

Niezbędne działania legislacyjne

Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych

MARCIN BLAJDA, JANUSZ MADEJ, JAKUB MUCHA

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP, Lasy Państwowe) jest jedną z największych instytucji w Polsce pod względem zatrudnienia i obszaru działalności. Zarządza lasami należącymi do Skarbu Państwa (SP), których powierzchnia stanowi blisko 23% terytorium kraju¹. Jego podstawowym zadaniem jest prowadzenie gospodarki leśnej z jednoczesnym wykonywaniem funkcji produkcyjnej i pozaprodukcyjnej (przyrodniczej i społecznej) lasu. Zachowanie i ochrona lasów mają priorytetowy charakter w stosunku do produkcji drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu². W ostatnich latach znacząco zwiększyło się pozyskiwanie drewna, co było jednym z czynników wpływających na realizowanie najwyższych w historii przychodów z jego sprzedaży oraz osiąganego corocznie zyski. Działalność Lasów Państwowych jest prowadzona na zasadzie samodzielności finansowej, przy znacznej swobodzie funkcjonowania i dysponowania mieniem publicznym. Swoboda ta, jak również nieuprawniona dowolność postępowania, w wielu wypadkach przejawiała się ponoszeniem wydatków na działalność niezwiązaną z gospodarką leśną.

Wprowadzenie

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o lasach³ z 28 września 1991 r., lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy

Państwowe, będące państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. PGL LP nie jest ich właścicielem, lecz reprezentuje SP w zakresie zarządzanego mienia, a czynności cywilnoprawne

¹ Rocznik statystyczny leśnictwa 2024 r., <<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rocznikistatystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2024,13,7.html#>>. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego powierzchnia lasów należących do Skarbu Państwa i zarządzanych przez Lasy Państwowe wynosiła ponad 7,1 mln ha.

² B. Sadowska: Wynik finansowy Lasów Państwowych i podział zysku – w opiniach interesariuszy, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” nr 3/2023, s. 142.

³ Dz.U. z 2025 r. poz. 567, dalej: ustawa o lasach.



dokonane przez ten podmiot mają skutek bezpośrednio dla Skarbu Państwa⁴. W skład Lasów Państwowych wchodzi 17 regionalnych dyrekcji LP oraz 429 nadleśnictw.

Do zadań Lasów Państwowych należy prowadzenie gospodarki leśnej, gospodarowanie gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzenie ewidencji majątku Skarbu Państwa oraz ustalanie jego wartości (art. 4 ust. 3 ustawy o lasach). Powinny być one wykonywane z dochowaniem wymogów sformułowanych w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵, zgodnie z którymi służy ono wykonywaniu zadań publicznych, a zarządza się nim zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności⁶.

Las Państwowy prowadzi działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywa jej koszty z własnych przychodów (art. 50 ustawy o lasach), a nie z budżetu państwa. Ich głównym źródłem jest sprzedaż drewna pozyskanego z lasów zarządzanych przez ten podmiot i należących do Skarbu Państwa. W latach 2020–2023 nadleśnictwa wchodzące w skład LP osiągnęły blisko dwukrotny wzrost przychodów ze sprzedaży drewna w ujęciu rocznym. Środki te wykorzystywano głównie

na finansowanie wynagrodzeń zewnętrznych wykonawców usług leśnych oraz pracowników PGL LP.

Nadzór nad Lasami Państwowymi został powierzony w art. 4 ust. 4 ustawy o lasach ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Zachodzące między ministrem i Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych (dalej także: Dyrektor Generalny LP) relacje związane z zarządzaniem lasami dotyczą mienia Skarbu Państwa. Podejmowane czynności nadzorcze nie mają charakteru zewnętrznego, lecz wewnętrzny i związane są z zarządzaniem tym mieniem⁷. W literaturze wskazuje się, że: „(...) termin nadzór używany jest (...) najczęściej do określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy też jednostek nadzorowanych⁸”. Obowiązuje przepisy nie określają jednak jednoznacznych jego zasad, co stwarza istotne ryzyko dowolności postępowania i nieprawidłowej realizacji funkcji publicznych. Ponadto zarządzenia i decyzje Dyrektora Generalnego LP oraz dyrektorów regionalnych dyrekcji LP, pomimo że w istotnym zakresie dotyczą dysponowania środkami finansowym pochodzącymi z pozyskania drewna z lasów publicznych, nie są poddawane kontroli sądowo-administracyjnej. Pojawiają się też zarzuty, że społeczeństwo, w tym organizacje społeczne,

⁴ D. Danecka, W. Radecki: *Ustawa o lasach Komentarz*, Warszawa 2021, s. 347.

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

⁶ K. Leśkiewicz: *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie 2019 r., s. 132.

⁷ Ibidem, s. 237–238.

⁸ A. Gołębiowska, A. Kociółek-Pęksa: *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe SGSP 2018” nr 3/2018, s. 44.

nie ma zagwarantowanej ścieżki prawnej pozwalającej na zakwestionowanie budżetowych wątpliwości działań LP⁹.

Lasy Państwowe nie zostały wymienione w art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, tj. w katalogu podmiotów tworzących sektor finansów publicznych. W rezultacie jej przepisy nie mają zastosowania do PGL LP. Dotyczy to w szczególności zagadnień związanych z planowaniem finansowym (oraz wprowadzaniem zmian w planach), jak również jawnością oraz przejrzystością finansów. Także tworzony w LP (na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy o lasach) fundusz leśny – stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie o lasach – nie może być uznany za państwowy fundusz celowy w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹¹. Zgodnie z art. 29 ust. 5 tej ustawy przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych. Natomiast stosownie do art. 57 ust. 1 ustawy o lasach źródłem zasilania funduszu leśnego jest m.in. odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna obciążający koszty działalności nadleśnictw. Należy też mieć na uwadze, że fundusz leśny nie jest wymieniany w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej, stanowiącym wykaz planów

finansowych państwowych funduszy celowych. Prowadzi to do znacznej swobody w dysponowaniu przez Dyrektora Generalnego LP środkami tego funduszu, a także w planowaniu i dokonywaniu – w ciągu roku – zmian w jego planie finansowym.

Znaczna swoboda funkcjonowania Lasów Państwowych, przy jednocześnie ograniczonych mechanizmach nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska, może prowadzić do nieuzasadnionej dowolności postępowania i braku prawidłowej realizacji funkcji publicznych. Model gospodarki finansowej LP, określony również w rozporządzeniu Rady Ministrów z 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczególnych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe¹², pozostaje niezmieniony od ponad 30 lat.

Założenia kontroli

Problematyka funkcjonowania Lasów Państwowych od wielu lat stanowi przedmiot zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli, o czym świadczą badania obejmujące różne zakresy aktywności tego podmiotu¹³, w tym przeprowadzona w 2014 r. kontrola „Gospodarka finansowa Lasów Państwowych”. Jej podstawowym celem była ocena stanu majątkowo-finansowego oraz

⁹ A. Mikos, S. Szczutkowska, R. Ślusarczyk: *Lasy na sprzedaż: jak Lasy Państwowe uwłaszczyły się na wspólnych lasach*, Bystra 2023, s. 14.

¹⁰ Podmioty tworzące sektor finansów publicznych zostały wymienione w art. 9 ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.).

¹¹ T. Brzezicki, W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski: *Janusowe oblicze Lasów Państwowych. Wybrane aspekty gospodarki finansowej w Lasach Państwowych*, „Prawo i Więź” nr 3/2021, s. 252.

¹² Dz.U. nr 134 poz. 692; dalej: rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej.

¹³ *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej*, nr. ewid. P/18/048; *Adaptacja gospodarki leśnej Lasów Państwowych do zmian klimatycznych*, nr. ewid. P/24/094; *Budowa elektrowni wiatrowych w ramach projektu pn. Las energii*, nr. ewid. I/24/003; *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego*, nr. ewid. P/21/051.



efektywności działalności gospodarczej prowadzonej przez Lasy Państwowe. Choć zdaniem NIK sytuacja finansowo-majątkowa tego podmiotu w latach 2011–2013 była dobra i stabilna, jednak Izba zwróciła uwagę, że prowadzona gospodarka finansowa – której efektem był wzrost kosztów oraz zwiększenie nakładów inwestycyjnych w wielu obszarach funkcjonowania przy równoczesnym spadku przychodów – w znaczący sposób zwiększała ryzyko nieosiągnięcia podstawowych celów działania PGL LP. Są nimi przede wszystkim zachowanie i ochrona lasów oraz ekosystemów leśnych, a także utrzymanie i powiększanie zasobów oraz upraw leśnych. W opinii NIK tak prowadzona gospodarka finansowa w dłuższej perspektywie mogła naruszać równowagę między produkcyjną funkcją lasu a funkcjami społecznymi, ekologicznymi i kulturowymi, a w konsekwencji utrudnić utrzymanie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Mając na uwadze upływ czasu, zasadne stało się zweryfikowanie i dokonanie aktualnej oceny działania tego podmiotu, w odniesieniu do gospodarki majątkowej i finansowej.

Najnowsze badanie¹⁴, przeprowadzone w 2024 r. z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, koncentrowało się na trzech obszarach dotyczących gospodarowania:

majątkiem, środkami finansowymi oraz funduszem leśnym wyodrębnionym w Lasach Państwowych i zasilanym głównie z przychodów ze sprzedaży drewna. W szczególności zbadano prawidłowość: ponoszenia wydatków z funduszu leśnego na działalność promocyjno-wizerunkową; dofinansowania ze środków funduszu leśnego przedsięwzięć drogowych jednostek samorządu terytorialnego; przekazywania darowizn na cele społeczno-użyteczne. Kontrolą objęto 18 jednostek PGL LP, tj.: Dyрекcję Generalną LP, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, cztery regionalne dyrekcje¹⁵ oraz 12 nadleśnictw¹⁶. W celu ograniczenia błędnych wniosków, jak również weryfikacji prawidłowości przyjętych założeń, Izba zorganizowała trzy panele ekspertów, a sformułowane w ich trakcie opinie zostały wzięte pod uwagę w kontroli¹⁷.

Ustalenia kontroli

W latach 2020–2023 uzyskiwane przez Lasy Państwowe przychody przewyższały poniesione koszty. Skutkowało to wykazywaniem dodatniego wyniku finansowego (zysku netto) na poziomie od 487,6 mln zł (za 2020 r.) do 986 mln zł (za 2022 r.). Kluczowym czynnikiem determinującym sytuację finansową PGL LP jest poziom przychodów ze sprzedaży pozyskanego surowca

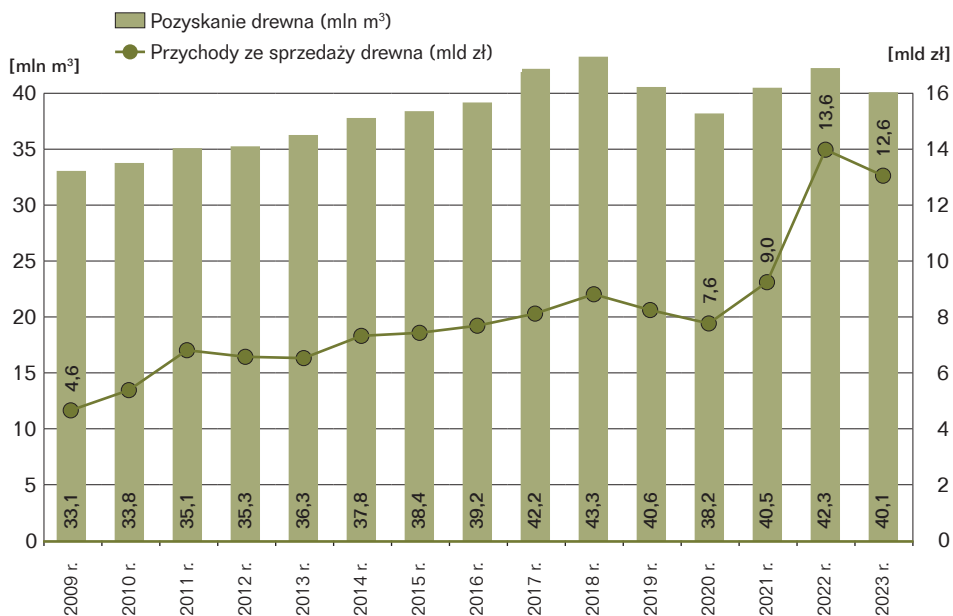
¹⁴ Artykuł opracowano na podstawie wyników kontroli NIK: *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych*, nr ewid. 8/2025/P/24/078/LOP. Informacja o wynikach kontroli jest dostępna pod adresem: <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/078/>>.

¹⁵ W Gdańsku, Katowicach, Krośnie i Zielonej Górze.

¹⁶ Bircza, Brynek, Elbląg, Gdańsk, Kościerzyna, Krasieczyn, Rudy Raciborskie, Rudziniec, Sława Śląska, Strzyżów, Świebodzin, Zielona Góra.

¹⁷ Protokół z ostatniego panelu ekspertów zorganizowanego 4.12.2024 stanowi załącznik do Informacji o wynikach kontroli NIK: *Gospodarka majątkowa i finansowa lasów państwowych*.

Rysunek 1. Pozyskanie drewna przez PGL LP i przychody z jego sprzedaży w latach 2009–2023



Źródło: Sprawozdania finansowo-gospodarcze PGL LP za lata 2009–2023.

drzewnego¹⁸. W latach 2020–2023 nadleśnictwa osiągnęły blisko dwukrotny wzrost przychodów ze sprzedaży drewna w ujęciu rocznym, tj.: 7524,2 mln zł w 2020 r., 8919,1 mln zł w 2021 r., 13 510,8 mln zł w 2022 r. oraz 12 524,2 mln zł w 2023 r. Przeciętne roczne pozyskanie drewna w tym okresie wyniosło 40,3 mln m³ i było wyższe o ponad 20% w porównaniu z 2009 r., w którym było to 33,1 mln m³. Na istotne zwiększenie przychodów PGL

LP w 2022 r. miał wpływ m.in. znaczny wzrost cen surowca drzewnego. W porównaniu z 2021 r. średnia cena sprzedaży m³ drewna przez PGL LP wzrosła niemal o połowę, tj. z 217,77 zł do 325,24 zł¹⁹.

W tym okresie miąższość zasobów drzewnych (grubizny brutto) Lasów Państwowych utrzymywała się na zbliżonym poziomie, tj. ok. 2 mld m³. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego²⁰ roczne procentowe pozyskanie zasobów

¹⁸ § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z 6.12.1994 w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz.U. nr 134 poz. 692), jako jedno ze źródeł przychodów Lasów Państwowych wskazuje wpływy ze sprzedaży drewna, produktów ubocznych lasu, runa leśnego oraz nasion, szyszek, sadzonek i choinek.

¹⁹ Dane według przedłożonych w toku kontroli NIK sprawozdań LPIO-9 Zestawienie obrotów drewnem.

²⁰ *Rocznik statystyczny leśnictwa 2024 r.*, op.cit.



drzewnych kształtowało się w przedziale od 2,21% (w 2020 r.) do 2,44% (w 2022 r.). W Informacji o wynikach kontroli wskazano na systematycznie zmniejszający się roczny procentowy przyrost bieżący zasobów drzewnych²¹, tj. z poziomu 4,26% w 2009 r. do 3,05% w 2023 r., co było spowodowane m.in. zwiększoną ilością pozyskiwanego drewna (grubizny) z 53,3% rocznego przyrostu (2009 r.) do 75,6% (2023 r.)²². Ponadto zaakcentowano, że: „Utrzymywanie tendencji wzrostowej pozyskania drewna, przy jednocześnie słabnącej tendencji przyrostu bieżącego zasobów drzewnych, rodzi ryzyko naruszenia hierarchii celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej określonych w art. 7 ustawy o lasach. Zgodnie z tym przepisem cele o charakterze pozaprodukcyjnym, związane z zachowaniem i ochroną zasobów przyrodniczych mają bowiem pierwszeństwo w stosunku do produkcji drewna oraz surowców i produktów użytkowania ubocznego, która została przez ustawodawcę wskazana jako ostatni cel trwale zrównoważonej gospodarki leśnej”²³. Jest to zbieżne ze spostrzeżeniem NIK sformułowanym już w 2014 r.²⁴

PGL LP corocznie osiągały zyski umożliwiające zgromadzenie na rachunkach bankowych ponad 8 mld zł (stan na koniec 2023 r.). Jednak kontrola wykazała, że jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieprawidłowo oraz nierzetelnie zarządzały majątkiem i gospodarowały środkami

finansowymi, w tym pochodzącymi z funduszu leśnego.

Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

W okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost środków zgromadzonych w funduszu leśnym o przeszło 2,4 mld zł. Największa zmiana nastąpiła w 2022 r. w którym jego środki zwiększyły się o ok. 2,3 mld (z 864,4 mln zł do 3179,5 mln zł). Było to spowodowane przede wszystkim wzrostem cen drewna oraz zwiększeniem, na wniosek ówczesnego Dyrektora Generalnego LP, odpisu podstawowego z 17,9% do 22%. Na koniec 2023 r. stan środków funduszu ukształtował się na poziomie ponad 3,2 mld zł.

Katalog przeznaczenia środków funduszu leśnego określa art. 58 ustawy o lasach. Jego podstawowym zadaniem jest wyrównywanie niedoborów nadleśnictw przy wykonywaniu zadań gospodarki leśnej lub dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa (art. 58 ust. 1 ustawy o lasach).

Istotną kategorią zadań było przeprowadzenie wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych PGL LP (art. 58 ust. 2 pkt 1). Pojęcie to nie zostało jednak zdefiniowane, co skutkowało wykorzystaniem środków finansowych na dowolnie ustalone cele. Podkreślić należy, że NIK uprzednio skierowała²⁵ do ministra właściwego do spraw środowiska wniosek

²¹ Wyrażony jako procent zasobów ogółem.

²² Informacja o wynikach kontroli NIK: *Gospodarka majątkowa...*, op.cit., s. 15-16.

²³ Tamże, s. 16.

²⁴ Tamże, s. 10.

²⁵ W informacji o wynikach kontroli NIK: *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego*.

o podjęcie inicjatywy w celu wprowadzenia w przepisach zmian umożliwiających precyzyjne określenie oraz umieszczenie definicji pojęcia „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych” w art. 6 ustawy o lasach. Nie został dotychczas zrealizowany.

Na podstawie zawartych porozumień pomiędzy Centrum Informacyjnym Lasów Państwowych²⁶ a jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych środki funduszu leśnego wydatkowane były m.in. na różne działania promocyjne. Według Lasów Państwowych ich celem było kreowanie i utrwalanie społecznego zaufania, wzmacnianie świadomości społecznej na temat rodzimego modelu leśnictwa oraz zasad prowadzenia trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, a także budowanie pozytywnego wizerunku Lasów Państwowych²⁷. Jakkolwiek organizatorem tych działań były przede wszystkim nadleśnictwa, to jednak inicjatywy ich przeprowadzenia pochodziły od Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych lub rzecznika prasowego LP.

Liczba zawieranych porozumień i działań promocyjnych uległa w latach 2022–2023 znacznemu zwiększeniu. W rezultacie finansowane niemal w całości ze środków funduszu leśnego koszty funkcjonowania CILP wzrosły ponadtrzykrotnie (o 331,5%), tj. z 18,8 mln zł w 2020 r. do 81,3 mln zł w 2023 r.

Objęte kontrolą porozumienia dotyczyły głównie organizowania imprez

plenerowych, kulturalno-artystycznych, eksponowania logotypu Lasów Państwowych podczas różnorodnych wydarzeń lub nadawania PGL LP tytułu partnera głównego przedsięwzięć.

Finansowanie takiej aktywności było niecelowe i niegospodarne, gdyż wykraczało poza przeznaczenie środków przewidziane przepisami art. 58 ust. 1 i 2 ustawy o lasach, jak też poza zadania PGL LP wynikające z art. 4 tej ustawy. Wskazane przepisy nie uprawniają do podejmowania przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych działań, które nie służą prowadzeniu gospodarki leśnej. W trakcie kontroli zakwestionowano wydatki na działalność promocyjno-wizerunkową w łącznej kwocie 37,9 mln zł, w tym również z uwagi na liczne naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych, od których stosowania bezzasadnie odstępowano.

Podkreślenia wymaga, że działalność promocyjna Lasów Państwowych została wymieniona w ustawie o lasach jedynie w odniesieniu do leśnych kompleksów promocyjnych, ustanowionych – zgodnie z jej art. 13b ust. 1 – w celu propagowania trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochrony zasobów przyrody. Zostały utworzone we wszystkich 17 regionalnych dyrekcjach LP, w 2023 r. było ich 25, o łącznej powierzchni ponad 1269 tys. ha. Posiadały rozwiniętą infrastrukturę edukacyjną, w skład której wchodziły ośrodki edukacji leśnej (32), izby edukacyjne (46), wiaty edukacyjne

²⁶ Jednostka organizacyjna Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, powołana 1.1.2000 zarządzeniem nr 93 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 24.11.1999, dalej: CILP.

²⁷ *Raport o stanie lasów w Polsce 2023*, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Warszawa 2024, s. 57.



(98), ścieżki dydaktyczne (218), punkty edukacyjne (504), inne obiekty (770), a także miejsca służące zajęciom w ramach „zielonej szkoły”²⁸.

Dofinansowanie przedsięwzięć drogowych

Lasy Państwowe przeznaczały środki funduszu leśnego na dofinansowanie przeprowadzanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań polegających na budowie, przebudowie i remoncie dróg. W PGL LP przyjmowano, że stanowią one wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Jednocześnie uznawano, że wpisują się w określone w art. 58 ust. 2 pkt 3 ustawy o lasach przeznaczenie środków funduszu leśnego, tj. tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej. W latach 2020–2023 na wykonanie tych zadań wydatkowano ze środków funduszu leśnego 441,5 mln zł. W tym okresie corocznie wzrastała kwota sygnowana na ten cel (4,1 mln zł w 2020 r., 18,9 mln zł w 2021 r., 139,0 mln zł w 2022 r. oraz 279,5 mln zł w 2023 r.).

Reguły wspierania przedsięwzięć ustanawiały jedynie akty wewnętrzne, wydawane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Wykaz zadań drogowych przyjętych do realizacji był ujmowany w decyzjach²⁹ Dyrektora Generalnego LP. Jego zarządzenia³⁰ w sprawie wspólnych

przedsięwzięć drogowych mających związek z gospodarką leśną obligowały regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, a następnie Dyрекję Generalną Lasów Państwowych do analizy wniosków złożonych przez nadleśniczych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w trzech jednostkach organizacyjnych PGL LP, w związku z opracowanymi i złożonymi wnioskami, nie były przestrzegane reguły udzielania dofinansowania. Sporządzenie w Nadleśnictwie Rudy Raciborskie uzasadnienia tych wniosków nie objęło analiz, które potwierdziłyby możliwość osiągnięcia przez PGL LP zwymiarowanych korzyści, wynikających z dofinansowania przedsięwzięć. Pomimo to, proces weryfikacji tych wniosków w jednostkach nadrzędnych (Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach oraz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych) nie skutkował zakwestionowaniem braku wymaganego uzasadnienia. W rezultacie przyznano dofinansowanie dziewięciu przedsięwzięciom na łączną kwotę 14,4 mln zł.

Dofinansowanie ze środków funduszu leśnego inwestycji w infrastrukturę drogową jednostek samorządu terytorialnego stanowiło równoległą formę przekazywania środków na wsparcie administracji samorządowej. Ustawodawca w art. 58b ustawy o lasach przewidział bowiem procedurę przekazywania środków na budowę dróg

²⁸ Tamże, s. 36-37.

²⁹ Wydanych na podstawie art. 33 ust. 1, art. 33 ust. 3 pkt 3, 8 oraz art. 56 ust. 2 ustawy o lasach w związku z § 6 Statutu PGL LP.

³⁰ Nr 58 z 7.8.2018 r. (Biul. Inf. LP poz. 138), nr 28 z 24.3.2022 (Biul. Inf. LP poz. 47) oraz nr 20 z 10.2.2023 (Biul. Inf. LP poz. 40).

pozależnych (w tym samorządowych)³¹, obejmującą obowiązkowe wpłaty PGL LP na rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

Odpis na fundusz leśny

Stosownie do art. 57 ustawy o lasach jednym ze źródeł zwiększeń funduszu leśnego jest odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw. Jego wielkość ustala corocznie w drodze decyzji minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Rozwinięcie przepisów ustawy o lasach stanowi § 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej, w myśl którego odpis ten ustalany jest wskaźnikiem procentowym na dany rok w stosunku do planowanych przychodów ze sprzedaży drewna.

W wyniku kontroli ustalono, że Dyrektor Generalny LP w grudniu 2022 r. wystąpił do Ministra Klimatu i Środowiska z wnioskiem o zwiększenie odpisu podstawowego na fundusz leśny do 22,0491%³². Uzasadnienie tego wniosku było ogólnikowe i wskazywało m.in. na potrzebę ponoszenia w 2022 r. i latach kolejnych licznych wydatków ze środków funduszu leśnego. W uzupełnieniu wniosku podkreślono znaczny wzrost przychodów ze sprzedaży drewna w stosunku do planowanych. Minister Klimatu i Środowiska zaaprobował wniosek i tym samym zmienił wielkość

wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny.

Faktyczną, istotną przesłanką wnioskowania o zwiększenie odpisu podstawowego na fundusz leśny, niewymienioną we wniosku, była intencja przeniesienia środków finansowych z nadleśnictw na rachunek funduszu leśnego³³. Zamiar ten stał w sprzeczności z zasadą sformułowaną w § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej³⁴, w myśl której powinny one pozostać w dyspozycji nadleśnictwa, z przeznaczeniem na powiększenie funduszy własnych.

Zgodnie z § 17 pkt 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej odpis podstawowy na fundusz leśny stanowi koszt działalności Lasów Państwowych. Jego zmiana skutkowałą wzrostem kosztów PGL LP o 556,5 mln zł oraz zmniejszeniem sprawozdawanego zysku PGL LP za 2022 r. o tę samą kwotę.

Opisana powyżej swoboda w kształtowaniu wyniku finansowego niekorzystnie wpływała na przejrzystość prezentowanych informacji zarówno o kosztach prowadzonej działalności, jak też korzyściach wynikających z zarządzania mieniem Skarbu Państwa. Sprzyjał temu brak określenia w przepisach przesłanek determinujących poziom wnioskowanego przez Dyrektora Generalnego LP oraz ustalanego przez właściwego ministra odpisu podstawowego na fundusz leśny.

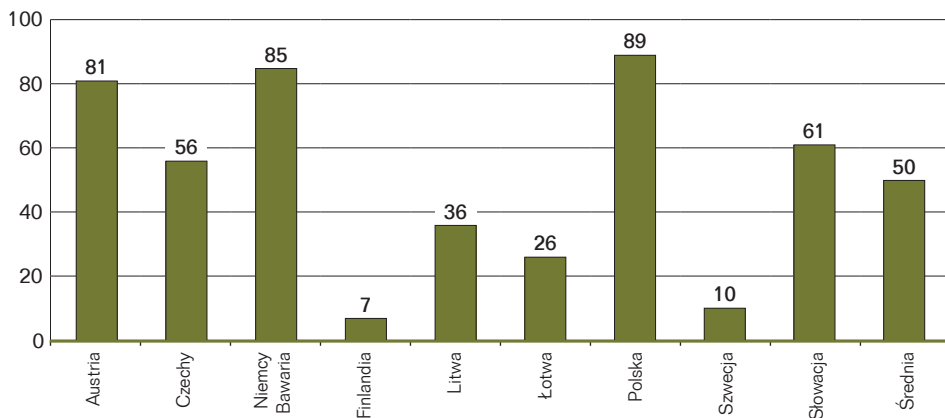
³¹ A. Mikos, S. Szczutkowska, R. Ślusarczyk: *Lasy na sprzedaż...*, op.cit., s. 13.

³² Z 17,93%.

³³ Takie uzasadnienie zaprezentowano podczas posiedzenia Kolegium Lasów Państwowych 21.12.2022.

³⁴ Zgodnie z tym przepisem wynik finansowy nadleśnictw, po pomniejszeniu o wartość niewykonanych zadań z zakresu działalności podstawowej oraz o część zysku przekazywanego na rachunek DGLP, pozostaje w dyspozycji nadleśnictwa, z przeznaczeniem na powiększenie funduszy własnych.

Rysunek 2. Wynagrodzenie w państwowych samofinansujących się gospodarstwach leśnych wybranych krajów UE (euro/1 ha)



Źródło: Dane pochodzą z publikacji A. Seligi: „Porównanie wyników lasów...”, op.cit.³⁵

Zatrudnienie w PGL LP

Lasy Państwowe są jednym z największych pracodawców w kraju – w kontrolowanym okresie zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wynosiło ponad 25 tys. osób. Najliczniejszą grupą zatrudnionych byli pracownicy Służby Leśnej, których udział w przeliczeniu na średnią liczbę etatów wynosił od 67,8% (2020 r.) do 69,0% (I kw. 2024 r.). Łączne wydatki na wynagrodzenia kształtowały się na poziomie od 2,4 mld zł (w 2020 r.), do 3,4 mld zł (w 2023 r.). Przeciętne koszty wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych w 2022 r. (w przeliczeniu na 1 ha lasu) były wyższe niż średnia dla dziewięciu porównywanych samofinansujących się gospodarstw leśnych z krajów Unii

Europejskiej i wyższe niż w innych porównywanych krajach UE.

Przeciętna liczba zatrudnionych pracowników na stanowiskach nierobotniczych w PGL LP w 2022 r. wyniosła 3,3 w przeliczeniu na 1000 ha lasów. Również ten wskaźnik kształtował się powyżej średniej (1,5) dla dziewięciu samofinansujących się gospodarstw leśnych z krajów UE i był wyższy niż w innych porównywanych krajach UE. Spośród pozostałych samofinansujących się gospodarstw leśnych z krajów UE najniższy poziom zatrudnienia był w Finlandii i Szwecji (odpowiednio 0,1 oraz 0,2), natomiast najwyższy w Słowacji i Czechach (2,5 i 2,2)³⁶.

A. Seliga zauważa przy tym, że „(...) na poziom zatrudnienia w gospodarstwie leśnym wpływa gęstość zaludnienia,

³⁵ A. Seliga: *Porównanie wyników lasów państwowych w 2022 roku*, „Las Polski” nr 4/2024, s.13.

³⁶ Ibidem, s.13. W pozostałych porównywanych samofinansujących się gospodarstwach leśnych z krajów UE wartości te kształtowały się następująco: Austria – 1,2; Niemcy (Bawaria) – 1,5; Litwa – 1,4 oraz Łotwa – 0,9.

a ta w Finlandii jest znacznie mniejsza niż w krajach środkowoeuropejskich. Ponadto lasy państwowe w krajach nordyckich mają procesowo zorientowaną strukturę organizacyjną, która cechuje się dużą kompresją etatów³⁷.

W odniesieniu do zaprezentowanych powyżej danych w informacji o wynikach kontroli stwierdzono, że: „Utrzymywaniu w PGL LP wysokiego poziomu zatrudnienia oraz wynagrodzeń pracowników na tle porównywanych krajów sprzyjały rosnące w okresie objętym kontrolą przychody ze sprzedaży drewna, pozwalające na wykazywanie dodatniego wyniku działalności, pomimo istotnie wzrastających kosztów”³⁸.

Darowizny na cele społecznie użyteczne

Ustawa o lasach nie odnosi się do przekazywania przez Lasy Państwowe darowizn na rzecz innych podmiotów. Taka możliwość została natomiast uwzględniona w przepisach wykonawczych do ustawy, tj. w § 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej. Według niego, z dodatniego wyniku finansowego mogą być wydzielone środki m.in. na cele społecznie użyteczne, w tym świadczenia na rzecz jednostek użyteczności publicznej i oświatowej³⁹. Jednocześnie rozporządzenie nie uszczegóławia zasad dotyczących przekazywania, rozliczania,

czy też weryfikacji wydatkowania darowizn.

Na podstawie tego przepisu rozporządzenia z zasobów finansowych wypracowanych przez PGL LP w latach 2020–2023 wydzielono 97,8 mln zł na cele społecznie użyteczne. W konsekwencji część zysków przeznaczono na zadania niezwiązane z gospodarką leśną. Wydzielenie środków na cele społecznie użyteczne ujmowane było w sprawozdaniach finansowych i podziału zysku PGL LP, zatwierdzanych postanowieniami ministra właściwego do spraw środowiska.

W skontrolowanych nadleśnictwach przekazano 3,4 mln zł tytułem 2073 darowizn. Przeprowadzona analiza 154 z nich, na kwotę 911,6 tys. zł, wykazała, że w wypadku 29, na kwotę 216,2 tys. zł, nie dochowano wymogów określonych w § 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej. Te środki przekazano bowiem na inicjatywy wykraczające poza cele pożytku publicznego określone w art. 4 ust. 1 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁰. Dotyczyły one wsparcia funkcjonowania parafii rzymskokatolickich, w tym dofinansowania prac budowlano-remontowych. Takie naruszenia stwierdzono w dziewięciu nadleśnictwach, tj.: Bircza, Brynek, Gdańsk, Kościerzyna, Rudy Raciborskie, Rudziniec, Sława Śląska, Świebodzin i Zielona Góra. Ponadto w ramach wymienionej

³⁷ Tamże, s. 14.

³⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Gospodarka majątkowa...*, op.cit., s. 21.

³⁹ Zgodnie z § 19 ust. 2 nie więcej niż 15% środków wydzielonych z dodatniego wyniku finansowego może być przeznaczonych na: nagrody dodatkowe, zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz cele społecznie użyteczne.

⁴⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 1338, ze zm.



kwoty dyrektor RDLP w Katowicach, działający jako pełnomocnik nadzorowanych nadleśniczych, przekazał 140 tys. zł, co wykraczało poza kompetencje dyrektora regionalnej dyrekcji LP określone w art. 34 ustawy o lasach.

Gospodarowanie majątkiem

W obszarze gospodarowania majątkiem PGL LP również podejmowało działania wykraczające poza zadania Lasów Państwowych i potrzeby gospodarki leśnej.

W myśl art. 42 ust. 1 ustawy o lasach Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ma prawo, w imieniu Skarbu Państwa, tworzyć jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, bądź przystępować do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych. Przepisy ustawy nie określają jednak celów, dla realizacji których może nastąpić nabycie akcji lub udziałów w spółkach Skarbu Państwa. Wobec powyższego znajdują tu zastosowanie normy określone w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Stosownie do art. 9a przywołanej ustawy, Skarb Państwa może nabywać akcje/udziały spółek w celu realizacji polityki społecznej lub gospodarczej państwa, zwiększenia swojego udziału w kapitale zakładowym spółki, podejmowania środków służących ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa RP, o których mowa w art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Tak sformułowane cele, w ocenie NIK, nie uprawniają do nabywania udziałów spółki działającej w branży informatycznej. Lasy Państwowe

jednak wydatkowały 15,2 mln zł w związku z nabyciem udziałów tego typu podmiotu, który uprzednio świadczył na rzecz PGL LP usługi związane z obsługą systemu informatycznego wykorzystywanego w Lasach Państwowych.

Następnie PGL LP, działając jako jedyny wspólnik, przekazały tej spółce 2 mln zł tytułem dopłaty, o której mowa w art. 177 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁴¹. Przekazanie tych środków nie zostało jednak poprzedzone szczegółową analizą uzasadniającą to świadczenie, w tym wskazującą na korzystną dla PGL LP relację poniesionych nakładów do założonych efektów.

Podsumowanie

Kontrola NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości w gospodarowaniu majątkiem i środkami finansowymi Lasów Państwowych, które stały się podstawą do sformułowania wniosków pokontrolnych adresowanych m.in. do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Klimatu i Środowiska.

Pierwszy wniosek do Prezesa Rady Ministrów dotyczył wypracowania i podjęcia działań ukierunkowanych na wdrożenie rozwiązań prawnych pod kątem zapewnienia:

- ochrony mienia Skarbu Państwa powierzonego PGL LP w zarządzanie, z uwzględnieniem konieczności prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej;
- partycypacji Skarbu Państwa w korzyściach wynikających z zarządzania

⁴¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.

mieniem publicznym na poziomie odzwierciedlającym jego skalę oraz uzyskiwane pożytki;

- mechanizmów zmniejszających ryzyko niegospodarnych i niecelowych działań przez ograniczenie kształtowania – na podstawie aktów wewnętrznych – czynników wpływających na poziom uzyskiwanych przychodów i ponoszonych kosztów.

Natomiast drugi wniosek wskazywał na zasadność podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania delegacji ustawowej, określonej w art. 59 ustawy o lasach, dotyczącej treści rozporządzenia regulującego szczegółowe zasady gospodarki finansowej w Lasach Państwowych.

Mając na uwadze ustawowe obowiązki ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie nadzoru nad Lasami Państwowymi oraz nadzoru nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do niego wnioski dotyczące m.in.:

- podjęcia działań legislacyjnych mających na celu doprecyzowanie zasad sprawowania nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska nad Lasami

Państwowymi, na co NIK zwracała już uwagę w 2015 r.⁴²;

- podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania art. 58 ust. 1 i ust. 2 ustawy o lasach, określających przeznaczenie środków funduszu leśnego; konieczności doprecyzowania definicji wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP (art. 58 ust. 2 pkt 1), na co NIK zwracała uwagę w 2015 r.⁴³ i 2022 r.⁴⁴;

- dokonania analizy zasadności utrzymania możliwości przeznaczenia części zysku nadleśnictw na cele społecznie użyteczne, przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej, w tym świadczenia na rzecz jednostek użyteczności publicznej i oświatowej (§ 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia).

Dotychczas nie nastąpiły zmiany przepisów, których dotyczyły wnioski pokontrolne NIK.

MARCIN BLAJDA, doradca ekonomiczny,
JANUSZ MADEJ, p.o. wicedyrektora,
JAKUB MUCHA, główny specjalista k.p.,
Opolska Delegatura NIK w Opolu

⁴² Informacja o wynikach kontroli NIK: *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*, s. 11.

⁴³ Ibid., s. 10.

⁴⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego*, s. 24.

Słowa kluczowe: Lasy Państwowe, pozyskanie drewna, gospodarka leśna, fundusz leśny, działania promocyjne

Bibliografia:

1. Brzezicki T., Morawski W., Wantoch-Rekowski J.: *Janusowe oblicze Lasów Państwowych. Wybrane aspekty gospodarki finansowej w Lasach Państwowych*, „Prawo i Więź” nr 3/2021.



2. Danecka D., Radecki W.: *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2021.
3. Gołębiowska A., Kociołek-Pęksa A.: *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe SGSP” nr 3/2018.
4. Leśkiewicz K.: *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Innovatio Press – Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, 2019.
5. Mikos A., Szczutkowska S., Ślusarczyk R.: *Lasy na sprzedaż: jak Lasy Państwowe uwłaszczyły się na wspólnych lasach*, Bystra 2023.
6. Sadowska B.: *Wynik finansowy Lasów Państwowych i podział zysku – w opiniach interesariuszy*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” nr 3/2023.
7. Seliga A.: *Porównanie wyników lasów państwowych w 2022 roku*, „Las Polski” nr 4/2024.

ABSTRACT

Asset and Financial Management of the State Forests – Need for Legislative Measures

The functioning of the State Forests (Polish: *Lasy Państwowe*) has been a subject of interest for the Supreme Audit Office for many years, as evidenced by audits covering various areas of this entity's activity, including the 2014 audit D/14/505 *Financial Management of the State Forests*. The most recent audit, conducted in 2024 at the initiative of NIK, focused on three areas of resource management: assets, financial resources and the forest fund established within the State Forests, which is primarily financed from timber sales revenue. In particular, the audit examined the correctness of: (a) expenditures from the forest fund for promotional and image-related activities; (b) co-financing of local government road projects using forest fund resources; and (c) donations for socially useful purposes. The audit covered 18 units of the State Forests, including the General Directorate of the State Forests, the State Forests Information Center, four regional directorates and 12 forest districts. To reduce the risk of erroneous conclusions and to verify the assumptions used, NIK organised three expert panels, whose opinions were taken into account in the conduct of this audit.

Marcin Blajda, economic advisor, Regional Branch of NIK in Opole,
Janusz Madej, acting deputy director of the Regional Branch of NIK in Opole,
Jakub Mucha, senior public audit expert, Regional Branch of NIK in Opole

Key words: State Forests, obtaining wood, forest management, forest fund, promotion activities