



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Departament Leśnictwa i Łowiectwa

DLŁ-WNO.050.38.2024.RB
3057785.12007535.9799248
Warszawa, 07-04-2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację Pana Posła Pawła Sałka w sprawie wytycznych i poleceń dotyczących gospodarki leśnej zawartych w pismach minister klimatu i środowiska z 8 i 23 stycznia 2024 r. skierowanych do PGL Lasy Państwowe, K10INT1444, przedstawiam odpowiedzi na pytania zawarte w wystąpieniu.

- 1. Dlaczego omawiane Polecenie, wbrew obowiązującym zasadom nie zostało opatrzone sygnaturą, pozwalającą na identyfikację komórki organizacyjnej Ministerstwa, która dokument ten przygotowała?*

Uprzejmie informuję, że polecenie Pani Minister Pauliny Hennig-Kloski z dnia 8 stycznia br. skierowane do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie wstrzymania lub ograniczenia pozyskiwania drewna w lasach w zarządzie Państwowe Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (dalej Lasy Państwowe) było procedowane w resortowym systemie elektronicznym EZD, zgodnie z formalnymi wymogami prowadzenia spraw, natomiast Pani Minister Paulina Hennig-Kloska polecenie podpisała odręcznie, bez sygnatury sprawy, z uwagi na chwilowe problemy z systemem elektronicznego obiegu dokumentów EZD. W ten sposób zapewnione zostało sprawne administrowanie, niezależnie od zagadnień technicznych. Brak sygnatury nie rzutuje na legalność czy skuteczność polecenia.

- 2. Czy prawdą jest to, co krąży w obiegu nieformalnym, iż dane umieszczone w załączniku do Polecenia, są autorstwa organizacji pozarządowej (organizacji pozarządowych), tj. jednostek instytucjonalnych sektora non - profit działającego na rzecz gospodarstw domowych, a nie konkretnej komórki organizacyjnej Ministerstwa?*

Uprzejmie informuję, że w procesie wyznaczania obszarów, o których mowa w przedmiotowym załączniku, brali udział przedstawiciele MKiŚ oraz przedstawiciele organizacji społecznych działających na rzecz ochrony lasów, jak również autorytety naukowe w dziedzinach przyrodniczych, zmian klimatu i leśnictwa. Dla każdego miejsca byli

to inni lokalni eksperci – leśnicy i biolodzy, znający specyfikę poszczególnych obszarów: Andrzej Sulej, Piotr Klub, Adam Bohdan, Paweł Kisiel czy Dorota Zawadzka, doktor habilitowany nauk leśnych, prof. UŁ. Organizacje działające na rzecz ochrony lasów, od objęcia stanowiska przez Panią Minister Paulinę Hennig-Kloskę, aktywnie włączyły się w działania na rzecz wzmocnienia ochrony lasów, zgłaszając obszary leśne, które powinny zostać objęte wzmocnioną ochroną ze względu na walory przyrodnicze lub pełnione funkcje społeczne. Głos i aktywność tych organizacji są cenne.

Polecenie z 8 stycznia 2024 r. wraz z załącznikiem jest aktem Ministra Klimatu i Środowiska.

3. Dlaczego Polecenie zostało zaadresowane do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, skoro to nadleśniczowie są uprawnieni i zarazem obowiązani do samodzielnego prowadzenia gospodarki leśnej na podstawie planu urządzenia lasu, ponosząc przy tym odpowiedzialność, w tym odpowiedzialność karną, za stan lasu?

Polecenie zostało skierowane do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, ponieważ to on zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, z późn. zm.) kieruje Lasami Państwowymi. Jednocześnie zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 z późn. zm.), „Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia.” Tym samym polecenie zostało skierowane do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych jako kierownika jednostki organizacyjnej.

4. Dlaczego przedmiotowym Poleceniem uniemożliwiono de facto nadleśniczowym prowadzenie gospodarki leśnej na podstawie planu urządzenia lasu, który przecież w określonych zakresie wyczerpuje znamiona innego instrumentu realizacji polityki Rady Ministrów?

Wyjaśniam, że minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach) oraz nad Lasami Państwowymi (art. 4 ust 4 ustawy o lasach). Z tymi przepisami koreluje wspomniany art. 34a ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, który wprost upoważnia każdego ministra kierującego działem administracji rządowej do wydawania wiążących poleceń organom podległym lub nadzorowanym, a także kierownikom jednostek organizacyjnych.

Informuję również, że polecenie z dnia 8 stycznia br. nie zmienia planów urządzania lasów, a jedynie rzutuje na ich czasowe wykonywanie. Tym samym gospodarka leśna pozostaje prowadzona w granicach planów urządzania lasu.

5. *Dlaczego ww. poleceniem dokonano de facto i de iure zmiany zatwierdzonych planów urządzania lasu w konkretnych nadleśnictwach bez zachowania regulacji prawnych ustawy o lasach określających procedurę prawną aneksowania tychże planów?*

Informuję, że polecenie z dnia 8 stycznia br. w żaden sposób nie uchyla planów urządzania lasu, ani nie dopuszcza do ich naruszenia. Nie zmienia ich ani de facto, ani tym bardziej de iure. Wskutek polecenia z dnia 8 stycznia br. nie może dojść do naruszenia wskazanych planów np. przez pozyskanie większej liczby drewna, niż określa plan urządzania lasu. Polecenie określa wskazówki gospodarcze uwzględniające aktualne oczekiwania społeczne, w tym przyrodnicze. Obywatele negatywnie oceniający Lasy Państwowe w świetle badań opinii publicznej jako pierwszorzędny powód swojej krytycznej oceny wskazują nadmierną wycinkę drzew, prowadzoną przez Lasy Państwowe.

Zgodnie z treścią komunikatu z dnia 8 stycznia br., polecenie obejmuje obszary cennych przyrodniczo kompleksów leśnych, lasów wykorzystywanych przez wielotysięczne aglomeracje oraz lasów uzdrowiskowych. Na ten moment wprowadzone ograniczenie dotyczy 10 obszarów (Bieszczady, Puszcza Borecka, Puszcza Świętokrzyska, Puszcza Augustowska, Puszcza Knyszyńska, Puszcza Karpacka, Puszcza Romincka, Trójmiejski Park Krajobrazowy, a także w okolicy Iwonicza-Zdroju i Wrocławia).

Ograniczenie działań z zakresu gospodarki leśnej w cennych fragmentach lasów dotyczy zwłaszcza starodrzewów, lasów wodochronnych oraz górskich znajdujących się na już zidentyfikowanych obszarach planowanych form ochrony przyrody. Nie powinno budzić sporu, że na tych terenach nie powinna być prowadzona intensywna wycinka drzew.

6. *Czy wskazania gospodarcze, odbiegające radykalnie od wskazań zawartych w planach urządzania lasu, zawarte w załączniku do polecenia (będące te facto i de iure) planem lub programem w dziedzinie leśnictwa, zostały poddane strategicznej ocenie na środowisko, wymaganej regulacją art. 46 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r, zwanej potocznie ustawą ocenową ?*

Powtórzyć należy, że treść polecenia z 8 stycznia 2024 r. nie pozwala na naruszenie planu urządzania lasu. Rzutuje jedynie na jego wykonanie. Skoro zatem nie istnieją „wskazania gospodarcze, odbiegające radykalnie od wskazań zawartych w planach urządzania lasu”, to – zgodnie z zasadami logiki - nie mogły być poddane strategicznej ocenie na środowisko.

7. *Czy polecenie Lasom Państwowym wykonania określonych zabiegów (lub wstrzymania się od określonych zabiegów) w 24 tysiącach wydzieleń leśnych może być traktowane jako nakierowanie zasad i kierunków funkcjonowania Lasów Państwowych na realizację polityki ustalonej przez Radę Ministrów (czyli czy uprawnione było powołanie się przez Ministra Klimatu i Środowiska na regulację art. 34a Ustawy o Radzie Ministrów)?*

Art. 34a ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów wskazuje, że Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów, może wydawać wiążące ich wytyczne i polecenia.

Swoją politykę Rada Ministrów nakreśla m.in. w ramach expose Premiera lub podczas swoich obrad.

Powołanie się na art. 34a ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów było uprawnione, spełnione zostały bowiem przesłanki do zastosowania wskazanego przepisu w ramach stosunku prawnego łączącego ministra właściwego do spraw środowiska z PGL Lasy Państwowe (jego Dyrektorem Generalnym).

8. *Do jakich polityki ustalonej przez Radę Ministrów miałyby dostosować się Lasy Państwowe w wykonaniu omawianego polecenia? Skoro w wykonaniu ustawy o zasadach realizacji polityki rozwoju – polityka m.in. Rady Ministrów powinna być realizowana z wykorzystaniem odpowiednio zhierarchizowanych instrumentów, a w Polityce leśnej państwa, a tym bardziej w Polityce ekologicznej państwa nie ma zapisów co do potrzeby podjęcia działań wbrew regulacjom Prawa ochrony środowiska, regulacjom ustawy o lasach oraz wbrew planom urzędzenia lasu, które przecież w określonych zakresie są innymi instrumentami realizacji polityki Rady Ministrów (na poziomie nadleśnictwa).*

Art. 34a ust. 1 wskazuje, że Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów, może wydawać wiążące ich wytyczne i polecenia.

Swoją politykę Rada Ministrów nakreśla m.in. w ramach expose Premiera lub podczas swoich obrad.

Podkreślenia wymaga, że polecenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 8 stycznia br. w żaden sposób nie narusza regulacji Prawa ochrony środowiska, regulacji ustawy o lasach oraz planów urzędzenia lasu.

Warto dodać, że wskazany instrument prawny umożliwia zharmonizowanie działalności podmiotu nadzorowanego z oczekiwaniem społeczeństwa, które udzieliło demokratycznego mandatu Radzie Ministrów i jej członkom.

9. *Dlaczego nakazem wstrzymania lub ograniczenia pozyskiwania drewna zostały w największym stopniu objęte obszary leśnej, skoncentrowane we wschodnie części Polski?*

Zgodnie z treścią komunikatu z dnia 8 stycznia br., polecenie obejmuje obszary cennych przyrodniczo kompleksów leśnych, lasów wykorzystywanych przez wielotysięczne aglomeracje oraz lasów uzdrowiskowych. Ze względów geograficznych i historycznych to na terenie wschodniej części Polski znajduje się duża część cennych przyrodniczo lasów będących naszym wspólnym dziedzictwem narodowym wymagającym zdecydowanej ochrony. Na ten moment wprowadzone ograniczenie dotyczy 10 obszarów (Bieszczady, Puszcza Borecka, Puszcza Świętokrzyska, Puszcza Augustowska, Puszcza Knyszyńska, Puszcza Karpacka, Puszcza Romincka, Trójmiejski Park Krajobrazowy, a także w okolicy Iwonicza-Zdroju i Wrocławia).

Należy wskazać, że brak wstrzymania lub ograniczenia pozyskania drewna (wycinki drzew) właśnie na wskazanych terenach mogłoby doprowadzić do bezpowrotnej utraty walorów przyrodniczych tych terenów, w tym planowanych pod potencjalne formy ochrony przyrody.

10. *Dlaczego pismem z dnia 23.01.2024 r. zmusza się de facto nadleśniczych do działania wbrew dobrym praktykom gospodarki leśnej poprzez wyszukiwanie pozycji cięć niewymagających pozyskiwania drewna w danym roku kalendarzowym – po to tylko, by zniwelować skutki społeczno-gospodarcze rażąco błędnego polecenia z dnia 8 stycznia 2023 r (skoro jest to prostą drogą wiodącą do rabunkowej gospodarki leśnej oraz naruszenia regulacji prawnych zawartych w przepisach dotyczących zamówień publicznych)?*

W celu zapewnienia właściwego rozumienia i praktyki realizacji polecenia, w dniu 19 lutego br. Minister Klimatu i Środowiska wystosował pismo wyjaśniające, w którym wskazano m.in., że:

- polecenie z dnia 8 stycznia 2024 r. dotyczy wyłącznie wstrzymania działań z zakresu pozyskiwania drewna;
- oprócz pozyskania drewna, w zakresie wyraźnie dopuszczonym dla części pozycji ujętych w załączniku do polecenia z dnia 8 stycznia 2024 r., na wszystkich pozycjach można prowadzić wszystkie prace, które nie wiążą się z pozyskaniem drewna, a służą w szczególności:
 - o hodowli lasu,

- o ochronie przyrody,
 - o ochronie lasu i ochronie przeciwpożarowej,
 - o realizacji gospodarki łowieckiej,
 - o realizacji zadań z zakresu turystyki oraz utrzymania obiektów infrastruktury turystycznej i kontynuacji rozpoczętych inwestycji;
- możliwe są również niezbędne prace służące zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony życia, zdrowia i mienia, prace związane z utrzymaniem pasa drogi granicznej, jak również niezbędne prace związane z monitoringiem i prognozowaniem zagrożeń dla drzewostanów, także gdy metodyka wymaga ścinania drzew próbnych, pod warunkiem przekazania następczej informacji o takich przypadkach z zachowaniem drogi służbowej. W takich przypadkach należy pozostawić biomasę na gruncie do naturalnej mineralizacji;

Nadto Minister Klimatu i Środowiska wskazał: „w razie ujawnienia pilnych okoliczności, które wymagałyby odstępstwa od polecenia, uprzejmie proszę o przekazanie odpowiedniej informacji wraz z opisem sytuacji, propozycją rozwiązania i uzasadnieniem z zachowaniem drogi służbowej. W uzasadnionych sytuacjach istnieje możliwość modyfikacji ograniczeń.”

Cięcia na innych pozycjach nie mogą być realizowane wbrew planom urzędzenia lasu. Działania w tym obszarze prowadzone są z zachowaniem reżimu przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Końcowo wyjaśnić wypada, że polecenie z dnia 8 stycznia 2024 r. nie jest błędne, zatem tym bardziej nie może być uznane za „rażąco błędne”.

11. Zgodnie z regulacją art. 33 ust. 3 pkt 9 lit. a – Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jest uprawniony do zawierania imieniem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych jako pracodawcy na drodze powołania stosunku pracowniczo–prawnego ze swoimi zastępcami, a także do rozwiązywania tego stosunku na drodze odwołania. W obu przypadkach powinien tego dokonywać w uzgodnieniu z ministrem właściwym ds. środowiska. Przedmiotowe uzgodnienie należy interpretować jako akt nadzoru sprawowanego przez Ministra nad Lasami Państwowymi, przy czym jest to akt nadzoru prewencyjnego. Innymi słowy Dyrektor Generalny Lasów Państwowych może w imieniu Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych jako pracodawcy powoływać lub odwoływać swoich zastępców po uprzednim poddaniu zamiaru powołania lub odwołania zastępców nadzorowi Ministra. Czy w przypadku ostatnich takich odwołań oraz powołań akt taki został wydany? Jeśli został wydany, jaką przybrał formę wyrazu oraz w jakim terminie do nastąpiło?

Przepis art. 33 ustawy o lasach wymienia zakres ustawowych kompetencji i obowiązków Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Jak wskazuje literatura, kierownictwo stanowi typową sytuację administracyjno-prawną, w której możliwe jest stosowanie licznych i różnorodnych władczych środków oddziaływania wobec podmiotów administrowanych, niekorzystających z prawnie zapewnionej samodzielności. Środki te nie muszą być określone ustawowo, choć nie mogą być z ustawą sprzeczne, a ich dobór zależy od woli organu sprawującego kierownictwo (W. Góralczyk, Kierownictwo w prawie administracyjnym, Warszawa 2016, LEX/el.). Gdy chodzi o "środki kierowania i nadzoru" to zarówno w obrębie kierownictwa, jak i w obrębie nadzoru, mogą występować liczne i różnorodne środki oddziaływania, przy czym cechą nadzoru jest możliwość sięgania do władczych środków działania, na podstawie przepisów prawa, a po stronie kierownictwa nie zachodzi takie ograniczenie (W. Góralczyk, Kierownictwo). W tym względzie Dyrektor Generalny Lasów Państwowych m.in. powołuje i odwołuje swoich zastępców, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska. Należy wskazać, że ustawa o lasach nie reguluje w jaki sposób i w jakiej formie przebiega ww. uzgodnienie. Do rzeczonych uzgodnień doszło.

12. Zgodnie z informacjami, zawartymi na oficjalnej stronie internetowej Lasów Państwowych została zamieszczona informacja o powołaniu określonych osób do pełnienia funkcji dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz tzw. zakładów krajowych. W ustawie o lasach nie wykreowano stanowisk pracy p.o. dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz p.o. zakładu krajowego. W ustawie o lasach jest mowa o stanowisku dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz stanowisku kierownika zakładu krajowego. Dlaczego w Lasach Państwowych doszło do powołania określonych osób do piastowania stanowisk pracy nieprzewidzianych w Ustawie o lasach?

Uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 33 ust. 3 pkt 9 lit. c ustawy o lasach, powołanie dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych jest wyłączną kompetencją Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Są to stanowiska przewidziane w przepisach prawa, zatem osoby pełniące obowiązki takich dyrektorów piastowały lub piastują funkcję określoną przepisami prawa.

Z wyrazami szacunku

Mikołaj Dorożala

Podsekretarz Stanu
Podsekretarz Stanu Mikołaj Dorożala
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ - podpisany cyfrowo/