

Funkcjonowanie wybranych aspektów „Wymogów dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej” w Lasach Państwowych

Od 1 stycznia 2018 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej (dalej: WDPGL). Rozporządzenie to realizuje art. 14b ust 2 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2129, z późn. zm.), który stanowi „Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, uwzględniając: (1) cele określone w art. 7 ust. 1, w tym potrzebę zachowania wszystkich zasobów, tworów i składników przyrody w odpowiednim stanie, w szczególności gatunków, które są przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej; (2) uwarunkowania gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy lokalne”. Jest ono elementem mechanizmu prawnego z art. 14b ust 3 tej ustawy, który brzmi „Gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody, w szczególności przepisów art. 51 i art. 52 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614)”.

Sam mechanizm fikcji prawnej wprowadzanej przez art. 14b ust. 3 cytowanej ustawy, a warunkowany przestrzeganiem WDPGL, nasuwa wiele wątpliwości, w szczególności jest w wielu punktach niezgodny z wymogami prawa UE. Niezgodności te nie są jednak przedmiotem niniejszego raportu. Tu założono, że jeśli już mechanizm WDPGL – choć prawnie wadliwy – stał się elementem prawa polskiego, to warto zbadać, jak jest on rozumiany przez nadleśnictwa Lasów Państwowych.

Fundacja Dziedzictwo Przyrodnicze w czerwcu 2018 r. skierowała do wybranych nadleśnictw wnioszek o udostępnienie informacji o środowisku o treści:

„Na podstawie art. 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r. (Dz. U. nr 199, poz. 1227) zwracam się z prośbą o udostępnienie informacji:

Od 1 stycznia b.r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej (dalej: WDPGL). Rozporządzenie to jest elementem mechanizmu prawnego z art. 14b ustawy o lasach, co oznacza, że stosowanie określonych w nim wymogów jest dla właściciela lub zarządcy lasu fakultatywne, a nie obligatoryjne. Prowadzący gospodarkę leśną ma wybór:

- *Albo decyduje się na pełne i całkowite przestrzeganie WDPGL w prowadzonej gospodarce leśnej, a wówczas może korzystać z tzw. fikcji prawnej określonej w art. 14b ust. 3 ustawy o lasach, tj. z przyjęcia z mocy ustawy, nawet wbrew faktom, że „Gospodarka leśna nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody, w szczególności przepisów art. 51 i art. 52 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, 2249 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 60 i 132);*
- *Albo nie decyduje się na pełne i całkowite przestrzeganie WDPGL w prowadzonej gospodarce leśnej (choć nadal może kierować się wskazaniem WDPGL i przestrzegać niektórych z nich) i nie korzysta z art. 14b ust 3 ustawy o lasach, co oznacza, że przepisów o ochronie zasobów, tworów i składników przyrody musi przestrzegać wprost, pod rygorem odpowiedzialności karnej, w szczególności nie może naruszać zakazów ochrony gatunkowej roślin, grzybów i zwierząt bez uprzedniego uzyskania indywidualnego zezwolenia RDOŚ na odstępstwo od tych zakazów.*

Zgodnie z art. 35 ust 1 ustawy o lasach, w Lasach Państwowych „Nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie”, co oznacza, że powyższy wybór w Lasach Państwowych jest kompetencją nadleśniczego i dotyczy nadleśnictwa jako całości.

W związku z tym, uprzejmie proszę o informację: Czy Wasze nadleśnictwo wybiera pełne i całkowite przestrzeganie WDPGL w prowadzonej gospodarce leśnej, i chce korzystać z tzw. fikcji prawnej określonej w art. 14b ust. 3 ustawy o lasach, czy też zamierza stosować przepisy o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody na zasadach ogólnych, nie zobowiązując się do pełnego i całkowitego przestrzegania WDPG (choć może kierować się poszczególnymi jego wskazaniami)? Jeżeli Nadleśnictwo wybiera pełne i całkowite przestrzeganie WDPGL, to:

- 1) Kiedy i w jaki sposób zostały przeprowadzone wizje terenowe, o których mowa w pkt 1 WDPGL, w wydzieleniach, na których w 2018 r. planowane są prace z zakresu gospodarki leśnej. W szczególności, czy, kiedy i jak zostały przeprowadzone wizje w wydzieleniach, w których prace wykonano w I kwartale 2018 r.?
- 2) Czy i w jaki sposób zapewniono możliwość wykrycia w wizjach, o których mowa w pkt 1 WDPGL, gatunków, których zauważenie i rozpoznanie wymaga specjalistycznych umiejętności, w szczególności chronionych gatunków grzybów (w tym porostów), mszaków, bezkręgowców?
- 3) Czy Nadleśnictwo aktywnie zbiera informacje o znajdujących się na jego terenie stanowiskach chronionych roślin, grzybów i zwierząt, w szczególności prowadząc monitoring publikacji naukowych, zapewniając ciągłą wymianę danych z RDOŚ, uwzględniając informacje uzyskiwane od stron trzecich?
- 4) Czy w wizjach, o których mowa w pkt 1 WDPGL, lub w toku wykonywania prac, ujawniono stanowiska roślin, grzybów lub zwierząt chronionych, i czy je oszczędzono podczas prac, tj. jakie środki podjęto w wykonaniu pkt. 2 i pkt 3 WDPGL?
- 5) Czy wykonując punkty 4, 5 i 6 WDPGL, Nadleśnictwo zamierza stosować nie przewidziane w WDPGL wyjątki w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa pracowników leśnych?
- 6) Czy, w wykonaniu pkt 16 WDPGL, nadleśnictwo pozostawia kępy starodrzewia w drzewostanach użytkowanych cięciami zupełnymi (a więc np. także w rębni IIIa – zgodnie z brzmieniem WDPGL), czy tylko w drzewostanach użytkowanych rębniami zupełnymi (rębnie I)?; czy też (wykraczając poza wymogi WDPGL, ale przestrzegając np. wymogów FSC) pozostawia także kępy starodrzewia także w rębniach złożonych? Czy pozostawiane kępy stanowią „co najwyżej 5%”, dokładnie 5%, czy też „co najmniej 5%” powierzchni cięć rębnych?

Przedmiotem analizy są odpowiedzi na to zapytanie, udzielone przez 94 nadleśnictwa. Dodatkowo wzięto pod uwagę 10 odpowiedzi uzyskanych wcześniej od nadleśnictw RDLP w Krośnie, którym wcześniej, w I kwartale 2018 r., zadano drobne, ale mniej rozbudowane pytania.

Nadleśnictwa z RDLP Toruń (6 nadleśnictw) odmówiły odpowiedzi, przedstawiając – niemal jednakowymi pismami – stanowisko, że wnioskowana informacja nie jest informacją o faktach, ale byłaby zajęciem stanowiska w zakresie interpretacji aktów prawnych, a tym samym nie stanowi informacji o środowisku i wobec tego nie są zobowiązane do jej udzielania. Identyczny charakter odpowiedzi udzielonych przez nadleśnictwa z tej RDLP sugeruje, że odpowiedź taka została zainspirowana na szczeblu RDLP.

Interpretacja RDLP w Toruniu nie wydaje mi się prawidłowa. Uprawnienie do uzyskania informacji o środowisku obejmuje także „informacje dotyczące środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz

porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1, oraz na emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów”, a moim zdaniem tego właśnie dotyczyło zapytanie. Nie doszło jednak do weryfikacji tej interpretacji w ewentualnych postępowaniach w II instancji, ani tym bardziej do weryfikacji sądowej.

Nadleśnictwa Cisna i Baligród z RDLP Krosno sformułowały wprawdzie odmowę odpowiedzi, ale oświadczyły równocześnie, że WDPGL „jest obowiązującym prawem, które jest przestrzegane”. Nadleśnictwo Węgliniec z RDLP Wrocław przedłużyło termin udzielenia odpowiedzi, w materiale nie ma jednak śladu odpowiedzi ostatecznej mimo że termin przedłużony także już upłynął.

Deklaracja przestrzegania WDPGL i jej weryfikacja

Na 95 nadleśnictw, od których otrzymano odpowiedzi merytoryczne, 77 (81%) zadeklarowało wprost przestrzeganie WDPGL. Kolejnych 10 nadleśnictw, skupionych w RDLP Łódź i Wrocław, zadeklarowało że „Przestrzega WDPGL w sposób przez siebie określony, poprzez przestrzeganie zasad i instrukcji”. Pięć nadleśnictw oświadczyło, że „jeszcze nie podjęto decyzji, czy wybiera przestrzeganie WDPGL” – odpowiedzi te nie wydają się narzucone ze szczebla żadnej RDLP, bo padły ze strony trzech (ale nie wszystkich zapytanych!) nadleśnictw RDLP Szczecinek i pojedynczych nadleśnictw z RDLP Katowice i Białystok. Odpowiedzi kilku nadleśnictw nie były jasne. Nadleśnictwa Gorlice i Myślenice z RDLP Kraków odpowiedziały, że „przestrzegają ustaw i aktów wykonawczych”. Nadleśnictwo Cisna z RDLP Krosno zapytanie za „kuriozalne” (uważając jednak chyba, że przestrzeganie WDPGL jest obowiązkowe). Nadleśnictwo Bircza z RDLP Krosno wskazało na „istnienie alternatywnych możliwości co do ochrony gatunkowej”.

Weryfikację, czy dominujące deklaracje nadleśnictw o przestrzeganiu WDPGL są prawdziwe, daje odpowiedź na pytanie nr 5, badające „czy Nadleśnictwo zamierza stosować nie przewidziane w WDPGL wyjątki w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa pracowników leśnych?”. Ani ustawa o lasach ani samo rozporządzenie WDPGL nie wprowadzają bowiem ochrony bezpieczeństwa jako przesłanki mogącej wyłączać stosowanie WDPGL. Odstępstwo od WDPGL w imię bezpieczeństwa jest oczywiście możliwe i może być ocenione jako słuszne i zasadne – tyle że oznacza jednak niezgodność z WDPGL, a tym samym skutkuje wyłączeniem fikcji prawnej z art. 14b ust. 3 ustawy o lasach.

Odpowiedzi na to pytanie udzieliły 72 nadleśnictwa. Aż 61 z nich (85%) odpowiedziało, że bezpieczeństwo „jest nadrzędne” nad wymogami DPGL. W szczególności, spośród 77 nadleśnictw jednoznacznie deklarujących przestrzeganie WDPGL, aż 54 (70%) równocześnie zadeklarowało nieprzestrzeganie WDPGL w przypadku ochrony bezpieczeństwa – a ponieważ WDPGL takiego kontratypanie ustanawia, tym samym zaprzeczyło własnej deklaracji.

5 nadleśnictw z RDLP Warszawa odpowiedziało, że bezpieczeństwo byłoby nadrzędne ale jak dotąd sytuacje konfliktowe nie wystąpiły. 6 nadleśnictw z RDLP Olsztyn odmówiło deklaracji a’priori, odpowiadając że decyzje podejmie w sytuacji, w której będzie taka potrzeba. Skupianie się takich odpowiedzi w konkretnych RDLP i ich zbieżność sugeruje w tych przypadkach inspirację z poziomu RDLP.

Poszukiwanie gatunków chronionych

Informacje na temat sposobu przeprowadzenia wizji w poszukiwaniu gatunków chronionych udało się uzyskać od 74 nadleśnictw. Ponad połowa z nich – 39 nadleśnictw (53%) – nie widziały żadnego

problemu w przeprowadzeniu wymaganych przez WDPGL wizji terenowych „bezpośrednio przed przystąpieniem do prac” – co w przypadku prac z I kwartału 2018 r. oznaczało wykonanie tych wizji w warunkach zimowych, gdy większość gatunków chronionych jest niemożliwa do dostrzeżenia. 33 nadleśnictwa zadeklarowały, że odpowiednie wizje zostały wykonane wcześniej – podczas planowania prac i szacunków brakarskich, a nawet „podczas prac nad opracowaniem Planu Urządzania Lasu”. Nasuwa to jednak obawę, że za wykonanie wizji pod kątem gatunków chronionych nadleśnictwa uznają sobie każdą wizytę leśnika na powierzchni, zakładając że może być ona okazją do zauważenia gatunków chronionych – ale nie wymagając wcale, by tych gatunków aktywnie poszukiwać.

Tylko jedno nadleśnictwo – Cisna z RDLP Krosno – wskazało, że pokrywa śnieżna uniemożliwiła przeprowadzenie wizji pod kątem gatunków chronionych. Nadleśnictwo Lipusz przyznało, że „wizje przeprowadzono tam, gdzie było to możliwe” w specyficznej dla tego nadleśnictwa sytuacji po rozległych wiatrołomach z 2017 r.

Na pytanie o „zapewnienie możliwości wykrycia w wizjach, o których mowa w pkt 1 WDPGL, gatunków, których zauważenie i rozpoznanie wymaga specjalistycznych umiejętności, w szczególności chronionych gatunków grzybów (w tym porostów), mszaków, bezkręgowców” odpowiedziały merytorycznie 73 nadleśnictwa. Aż 50 z nich nie widzi tu problemu, deklarując że „dokłada wszelkich starań” i uznając że jest to wystarczające. 30 nadleśnictw spośród tej liczby zadeklarowało, że prowadzi szkolenia swoich służb lub udostępnia im literaturę na temat gatunków chronionych (deklaracje te, a w szczególności treść tych szkoleń i zasób literatury nie były jednak w żaden sposób weryfikowane). Nadleśnictwa z RDLP w Lublinie jednogłośnie podkreśliły, że „nie jest wymagana pełna inwentaryzacja”.

7 nadleśnictw przyznało, że wykrycie wszystkich gatunków chronionych jest niewykonalne, ale „prawo jest przestrzegane”, 6 spośród z nich uznało, że samo pytanie świadczy o braku wiedzy pytającego. 12 dalszych nadleśnictw uznało, że korzystny byłby udział w wizjach ekspertów zewnętrznych i że jest on „potencjalnie możliwy” (w przypadku takiej chęci i woli ze strony ekspertów). 4 nadleśnictwa odpowiedziały, że korzystają z pomocy ekspertów zewnętrznych.

Na pytanie o sposoby zbierania informacji o stanowiskach chronionych roślin, grzybów i zwierząt odpowiedziało merytorycznie 79 nadleśnictw. Zaledwie 18 spośród nich (23%) zadeklarowało aktywne podejście do zbierania informacji, np. poszukiwanie ich w publikacjach. Pozostałe nadleśnictwa wskazywały, że informacje takie zawiera Program Ochrony Przyrody, który jest aktualizowany w przypadku napływu informacji od służb terenowych, nie negowały także wykorzystania informacji od stron trzecich, ale nie deklarowały proaktywnej postawy w celu pozyskania takiej informacji.

Interesująco rozłożyły się odpowiedzi na pytanie o rzeczywiste przypadki ujawnienia stanowisk roślin, grzybów lub zwierząt chronionych i ich oszczędzenia podczas prac. Odpowiedzi merytoryczne otrzymano od 70 nadleśnictw. 5 nadleśnictw RDLP w Lublinie odmówiło odpowiedzi bez wniesienia kilkusetzłotowych opłat za przeszukanie dokumentów.

Spośród 70 nadleśnictw które przedstawiły odpowiedź merytoryczną, 23 (33%) odpowiedziały nie na temat – przedstawiły tylko opis ogólnych procedur, które są potencjalnie stosowane w przypadku wykrycia gatunków chronionych. W 27 nadleśnictwach (39%) wizje nie przyniosły ujawnienia żadnych nowych stanowisk gatunków chronionych. 11 dalszych nadleśnictw (16%) odpowiedziało, że takie przypadki były (odnosząc się jednak nie do wizji wykonanych w 2018 r. na podstawie WDPGL, a do bliżej nieokreślonych okresów czasu, niekiedy do całego ostatniego dziesięciolecia) nie podając jednak żadnych szczegółów. Zaledwie w 9 nadleśnictwach (13%) wizje wykryły stanowiska gatunków

chronionych, które konsekwentnie oszczędzono – tam gdzie podano szczegóły, były to gniazda bielika, rybołowa, orlika krzykliwego, oraz stanowiska widłaków.

Na podstawie wiedzy przyrodniczej szacuję, że prawdopodobieństwo występowania przynajmniej jednego gatunku chronionego na dowolnie wybranej kilkuhektarowej powierzchni leśnej w Polsce wynosi co najmniej ok. 70-80%. Nawet jeśli pominąć pospolite, ale chronione, gatunki ptaków i mchów, prawdopodobieństwo wystąpienia cenniejszych chronionych gatunków na takiej powierzchni to nie mniej niż kilka-kilkanaście procent. Biorąc pod uwagę, że przeciętne nadleśnictwo uruchamia rocznie prace na kilkuset pozycjach, powinno więc wykonać taką liczbę wizji terenowych, należałoby oczekiwać, że skutkiem tych wizji będzie wykrywanie gatunków chronionych w liczbie co najmniej kilku sytuacji rocznie w każdym nadleśnictwie.

Rzeczywiście osiągnięte rezultaty wizji są jednak drastycznie odmienne. Wyjątkowo ubogie okazuje się też spektrum wykrywanych w ten sposób gatunków – ograniczone w zasadzie do dużych gniazd ptasich oraz do widłaków.

Wynik ten interpretuję jako dowód zupełnie nieefektywności przeprowadzanych wizji. Pomimo deklaracji starań i zaangażowania, deklarowanych szkoleń, deklarowanej dostępności literatury, wyniki wizji odzwierciedlają realne możliwości percepcji przeciętnego wykonawcy wizji (leśniczy lub pracownik nadleśnictwa) w realnych warunkach jej organizacji (jako jedna z wielu czynności wykonywanych na powierzchni, pod presją czasu i innych zadań, często w nieoptymalnym fenologicznym terminie). Można obawiać się, że deklarowane wykrywanie w ten sposób gatunków chronionych, a w konsekwencji i ich oszczędzanie, jest w znacznym stopniu fikcją.

Pozostawianie biogrup

Na pytanie o pozostawianie kęp starodrzewia odpowiedziały 72 nadleśnictwa. 51 z nich (71%) zadeklarowało pozostawianie takich kęp w cięciach rębnych, niezależnie od rodzaju rębni. Co prawda, w dwóch nadleśnictwach pewną wątpliwość budzi deklaracja o „pozostawianiu 5% drzewostanu w cięciach uprzętających” – od czego jest wówczas liczone te 5%?

Jednak, 6 nadleśnictw z pięciu różnych RDLP – Białystok, Katowice, Kraków, Łódź – zadeklarowało jasno że nie pozostawia kęp starodrzewia w przypadkach innych niż zręby zupełne (nawet w cięciach zupełnych w rębni IIIa) – przyznając się tym samym do nieprzestrzegania WDPGL, mimo że wszystkie te nadleśnictwa deklarowały jego przestrzeganie.

Pozostawianie kęp starodrzewia w cięciach innych niż zupełne nie jest wymogiem DPGL, ale jest wymogiem certyfikatu FSC posiadanego przez wszystkie RDLP z wyjątkiem RDLP Krosno. Tymczasem, trzy nadleśnictwa (z RDLP Białystok, Katowice i Szczecinek) zadeklarowały pozostawianie biogrup w rębni IIIa ale nie w innych rębniach złożonych. 12 kolejnych nadleśnictw (w wymienionych już wcześniej RDLP i dodatkowo z RDLP Zielona Góra) oświadczyło że pozostawianie kęp starodrzewia w rębniach złożonych „zależy od sytuacji” i że mogą one nie być pozostawiane. Ponieważ wszystkie te RDLP mają certyfikat FSC, sytuacja ta oznacza, że certyfikaty dla tych RDLP są przyznane nienależnie.

Dyskusja

Prawo polskie, ani w zakresie przepisów o ochronie gatunkowej, ani w postaci mechanizmu z art. 14b ust. 3 ustawy o lasach, w swoim literalnym brzmieniu i znaczeniu „nie przyjęło się” w Lasach Państwowych.

W większości jednostek Lasów Państwowych funkcjonuje w jego miejsce swoisty kanon własnych zasad ochrony przyrody, zakładający a’priori, że kompetencje leśników w zauważaniu i chronieniu zasługujących na to elementów przyrody są bardzo wysokie i niepodważalne, a do samego chronienia podchodzący „racjonalnie” (tj. uznający że ochrona jest ważna, ale jednak mniej ważna od bezpieczeństwa – przy czym pojęcie „bezpieczeństwa” może być bardzo różnie rozumiane; uznający że ochrona nie wymaga jednak „nieracjonalnych” wysiłków w kierunku identyfikacji gatunków chronionych – przy bardzo różnym rozumieniu tej „racjonalności”). Większość jednostek Lasów Państwowych uważa, że WDPGL właśnie potwierdzają ten kanon zasad i nadają mu moc nadrzędną nad innymi przepisami o ochronie przyrody – mimo że z samej litery prawa wcale to nie wynika.

Model ten ma swoje dobre strony. Przede wszystkim, oznacza że troska o przyrodę jest istotnym motywem funkcjonowania Lasów Państwowych i podzielaną przez nie wartością. Ochrona działa w stosunku do kilku gatunków, które faktycznie zauważa i potrafi rozpoznać każdy leśniczy – np. bielika, innych ptaków szponiastych, widłaków.

Nic nie wskazuje jednak, by model ten faktycznie działał w stosunku do większości gatunków chronionych. Żaden model szkoleń i udostępniania literatury nie może sprawić, by te gatunki były zauważane i identyfikowane przez osoby zajmujące się tym tylko „przy okazji”, tj. tylko jako jeden z wielu swoich obowiązków zawodowych. Wydaje się, że zachodzi tu typowy przypadek tzw. efektu Dunninga-Krugera – nadmiernej pewności siebie wynikającej z deficytów wiedzy, a nie z jej posiadania.

Zagadnienie pozostawiania biogrup stawia pod znakiem zapytania wiarygodność certyfikacji FSC. Wprawdzie większość nadleśnictw przestrzega odpowiedniego wymogu certyfikatu, ale aż w sześciu RDLP znalazły się nadleśnictwa, które deklarują nieprzestrzeganie, albo możliwość częściowego nieprzestrzegania wymogu. Oznacza to, że co najmniej sześć RDLP w Polsce posiada certyfikat FSC nienależnie.

*Paweł Pawlaczyk
Szamotuły, 28 grudnia 2018 r.*