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego jest ochrona Puszczy przed zniszczeniem i zachowanie jej w niezmienionej postaci dla przyszłych pokoleń. Z ustaleń kontroli NIK wynika jednak, że w latach 2008–2018 nie opracowano opartej na merytorycznych podstawach strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy, która służyłaby jej ochronie. Prowadzenie cięć w drzewostanach zagrożonych obecnością kornika drukarza nie zawsze było zaś poprzedzone wnikliwą oceną ich wpływu na siedliska i gatunki chronione.

Wprowadzenie

Białowiecki Park Narodowy (BPN, Park) rozciągający się na terenach o niejednakowym statusie prawnym obejmuje różnorodne strefy ochronne. Dzięki nim możliwa jest ochrona tzw. wyjątkowej wartości uniwersalnej. W Polsce strefa ochrony ścisłej¹ dotyczy tzw. Rezerwatu Ścisłego.

Strefa ochrony częściowej I to pozostała, nowsza część BPN oraz rezerwaty przyrody, którymi zarządzają Lasy Państwowe.

Strefa ochrony częściowej II obejmuje najmniej przekształcone lasy, starodrzewy

oraz drzewostany złożone z gatunków pionierskich.

Strefa ochrony aktywnej to pozostałe obszary, gdzie dominuje nastawienie na czynną ochronę cennych gatunków i zbiorowisk. Jedynie w tej strefie, zajmującej około 1/4 polskiej części Puszczy, możliwe jest prowadzenie gospodarki leśnej, w tym pozyskiwanie drewna niezbędnego na lokalnym rynku².

Lasy polskiej części Puszczy Białowieskiej o powierzchni około 620 km² są w większości (83%) powierzchni zarządzane przez Państwowe Gospodarstwo Leśne

¹ Ochrona ścisła polega na całkowitym pozostawieniu wytypowanego obszaru siłom przyrody i sprowadza się do zaniechania bezpośredniej ingerencji człowieka.

² <<https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/puszcza-bialowieska-od-40-lat-w-unesco>>.

Lasy Państwowe i użytkowane w ramach gospodarki leśnej prowadzonej przez trzy nadleśnictwa: Białowieża (123 km² – 19%), Browsk (204 km² – 32,5%) i Hajnówka (196 km² – 31,5% powierzchni).

Krajowe formy ochrony to: Białowiecki Park Narodowy zajmujący 17% polskiej części Puszczy Białowieckiej, 21 rezerwatów przyrody utworzonych na terenie wspomnianych nadleśnictw, zajmujących ponad 23% ich powierzchni, użytki ekologiczne i setki pomników przyrody. Dodatkowo wszystkie nadleśnictwa tworzą Leśny Kompleks Promocyjny, gdzie działalność w zakresie gospodarki leśnej powinna być nastawiona na zachowanie lub odtworzenie naturalnych walorów lasu oraz integrowanie gospodarki leśnej z ochroną przyrody.

Objęcie Puszczy Białowieckiej szeregiem międzynarodowych form ochrony przyrody podkreśla jej znaczenie dla zachowania przyrody w skali światowej. Jest ona jednym z 10 ustanowionych w Polsce Rezerwatów Biosfery UNESCO, które chronią unikatową przyrodę oraz wartości kulturowe obszaru. W 2008 r. cała polska część Puszczy została objęta ochroną w formie obszaru Natura 2000 PLC200004. Prowadzenie gospodarki leśnej na tak specyficznym obszarze wymaga więc niezwyklej ostrożności i przestrzegania regulacji dotyczących ochrony przyrody.

Poglądy na sposób ochrony Puszczy Białowieckiej w części zarządzanej przez Lasy Państwowe są jednak podzielone. Część środowisk naukowych oraz organizacje ekologiczne uważają, że w celu

ochrony walorów przyrodniczych wskazana jest bardzo ograniczona ingerencja w procesy biologiczne zachodzące w Puszczy, w tym zmniejszenie działalności gospodarczej. Niektórzy jednak opowiadają się za prowadzeniem intensywnej gospodarki leśnej na tych terenach. Według nich zmniejszenie ilości pozyskiwanego drewna jest wbrew interesom społeczności lokalnej, a gospodarka leśna sprzyja zachowaniu siedlisk i gatunków, dla których wyznaczono obszar Natura 2000 oraz przeciwdziałania nadmiernemu występowaniu szkodników.

Nie milkną dyskusje dotyczące zakresu oraz charakteru gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieckiej. Podejmowane decyzje i działania stały się powodem konfliktów pomiędzy środowiskiem leśników, społecznością lokalną oraz osobami i podmiotami opowiadającymi się po stronie priorytetowego traktowania potrzeb ochrony przyrody, w tym ochrony siedlisk i gatunków, dla których utworzono obszar Natura 2000 oraz jego integralności. W związku z decyzjami o zwiększeniu wycinki drzew, mającej ograniczyć masowe pojawienie się kornika drukarza, Komisja Europejska 20 lipca 2017 r. wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE twierdząc, że Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy dyrektywy ptasiej i siedliskowej. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C- 441/17, dotyczącym Puszczy Białowieckiej, potwierdził stanowisko KE³.

Od lipca 2018 r. do stycznia 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła

³ Treść wyroku jest dostępna na portalu Trybunału Sprawiedliwości: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=201150&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=330757>>.



badanie⁴, którego głównym celem była odpowiedź na pytanie: czy gospodarka leśna na terenie Puszczy Białowieskiej prowadzona jest zgodnie z prawem, w tym wymogami ochrony przyrody. Kontrolą objęto lata 2008–2018 (do 30 listopada). Przeprowadzono ją w siedmiu jednostkach, tj. w: Ministerstwie Środowiska (MŚ), Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych (DGLP), Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku (RDLP), Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ) oraz nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka.

Działania Ministra Środowiska

Działania Ministra Środowiska były w kontrolowanym okresie niewłaściwe i niewystarczające do stworzenia ram i standardów prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, wobec występowania na jej terenie licznych form ochrony przyrody zarówno krajowych, jak i o statusie międzynarodowym. Jako organ ochrony przyrody nadzorujący jednocześnie gospodarkę leśną, nie zapewnił opracowania i wdrożenia strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy, o co NIK wnioskowała w 2014 r.

W latach 2008–2015 (do 16 listopada) kierownictwo Ministerstwa Środowiska opowiadało się za wzmocnieniem ochrony przyrody przez ograniczenie ingerencji

w naturalne procesy zachodzące w lasach Puszczy, przede wszystkim obejmując ochroną jako parku narodowego całą Puszcze Białowieską. Następnie podjęto decyzje o zmniejszeniu etatu cięć w nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz wyłączeniu z działań gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich⁵. Wprowadzenie tych ograniczeń nie zostało poprzedzone analizą danych zawartych w projektach planów urządzania lasu (PUL)⁶, kierowano się wielkością zapotrzebowania na drewno na rynku lokalnym. Wystąpiły nieprawidłowości w procesie zatwierdzania PUL na lata 2012–2021 dla wymienionych nadleśnictw.

W następnym okresie dominowały poglądy o konieczności ochrony drzewostanów przed masowym występowaniem kornika drukarza, czemu miały służyć cięcia sanitarne, prowadzące do pozyskiwania większych ilości drewna. Takie podejście spowodowało w marcu 2016 r. wydanie przez Ministra Środowiska decyzji, w której zatwierdzono aneks do PUL na lata 2012–2021, blisko trzykrotnie zwiększając etat cięć dla Nadleśnictwa Białowieża.

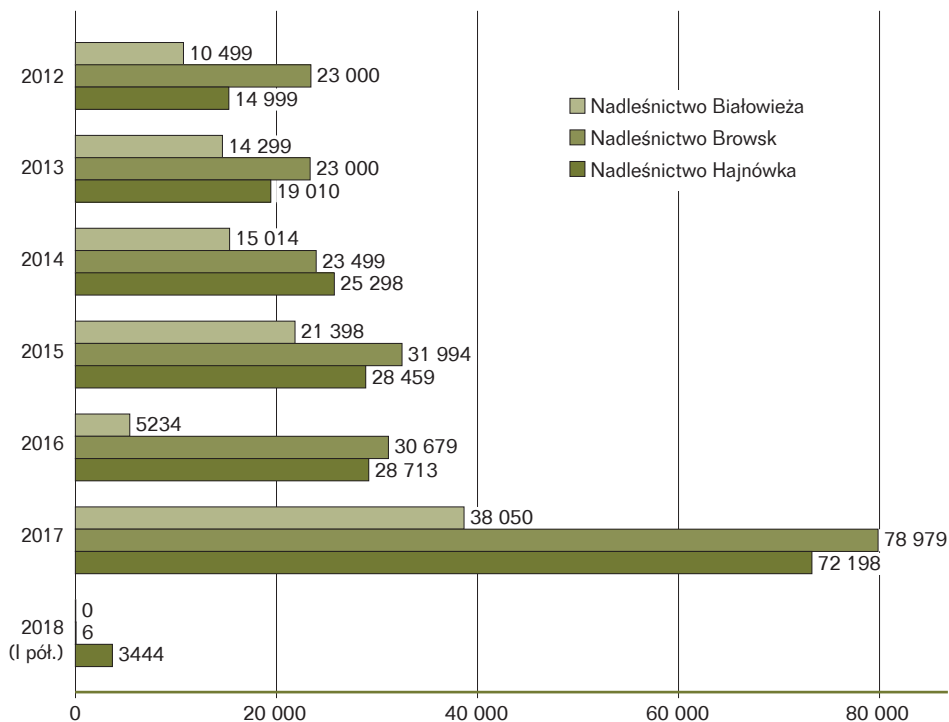
Zatwierdzony przez Ministra Środowiska aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża miał istotny wpływ na stosowanie i skuteczność środków ochrony, które były zawarte w planie zadań ochronnych (PZO)⁷. Aneks zezwalał na działania,

⁴ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej*, nr ewid. P/18/048, Departament Środowiska NIK, styczeń 2020 r.

⁵ Drzewostany, w których wiek przynajmniej jednego gatunku wynosił co najmniej sto lat i jednocześnie udział tego gatunku w drzewostanie wynosił co najmniej 10% (tzw. definicja Wesołowskiego).

⁶ Plan urządzania lasu, podstawowy dokument gospodarki leśnej sporządzany na okresy dziesięcioletnie dla poszczególnych nadleśnictw.

⁷ Plan zadań ochronnych, dokument planistyczny, który sporządza się i realizuje dla obszaru Natura 2000.

Rysunek 1. Pozyskanie drewna w latach 2012–2018 (I półrocze) w m³

Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

których wyłączenie jest przewidziane w PZO jako środek ochronny. Przewidywano w nim wycinkę świerków zasiedlonych przez kornika drukarza, z PZO wynikało natomiast jasno, że świerki martwe lub nawet zamierające stanowią jednocześnie co najmniej ważne siedlisko dla chrząszczy, takich jak: bogatek wspianiały,

konarek tajgowy i rozmiarz kolweński (wskazane w załączniku IV lit a, dyrektywy 92/43/EWG)⁸.

Występowanie niespójności pomiędzy aneksem do PUL i PZO potwierdza również przekazanie 27 czerwca 2018 r. przez Ministra Środowiska do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

⁸ *Usuwanie drzew martwych lub zamierających* jest wymienione jako potencjalne zagrożenie dla siedlisk 9170 (grąd subkontynentalny) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), jak też dla sóweczki, włośchatki, dzięcioła białogrzbietego, dzięcioła trójpalczastego i zgniotka cynobrowego, podczas gdy „usuwanie drzew zamierających” jest zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla ponurka Schneidera, bogatka wspianiałego, konarka tajgowego, rozmiarza kolweńskiego i zagłębka bruzdkowanego – por. wyrok TS UE C-441/17, pkt 168 i 216.



w Białymstoku wniosku Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dotyczącego zmiany PZO ustanowionego w 2015 r.

Ponadto, zgodnie z prognozą zaopiniowany pozytywnie rozmiar maksymalnego użytkowania głównego 188 000 m³, ze względu na wyłączenie z prowadzenia działań gospodarczych znacznej części najstarszych drzewostanów świerkowych, mógł powodować fragmentację obszaru aktywności, a w konsekwencji – brak pozytywnych skutków działań ratunkowych, głównie w drzewostanach młodszych, sąsiadujących ze stuletnimi. Przyjęcie wspomnianego aneksu nie tylko naruszało więc postanowienia PZO, ale nie pozwalało również na osiągnięcie celu, jakim było zahamowanie espanncji kornika drukarza na obszarze Puszczy Białowieskiej.

Następnie Minister Środowiska w lutym 2017 r. wyraził zgodę – która była podstawą wydania przez Dyrektora Generalnego LP Decyzji nr 51⁹ – na pozyskanie drzew iglastych zasiedlonych przez kornika we wszystkich klasach wieku.

Powyższe decyzje zostały podjęte z naruszeniem zasad ochrony przyrody na terenie Puszczy, określonych w PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, a także Programów ochrony przyrody, stanowiących integralną część PUL.

W Ministerstwie Środowiska nie posiadano wiedzy o realizacji planowanych zadań z zakresu ochrony przyrody na terenie Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, wynikających z Planu zadań

ochronnych dla obszaru Natura 2000, planów ochrony lub zadań ochronnych rezerwatów przyrody, zaś nadzór Ministra Środowiska nad gospodarką leśną w zakresie wykonywania programów ochrony przyrody był niewystarczający.

Minister Środowiska nie zobowiązał jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych do zastosowania się do postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości UE z 27 lipca 2017 r. oraz postanowienia Trybunału Sprawiedliwości UE z 20 listopada 2017 r. dotyczącego wstrzymania realizacji działań wynikających z aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża oraz Decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego LP.

Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 17 kwietnia 2018 r. orzekł, że Polska wydając decyzję z 25 marca 2016 r. (data zatwierdzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża) oraz Decyzję nr 51 uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektyw: ptasiej i siedliskowej. Dopiero pismem z 14 maja 2018 r. Minister Środowiska polecił Dyrektorowi Generalnemu LP uchylenie Decyzji nr 51 z 17 lutego 2017 r., a także poinformował, że wytyczne wskazane w piśmie z 2 lutego 2017 r. należy uznać za nieobowiązujące.

Działania Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych

Działania polegające na prowadzeniu gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej, podejmowane w latach 2008–2015 przez Dyrektora Generalnego

⁹ Decyzja Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 51 z 17.2.2017 w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka.

Lasów Państwowych uwzględniały zasady ochrony przyrody na tym terenie, wynikające z: przepisów krajowych, ustaleń zawartych w planach urządzenia lasu dla nadleśnictw: Białowieża, Browski i Hajnówka oraz dyspozycji kierowanych przez Ministra Środowiska. W tym okresie Dyrektor Generalny wielokrotnie podejmował działania służące spowodowaniu powstrzymania, metodami cięć sanitarnych, narastającej od 2010 r. na terenie Puszczy Białowieskiej gradacji kornika drukarza. Były one jednak nieskuteczne wobec odmiennej koncepcji prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody na tym terenie, prezentowanej wówczas przez Ministra Środowiska. W 2016 r., z tego samego powodu, Dyrektor Generalny przesłał Ministrowi Środowiska, celem zatwierdzenia, projekt aneksu do PUL, zwiększający wielkość drewna do pozyskania, przygotowany przez Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku. Przesłana dokumentacja była niepełna i wewnętrznie sprzeczna, co świadczy o niewystarczającym nadzorze Dyrektora Generalnego nad działalnością Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku.

W 2017 r. Dyrektor Generalny, przy akceptacji Ministra Środowiska, wydał Decyzję nr 51 (obowiązującą w okresie od 17 lutego 2017 r. do 17 maja 2018 r.), naruszającą zasady ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej, wynikające z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, a także ustalone w PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska i PUL dla nadleśnictw puszczańskich. Swojej decyzji, niezgodnie z prawem, Dyrektor Generalny LP nie poddał strategicznej

ocenie oddziaływania na środowisko, mimo że jej realizacja mogła wywierać negatywny wpływ na stan siedlisk i gatunków objętych ochroną w ramach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. W okresie wykonania postanowień Decyzji 51, Dyrektor Generalny nie zapewnił konieczności ewidencjonowania przyczyn pozyskanego na jej podstawie drewna, przez co nie był w stanie monitorować skutków podejmowanych działań, jak również nie zapewnił właściwego respektowania w Lasach Państwowych wymogów zawartych w postanowieniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o tymczasowym wstrzymaniu wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej. Pozytywnie należy ocenić podjęcie i realizację przez Dyrektora Generalnego LP zobowiązania dotyczącego przeprowadzenia inwentaryzacji wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych w Puszczy. Jednak dalszy nadzór DGLP nad realizacją tego zadania był nieskuteczny. W efekcie dopuszczono do podjęcia części prac inwentaryzacyjnych niezgodnie z decyzjami właściwych organów ochrony przyrody.

Działania Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku

Działania Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku nie zapewniły respektowania wymogów ochrony przyrody w toku prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej. Dyrektor pozytywnie zaopiniował prognozę oddziaływania na środowisko do aneksu PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, chociaż była ona niezgodna z PZO obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC 200004. Nie zawierała bowiem aktualnej oceny wpływu



zaplanowanych działań na integralność objętego nimi obszaru i nie była dostosowana do poziomu pozyskania drewna wnioskowanego przez Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych w Białymstoku. Ograniczono się do uzgodnienia z Regionalną Dyрекcją Lasów Państwowych zakresu i stopnia szczegółowości tej prognozy i wyegzekwowania obowiązku ujęcia w niej wszystkich wymaganych elementów.

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska prowadziła na terenie obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska monitoring środowiskowy. Analizowano badania otrzymane z Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska i Polskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków oraz uwzględniono ich wyniki w PZO dla obszaru Natura 2000. Prowadzony przez RDOŚ monitoring gatunków i siedlisk na tym obszarze nie miał jednak istotnego wpływu na gospodarkę leśną. Zrealizowano bowiem tylko dwa z 57 zadań monitoringowych wymaganych w PZO dla obszaru Natura 2000.

Nie zapewniono też pełnej i rzetelnej realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody. Nadzór nad respektowaniem przez Lasy Państwowe zasad ochrony przyrody w rezerwach przyrody, strefach ochrony ostoi i na obszarze Natura 2000 podejmowano bowiem sporadycznie i w konsekwencji Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie dysponował pełną wiedzą o ich stanie. Nie podejmowano też czynności mających na celu wstrzymanie działań sprzecznych z PZO dla obszaru Natura 2000, realizowanych przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka w 2017 r. na podstawie Decyzji nr 51. W okresie obowiązywania PZO dla obszaru Natura

2000 (od 27 listopada 2015 r.) zawarto tylko jedno z ośmiu porozumień przewidzianych w tym dokumencie, których celem miała być realizacja działań ochronnych na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska. Nie wypełniono obowiązku ustanowienia dla siedmiu (z 21) rezerwatów przyrody znajdujących się na terenie nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka planów ochrony lub zadań ochronnych, mimo że od 11 września 2015 r. dla sześciu z nich opracowano projekty takich planów. Nie oznakowano prawidłowo sześciu rezerwatów. W Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska nie egzekwowano od nadleśniczych sprawozdań z działań podjętych w ramach zezwoleń na odstępstwa od zakazów i nie kontrolowano ich wykonywania.

Działania Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych w Białymstoku

W latach 2008–2018 (I półrocze) Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku nadzorowała prowadzenie przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka gospodarki leśnej na terenie Puszczy. Niewystarczające były jednak działania nadzorcze RDLP nad działalnością nadleśniczych od marca 2017 r. do kwietnia 2018 r. Egzekwowano bowiem od nich wykonanie Decyzji nr 51, mimo że przewidywała ona pozyskiwanie drewna w drzewostanach ponadstuletnich i na siedliskach wilgotnych wyłączonych z działań gospodarczych na mocy ustaleń PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska i PUL na lata 2012–2021. W konsekwencji wycinka drzew w tych drzewostanach (z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu) została

zakwestionowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Od nadleśniczych nadleśnictw Browsk i Hajnówka nie wyegzekwowano też przestrzegania zakazu pozyskania drewna, wynikającego z postanowienia zabezpieczającego Wiceprezesa TS UE z 27 lipca 2017 r. o zastosowaniu środków tymczasowych do czasu wydania przez Trybunał postanowienia w tej kwestii (20 listopada 2017 r.). Powołany 2 sierpnia 2017 r. zespół doradczy opiniował wycinkę drzew ze względów bezpieczeństwa, po jej wykonaniu.

Sporządzony na zlecenie Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych projekt aneksu do PUL 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża opracowano nierzetelnie. Prognoza oddziaływania na środowisko do tego aneksu była niezgodna z PZO dla obszaru Natura 2000, nie zawierała aktualnej oceny wpływu zaplanowanych czynności na integralność obszaru objętego projektowanym działaniem i nie była dostosowana do wnioskowanego poziomu pozyskania drewna. Nie przeprowadzono też z Podlaskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Białymstoku niezbędnych uzgodnień co do określonej aneksem wielkości przewidzianego do pozyskania drewna. Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, mimo braku pełnej dokumentacji oraz własnej opinii, że PZO dla obszaru Natura 2000 blokuje możliwość realizacji aneksu, przekazał go Ministrowi Środowiska w celu zatwierdzenia.

W decyzjach dotyczących gospodarki leśnej uwzględniano zasady ochrony przyrody, wykonywano obowiązki z zakresu monitorowania gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla których wyznaczono

obszar Natura 2000 na prowadzenie gospodarki leśnej. W niewielkim stopniu wykonywano jednak możliwość prowadzenia inspekcji w podległych jednostkach, które ograniczały się głównie do zadań z zakresu ochrony lasu, a tylko nieliczne do działań dotyczących ochrony przyrody w rezerwatach i na obszarze Natura 2000.

Działania nadleśnictw: Białowieża, Browsk, Hajnówka

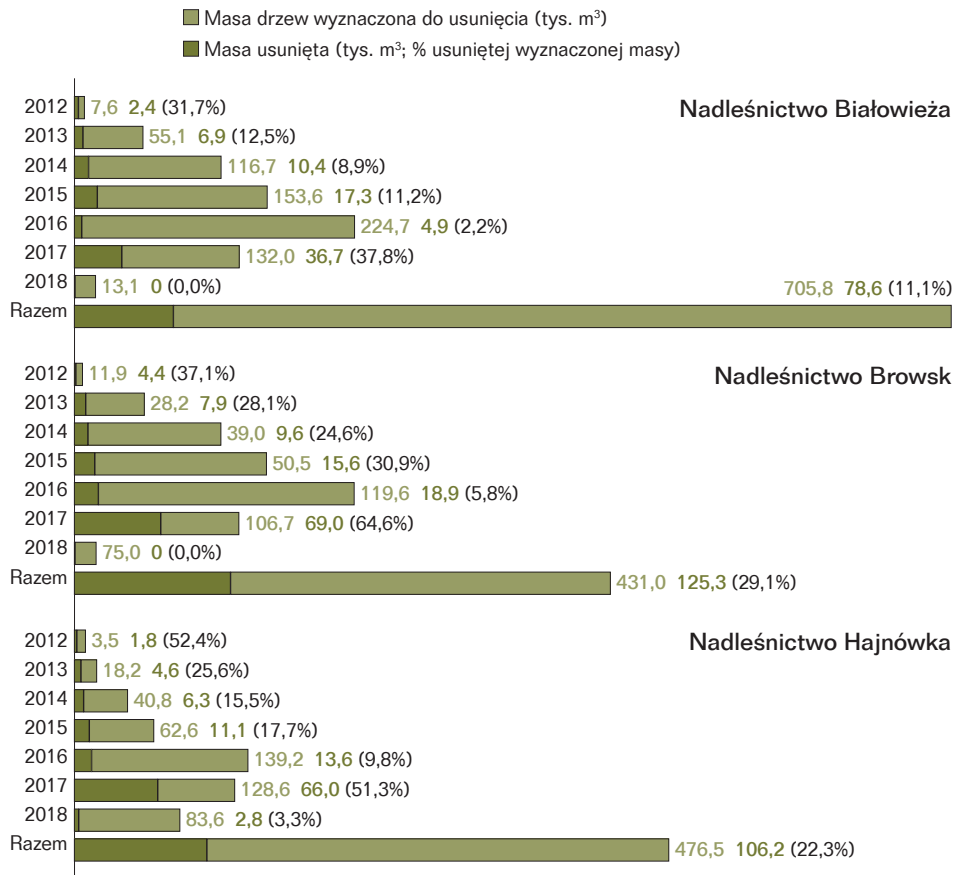
W latach 2008–2018 (I półrocze) nadleśniczkowie prowadzili gospodarkę leśną, wykonując obowiązki określone planami urzędzenia lasu, a także decyzjami i zaleceniami Generalnego Dyrektora LP oraz Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych w Białymstoku, w tym Decyzją nr 51.

Realizacja tej decyzji doprowadziła jednak do pozyskiwania w 2017 r. drewna w drzewostanach ponad 100-letnich i na siedliskach wilgotnych, co było niezgodne z zasadami działań ochronnych ustalonymi w PZO dla Obszaru Natura 2000 PLC 200004 Puszcza Białowieża oraz zasadami prowadzenia gospodarki leśnej przewidzianymi w PUL na lata 2012–2021 oraz aneksie do PUL w przypadku Nadleśnictwa Białowieża.

Nie przestrzegano też postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 27 lipca 2017 r. o zastosowaniu środka tymczasowego, zobowiązującego do natychmiastowego zaprzestania aktywnych działań dotyczących gospodarki leśnej w określonych siedliskach i drzewostanach ponadstuletnich, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu. Pozyskanie drewna istotnie ograniczono dopiero od 20 listopada 2017 r., tj. po kolejnym



Rysunek 2. Porównanie masy wyznaczonych i usuniętych drzew trocinkowych w kontrolowanych nadleśnictwach w latach 2012–2018 (I półrocze)



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

postanowieniu Trybunału. Przy czym w nadleśnictwach Browsk i Hajnówka nie dysponowano danymi umożliwiającymi jednoznaczne ustalenie powodów wycinki (względy sanitarne, czy wyłącznie względy bezpieczeństwa powszechnego). Zabrakło właściwej organizacji i nadzoru Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych nad pracami Zespołu doradczego do oceny zagrożenia bezpieczeństwa publicznego

przez drzewa martwe i osłabione na terenie nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. W rezultacie po dokonaniu wycinki Zespół sporządził opinie w tej sprawie, argumentując ją względami bezpieczeństwa. Pierwszą ocenę wydał 18 września 2017 r., tj. 1,5 miesiąca po otrzymaniu przez Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych stosownego wniosku. W konsekwencji, w nadleśnictwach usuwano drzewa

przed wydaniem opinii (w nadleśnictwach: Białowieża pozyskano 4,3 tys. m³ drewna, Browsk – 4,9 tys. m³ drewna, a w Hajnówce – 0,8 tys. m³ drewna).

W nadleśnictwach prowadzono przewidziane w PUL zadania dotyczące hodowli i ochrony lasu. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami monitorowano stan gatunków i siedlisk. Zapewniono także dostęp do aktualnych danych w związku z prowadzeniem przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych monitoringu skutków realizacji postanowień PUL. Nadleśnictwa realizowały również zadania z zakresu ochrony przyrody.

Podsumowanie

Działania podejmowane dla ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowiejskiej były niewystarczające i niekonsekwentne, nie zapewniły respektowania zasad określonych przepisami oraz umowami międzynarodowymi. Skutkowało to okresowym prowadzeniem gospodarki leśnej z naruszeniem prawa. W latach 2008–2018 (do 30 listopada) nie opracowano, opartej na merytorycznych podstawach, strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy, pomimo obowiązku respektowania potrzeb w zakresie ochrony przyrody oraz zobowiązań wynikających z utworzenia obszaru Natura 2000 i poszerzenia granic obiektu światowego dziedzictwa.

Obowiązujące zasady prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody w Puszczy Białowiejskiej były niespójne, a działania ministrów środowiska, zarówno na etapie wprowadzania ograniczeń w pozyskaniu drewna, jak i znacznego jego zwiększenia – nierzetelne.

Należy podkreślić, że prowadzenie cięć w drzewostanach zagrożonych gradacją kornika drukarza jest metodą ograniczającą rozprzestrzenianie się tego szkodnika. Powinno być jednak poprzedzone wnikliwą oceną wpływu planowanych prac na występujące w Puszczy Białowiejskiej siedliska i gatunki chronione.

Podjęte w celu wzmocnienia ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowiejskiej decyzje Ministra Środowiska o zmniejszeniu ilości pozyskiwanego drewna oraz wyłączeniu z zabiegów gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich nie zostały poprzedzone analizą wyników monitoringu przyrodniczego oraz zapisów planów urządzenia lasu. Oparto je na wielkości zapotrzebowania na drewno na rynku lokalnym. Decyzje te spowodowały nie tylko niemożność ograniczenia skutków rozprzestrzeniania się kornika drukarza, ale także przebudowy drzewostanów o niewłaściwym składzie gatunkowym na siedliskach lasu i lasu mieszanego. Ponadto w wyniku zastosowanej procedury zatwierdzania PUL nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka w okresie pierwszych trzech kwartałów 2012 r. nie posiadały planów, które stanowią podstawę prowadzenia gospodarki leśnej.

Decyzje Ministra Środowiska, podejmowane w latach 2016 i 2017 r. dotyczące zatwierdzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża oraz wydania zgody na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki we wszystkich klasach wieku w nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka, nie uwzględniły zasad ochrony przyrody określonych w PZO dla obszaru Natura 2000, PUL oraz wynikających z tego, że cała Puszcza



Białowieska została uznana za obiekt światowego dziedzictwa.

Od 2017 r. drewno pozyskiwano w strefie ochrony częściowej II obiektu światowego dziedzictwa, w której takie działanie było zabronione. Ponadto miało to miejsce w drzewostanach ponadstuletnich, na siedliskach chronionych wbrew ustaleniom PZO dla obszaru Natura 2000.

Wyniki monitoringu gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono obszar Natura 2000 nie miały wpływu na prowadzenie gospodarki leśnej. Zrealizowano tylko dwa z 57 zadań monitoringowych ujętych w PZO dla tego obszaru.

Nie przestrzegano również postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 27 lipca 2017 r. o zastosowaniu środka tymczasowego, zobowiązującego do natychmiastowego zaprzestania aktywnych działań w zakresie gospodarki leśnej w określonych siedliskach i drzewostanach ponadstuletnich, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu. Pozyskanie drewna istotnie ograniczono dopiero od 20 listopada 2017 r., tj. po wydaniu postanowienia przez TS UE o zastosowaniu środka tymczasowego, zobowiązującego do natychmiastowego zaprzestania m.in. wycinki drzew na określonych siedliskach, do chwili wydania wyroku kończącego sprawę (C-441/17).

W lipca 2019 r. w Baku odbyła się 43. sesja Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO, podczas której przedstawiciele 21 państw podjęli decyzje dotyczące

obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO (polską delegację reprezentowała m.in. wiceminister środowiska). Komitet przyjął pozytywną dla polskiej strony decyzję w sprawie Puszczy Białowieskiej, która nie została wpisana na Listę Światowego Dziedzictwa w Zagrożeniu. W decyzji napisano m.in.: „Obiekt ten nie został wpisany na Listę Światowego Dziedzictwa w Zagrożeniu. Komitet zadecydował również, że w całej Puszczy możliwe jest usuwanie drzew zagrażających bezpieczeństwu wzdłuż określonych dróg i szlaków (w odległości 50 m po obu stronach).

Dodatkowo w strefie czynnej ochrony dopuszczalne jest prowadzenie cięć w celu przebudowy drzewostanów i aktywnej ochrony cennych siedlisk. Jest to zbieżne z obecnie obowiązującym Planem Zadań Ochronnych dla Puszczy, jako obszaru Natura 2000” – poinformowało Ministerstwo Środowiska¹⁰.

W komunikacie podano również, że UNESCO domaga się odwołania aneksu z marca 2016 r. do obowiązującego planu urzędzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża, co jest „zbieżne z działaniem strony polskiej – trwają prace nad nowym aneksem, który uchyli obecnie obowiązujący”.

Po zakończeniu kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Środowiska o:

1. Przeprowadzenie analizy obowiązujących planów ochrony i zadań ochronnych pod kątem ich spójności.

¹⁰ <<https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Puszcza-Bialowieska-Lista-Swiatowego-Dziedzictwa-w-Zagrozeniu-UNESCO-7241.html>>.

2. Ustanowienie zasad gospodarki leśnej zapewniających realizację celów ochrony dla wszystkich obiektów zlokalizowanych na terenie Puszczy Białowieskiej.
3. Realizację zaleceń misji wspólnej UNESCO i IUCN, przy udziale wszystkich stron i interesariuszy wskazanych w raporcie.
4. Rozważenie zasadności dalszego stosowania obowiązującej definicji drzewostanów ponadstuletnich.

5. Zobowiązanie jednostek zarządzających obszarami chronionymi do przekazywania Ministrowi Środowiska informacji o realizowanych zadaniach w zakresie ochrony przyrody.

ANNA KRZYWICKA*
Departament Prawny
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK

** Autorka artykułu była wcześniej dyrektorem Departamentu Środowiska i nadzorowała przedstawioną kontrolę.*

Słowa kluczowe: Puszcza Białowieska, ochrona przyrody, gospodarka leśna, drzewostany, obszary chronione, wycinka drzew, kornik drukarz

ABSTRACT

Nature Protection and Forest Management in the Białowieska Forest – Illegal Felling of Trees and Lack of Supervision by Competent Bodies

The Białowieska Forest is one of Poland's ten UNESCO Biosphere Reserves, which protect unique nature and cultural values of the area. In 2008, the Polish part of the Białowieska Forest was covered with the Natura 2000 PLC200004 protection. Therefore, it is a unique area, where forest management calls for special care and respecting of regulations on nature protection. However, as a result of the decisions on increased felling of trees, justified with the intention to reduce massive attacks of the European spruce bark beetle, on 20th July 2017 the European Commission filed a complaint to the EU Court of Justice claiming Poland had failed to meet the requirements stemming from the Bird Directive and the Habitats Directive. On 17th April 2018, the Court of Justice confirmed the stance of the Commission. As a result, from July 2018 to January 2019, the Supreme Audit Office of Poland conducted the audit to check whether forest management in the Białowieska Forest was compliant with the law, including nature protection requirements.

Anna Krzywicka, Supreme Audit Office, Department of Legal Affairs

Key words: Białowieska Forest, nature protection, forest management, tree stands, protected areas, logging, spruce bark beetle