DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2026.1.23 kontrola i audyt

Ustalenia NIK i ramy kontroli

# Zachowanie lasów państwowych jako zasobu strategicznego

Artykuł wskazuje podstawy prawne i ramy kontroli zachowania lasów państwowych oraz wykonywania zarządu nad zasadniczą częścią tego zasobu przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe[1]. Punktem wyjścia są konstytucyjne i ustawowe źródła obowiązku zachowania trwałości oraz wielofunkcyjności lasów, ujmowane w relacji do ich gospodarczego użytkowania. Analiza ustaleń zawartych w Informacjach o wynikach kontroli NIK pozwala określić, w jakim zakresie kontrola państwowa może służyć w tym obszarze ocenie wykonywania obowiązków związanych z ochroną mienia publicznego, ciągłością planowania, finansowaniem funkcji publicznych, jakością nadzoru oraz mierzalnością rezultatów środowiskowych. Na tej podstawie wskazano ramy ewentualnej kontroli koordynowanej oraz trzy autorskie wskaźniki pomocnicze, które mogłyby służyć porządkowaniu danych i porównaniom.

**MICHAŁ ŁYSZKOWSKI**

## Wprowadzenie

Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju[2] jest najczęściej postrzegana jako regulacja chroniąca wymienione w niej dobra przed prywatyzacją. Takie odczytanie odpowiada zawartemu w ustawie zakazowi przekształceń własnościowych, lecz nie wyczerpuje treści normatywnej. Jej zakres obejmuje zasoby zróżnicowane pod względem właściwości przyrodniczych, odnawialności, znaczenia gospodarczego oraz konstrukcji prawnej[3]. Ustawa łączy ochronę własnościową z nakazem

[1] PGL LP.

[2] Ustawa z 6.7.2001 o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1235; dalej: ustawa o zasobach strategicznych).

[3] Zob. A. Haładyj, J. Trzewik: *Komentarz do ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, LEX/el. 2020.

gospodarowania w interesie dobra ogólnego oraz obowiązkami dostosowanymi do charakteru poszczególnych zasobów.

Dalsze rozważania dotyczą jednego z zasobów objętych ochroną – lasów państwowych, rozumianych jako lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, ze szczególnym uwzględnieniem tych pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, którego działalność była przedmiotem analizowanych kontroli Najwyższej Izby Kontroli[4]. Analiza obejmuje sposób wykonywania zarządu, planowania, finansowania i ochrony funkcji tego zasobu. Realizacja celu ustawy o zasobach strategicznych w odniesieniu do lasów była dotąd oceniana przez NIK pośrednio, w ramach kontroli sektorowych dotyczących gospodarki finansowej Lasów Państwowych i gospodarowania powierzonym im mieniem Skarbu Państwa, nadzoru ministra, planowania gospodarki leśnej, adaptacji do zmian klimatu oraz ochrony obszarów o szczególnej wartości przyrodniczej[5]. Łączna analiza tych ustaleń służy ocenie funkcjonowania systemu gospodarowania lasami jako zasobem strategicznym. Problem kontrolny nie sprowadza się przy tym do przeciwstawienia ochrony zasobu i gospodarczego korzystania z lasów. Ustawowy model gospodarki leśnej zakłada współwystępowanie funkcji ochronnych, gospodarczych i społecznych, a zasadnicze pytanie dotyczy tego, czy model zarządzania pozwala zachować ich trwałość w długim okresie. Konstytucyjne obowiązki ochrony środowiska i zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego, o których będzie mowa szerzej w kolejnych częściach artykułu, wyznaczają ramy wykładni tego ustawowego nakazu, nie tworzą jednak w ustawie zasadniczej odrębnej ustrojowej kategorii „zasobu strategicznego".

Artykuł zmierza do odpowiedzi na cztery powiązane pytania: jak ustalić treść ustawowego nakazu zachowania lasów jako zasobu strategicznego; jakie znaczenie ma w tym mechanizmie status własnościowy; jak oceniać relację między trwałością funkcji ochronnych, społecznych i gospodarczych oraz w jaki sposób należy ujmować obowiązki podmiotów gospodarujących i nadzorujących z zastosowaniem konstytucyjnych i ustawowych kryteriów kontroli NIK. Ostatnie pytanie obejmuje także rozstrzygnięcie, czy dotychczasowe ustalenia kontrolne ujawniają nieprawidłowości jednostkowe, czy problemy systemowe.

W tekście zastosowano metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną funkcjonalną analizą Informacji o wynikach kontroli

[4] Dalej także: NIK, Izba.

[5] Podstawowy materiał kontrolny stanowią informacje o wynikach kontroli NIK: *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*, nr ewid. 55/2015/D/14/505/KBF, Warszawa 2015 (dalej: *Gospodarka finansowa LP*); *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych*, nr ewid. 8/2025/P/24/078/LOP, Warszawa 2025 (dalej: *Gospodarka majątkowa i finansowa LP*); *Adaptacja gospodarki leśnej Lasów Państwowych do zmian klimatycznych*, nr ewid. 107/2024/P/24/094/LZG, Warszawa 2025 (dalej: *Adaptacja gospodarki leśnej*); *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej*, nr ewid. 21/2019/P/18/048/KSI, Warszawa 2019 (dalej: *Puszcza Białowieska*). W dalszych przypisach Informacje te są cytowane przez wskazanie skróconego tytułu i właściwych stron.

NIK. Podstawę rozważań stanowią przepisy Konstytucji RP[6] określające obowiązki dotyczące dobra wspólnego, ochrony środowiska, bezpieczeństwa ekologicznego i mienia państwowego oraz konstytucyjne i ustawowe podstawy kontroli NIK, a także ustawa o zasobach strategicznych, ustawa o lasach i ustawa o ochronie przyrody[7].

Materiał kontrolny służy nie tylko jako źródło danych, lecz także do oceny możliwości zastosowania proponowanych ram kontroli.

## Zasób strategiczny i status lasów

Ustawowa kategoria strategicznych zasobów naturalnych obejmuje dobra niejednorodne: określone wody podziemne i powierzchniowe, wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym oraz ich zasobami, lasy państwowe, złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej, a także zasoby przyrodnicze parków narodowych. Zasoby te różnią się właściwościami przyrodniczymi, znaczeniem gospodarczym, zdolnością do odtwarzania oraz konstrukcją prawną. Przymiotnik „strategiczny" określa ich znaczenie dla trwałego zaspokajania potrzeb wspólnoty oraz skutki, jakie mogłyby wynikać z utraty publicznego władztwa nad nimi, ich degradacji albo nieracjonalnego wykorzystania.

Dalsze rozważania wymagają uporządkowania terminologii użytej przez ustawodawcę. Określenia „strategiczny", „państwowy" i „narodowy" nie mogą być traktowane jako synonimy. „Państwowy" wskazuje na status własnościowy zasobu, „strategiczny" – na jego szczególną doniosłość funkcjonalną, natomiast „narodowy" wyraża aksjologiczne uzasadnienie ochrony, wiążąc zachowanie zasobu z dobrem wspólnym i perspektywą długoterminową. Rozróżnienie to pozwala oddzielić tytuł własności od funkcji zasobu oraz uzasadnienia jego szczególnej ochrony, a tym samym zapobiega traktowaniu własności państwowej jako celu samego w sobie. Pełna rekonstrukcja znaczenia tych określeń wykracza jednak poza zakres artykułu, jest potrzebna jedynie do wyjaśnienia relacji między chronionym zasobem a podmiotem objętym analizowanymi kontrolami[8].

Funkcjonalne znaczenie kategorii zasobów strategicznych ujawnia się przede

---

[6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja).

[7] Ustawa z 28.9.1991 o lasach (Dz.U. z 2026 r. poz. 663; dalej: u.l.) oraz ustawa z 16.4.2004 o ochronie przyrody (Dz.U. z 2026 r. poz. 13, ze zm.).

[8] Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza do tych zasobów „lasy państwowe", posługując się tym określeniem w znaczeniu przedmiotowym. Na podstawie ustawy o lasach należy je odnieść do „lasów stanowiących własność Skarbu Państwa" i odróżnić od „Lasów Państwowych", będących ustawowym skrótem nazwy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (zob. art. 1 pkt 3 ustawy z 6.7.2001 o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju oraz art. 4 ust. 1 ustawy z 28.9.1991 o lasach). Zakres obu pojęć nie jest tożsamy, ponieważ zarząd Lasów Państwowych nie obejmuje lasów będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ani będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów. Zob. art. 4 ust. 2 ustawy o lasach. Rozróżnienie ma znaczenie dla dalszego wywodu: strategicznym zasobem są lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, natomiast analizowane kontrole dotyczyły działalności Lasów Państwowych jako zarządcy zasadniczej części tego zasobu.

wszystkim w zróżnicowaniu obowiązków odnoszących się do poszczególnych ich rodzajów. Ustawa o zasobach strategicznych nie poprzestaje bowiem na objęciu ich wspólną ochroną własnościową, lecz dostosowuje sposób zachowania do właściwości przyrodniczych, w szczególności do zdolności odtwarzania. W odniesieniu do zasobów odnawialnych właściwe organy i podmioty zarządzające mają je utrzymywać, powiększać i doskonalić; z kolei złoża kopalin powinny być użytkowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zróżnicowanie tych obowiązków ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonalnej wykładni ustawy: potwierdza, że zachowanie zasobu nie ogranicza się do utrzymania jego statusu własnościowego. Nie oznacza również pozostawienia zasobu w stanie niezmienionym ani całkowitego wyłączenia go z korzystania. W wypadku zasobów odnawialnych obejmuje utrzymanie ich zdolności regeneracyjnej oraz warunków dalszego pełnienia właściwych im funkcji, natomiast w odniesieniu do zasobów nieodnawialnych – takie kształtowanie tempa i sposobu użytkowania, które uwzględnia ograniczoność zasobu oraz skutki jego wyczerpywania.

Wspólnym elementem dotyczącym wszystkich zasobów jest obejmujący je zakaz przekształceń w zakresie, w jakim stanowią własność Skarbu Państwa. Towarzyszą mu: nakaz gospodarowania zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego, obowiązki dostosowane do odnawialnego albo nieodnawialnego charakteru zasobu oraz gwarancje nieodpłatności określonych świadczeń pozaprodukcyjnych i wolnego wstępu do lasów państwowych oraz dostępu do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Ustawa o zasobach strategicznych nie tworzy jednak kompletnego reżimu gospodarowania poszczególnymi zasobami. Konkretne zadania, kompetencje, procedury planistyczne i ograniczenia korzystania wynikają z regulacji sektorowych, które powinny być wykładane z uwzględnieniem celu ustawowego.

W odniesieniu do lasów szczególnie wyraźnie ujawnia się różnica między przedmiotem prawa własności a dobrem podlegającym zachowaniu. Objęta reżimem ustawy o zasobach strategicznych nieruchomość leśna stanowi składnik mienia Skarbu Państwa, podlega ewidencji i może być przedmiotem czynności cywilnoprawnych w granicach przewidzianych prawem. Las jest jednak równocześnie ekosystemem i jego znaczenie obejmuje zachowanie różnorodności biologicznej, zdolności regeneracyjnej i produkcyjnej, ochronę gleb i wód, funkcje klimatyczne, krajobrazowe i zdrowotne oraz możliwość korzystania społecznego[9]. Wartość zasobu nie może być więc utożsamiana z wartością gruntu, drzewostanu ani przychodem z pozyskania drewna.

Przedstawione elementy składają się na funkcjonalne rozumienie nakazu zachowania lasów jako zasobu strategicznego.

[9] Zob. art. 6 ust. 1 pkt 1a, art. 7-8 i art. 13 u.l.; J. Chmielewski: *Constitutional Basis of Polish Forest Law*, „Polish Yearbook of Environmental Law" 2016, s. 7-22; G. Buczyński: *Rola państwa i prawa w ochronie lasów* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, B. Rakoczy (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Obejmuje on ochronę tytułu własności i faktycznego władztwa nad mieniem, utrzymanie zdolności regeneracyjnej i wielofunkcyjności lasów, zapewnienie odpowiednich warunków zarządu oraz zachowanie ich publicznej dostępności. Strategiczny charakter zasobu wymaga przy tym uwzględnienia perspektywy wykraczającej poza roczny plan finansowy i bieżący cykl gospodarczy, ponieważ decyzje dotyczące pozyskania, odnowienia, ochrony siedlisk, retencji i składu gatunkowego wywołują skutki przez dziesięciolecia. Ocena realizacji ustawowego nakazu zachowania lasów powinna zatem uwzględniać także ryzyko utraty zdolności do pełnienia strategicznych funkcji oraz przenoszenia kosztów środowiskowych, majątkowych i organizacyjnych na kolejne lata.

Lasy Państwowe są podstawową jednostką organizacyjną, za pomocą której państwo wykonuje zarząd nad zasadniczą częścią lasów stanowiących własność Skarbu Państwa[10] oraz realizuje związane z nimi zadania ochronne, gospodarcze i społeczne. Znaczenie tej jednostki nie sprowadza się zatem do technicznego administrowania nieruchomościami. Łączy ona wykonywanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa[11] z zapewnieniem trwałości gospodarki leśnej i ciągłości funkcji publicznych zasobu. Wypełnia w ten sposób funkcję publiczną o znaczeniu ustrojowym. Lasy Państwowe nie mają osobowości prawnej, a ich organizacyjna i finansowa samodzielność nie tworzy odrębności majątkowej; czynności dotyczące zarządzanych nieruchomości wywołują skutki w sferze prawnej Skarbu Państwa. Samofinansowanie ma służyć ciągłości wykonywania zadań, nie zaś podporządkowaniu działalności maksymalizacji wyniku finansowego. Dlatego zarówno nadwyżka środków, jak i nierentowność określonych funkcji powinny być oceniane z punktu widzenia potrzeb zasobu i ustawowych celów gospodarowania.

Wykonywanie zarządu obejmuje również aktywną ochronę mienia. Wymaga prawidłowej ewidencji nieruchomości, ochrony granic, reagowania na korzystanie bez tytułu, ostrożności przy rozporządzaniu oraz zapewnienia danych pozwalających ustalić rzeczywisty stan zasobu. Zakaz przekształceń własnościowych nie zapobiega bowiem utracie faktycznego władztwa, będącej następstwem zaniedbań zarządczych. Strategiczne znaczenie lasów wzmacnia zatem wymaganie staranności w wykonywaniu zarządu, nie zmieniając konstrukcji prawa własności.

Powierzenie Lasom Państwowym zasadniczej roli w gospodarowaniu zasobem nie oznacza jednak, że każda wyspecjalizowana czynność musi być wykonywana przez podmiot państwowy. Trybunał

[10] Zob. art. 32 u.l.

[11] Zob. art. 32 i art. 50 u.l. Na temat publicznego charakteru zarządu zob. I. Sierpowska: *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" nr 1/2006, s. 133-151; A. Habuda: *Prawne fundamenty zrównoważonej gospodarki leśnej i ochrony lasów. Fakty i postulaty* [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2015, s. 319-321. Por. także art. 2 oraz art. 4 ust. 1–3 u.l.; J. Bieluk, K. Leśkiewicz: *Ustawa o lasach. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017, komentarz do art. 2 i art. 4.

Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wymagany poziom profesjonalizmu może zostać zapewniony przez kwalifikacje wykonawców, reglamentację działalności oraz zatwierdzanie planów przez właściwy organ[12]. Publiczna odpowiedzialność państwa polega więc na ustanowieniu standardów, zapewnieniu nadzoru i weryfikowalności rezultatów, nie zaś na utrzymywaniu monopolu państwowego wykonawcy.

Z wykonywaniem zarządu nad lasami państwowymi wiąże się ponadto obowiązek zapewnienia ich publicznej dostępności. Podlega ona jednak ograniczeniom. Artykuł 26 ustawy o lasach przewiduje zarówno stałe ustawowe zakazy wstępu do określonych kategorii lasów, jak i okresowy zakaz wprowadzany przez nadleśniczego w przypadkach wskazanych w ustawie. Ograniczenia dostępu powinny pozostawać związane z ustawowo określonym celem, a sposób gospodarowania nie może sprowadzać funkcji społecznej lasów do ubocznego kosztu działalności produkcyjnej[13].

## Zachowanie lasów jako zasobu strategicznego

### Podstawy konstytucyjne

Ustrojowa podstawa zachowania lasów ma złożony charakter. Artykuł 1 Konstytucji nakazuje ujmować zadania państwa z perspektywy dobra wspólnego, które nie jest tożsame ani z interesem władz publicznych, ani z maksymalizacją wpływów właściciela. W analizowanym obszarze wymaga ono takiego ukształtowania instytucji i reguł gospodarowania, aby służyły wspólnocie politycznej z poszanowaniem praw jednostki i odpowiedzialności za warunki życia[14].

Artykuł 5 Konstytucji łączy ochronę środowiska, jako jeden z podstawowych celów Rzeczypospolitej, z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada ta nie ustanawia automatycznego pierwszeństwa ochrony przyrody nad korzystaniem gospodarczym ani odwrotnie. Wymaga rozpoznania wzajemnych zależności, uwzględnienia skutków długookresowych i wyboru środków, które pozwalają zachować podstawowe funkcje środowiska przy prowadzeniu rozwoju społecznego i gospodarczego. W gospodarce leśnej wyklucza to zarówno sprowadzenie lasu do źródła przychodu, jak i wyprowadzanie z Konstytucji jednego, z góry określonego modelu użytkowania.

Centralne znaczenie dla analizowanego problemu ma art. 74 ust. 1 Konstytucji, który zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Artykuł 74 ust. 2 ustanawia natomiast ogólny obowiązek ochrony środowiska przez władze

[12] Wyrok TK z 26.3.2007 r., K 29/06, OTK ZU 2007, nr 3/A, poz. 30. Sprawa dotyczyła ustawowej wyłączności Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej na sporządzanie planów urządzenia lasu dla tych pozostających w zarządzie Lasów Państwowych.

[13] Zob. art. 5-6 ustawy o zasobach strategicznych; art. 26-28 u.l.; M. Walas: *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, B. Rakoczy (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 96-117.

[14] Por. I. Lipowicz: *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" nr 3/2017, s. 17-31; P. Korzeniowski: *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne" w systemie prawa ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" nr 1/2015, s. 27-36.

publiczne. Zestawienie obu norm oznacza, że ochrona nie może ograniczać się do reakcji na już powstałą degradację. Użyte w art. 74 ust. 1 sformułowanie „prowadzenie polityki zapewniającej" nie ustanawia gwarancji całkowitego wyeliminowania zagrożeń, lecz określa standard działania władz publicznych: polityka powinna być spójna i długofalowa, obejmować rozpoznawanie ryzyka, określanie celów, dobór instrumentów, zapewnienie finansowania oraz monitorowanie rezultatów. Bezpieczeństwo ekologiczne oznacza w tym ujęciu zdolność państwa do identyfikowania i ograniczania zagrożeń dla podstawowych funkcji środowiska na podstawie prawa, aktualnej wiedzy i dostępnych środków[15].

Odwołanie w art. 74 ust. 1 do „współczesnego i przyszłych pokoleń" stanowi element treści obowiązku zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego, a nie jedynie deklarację aksjologiczną. Przepis przesuwa horyzont oceny działań władz publicznych poza bieżący stan środowiska i nakazuje uwzględniać skutki odroczone, kumulatywne i trudno odwracalne. Przyszłe pokolenia nie są tu postrzegane jako aktualny podmiot roszczenia wobec państwa; wyznaczają natomiast konstytucyjny punkt odniesienia dla oceny decyzji podejmowanych obecnie. Oznacza to, że doraźna efektywność, krótkookresowy rachunek gospodarczy ani aktualne potrzeby użytkowników zasobu nie mogą wyczerpywać oceny prawidłowości polityki środowiskowej. Władze publiczne powinny brać pod uwagę, czy obecny sposób gospodarowania daje możliwość zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego również w przyszłości.

Międzypokoleniowy wymiar art. 74 ust. 1 nie oznacza zakazu korzystania z zasobów ani nakazu utrzymania ich w stanie niezmienionym. Wymaga natomiast, aby kompromis między potrzebami współczesnymi i przyszłymi nie polegał na prostym przenoszeniu kosztów środowiskowych na kolejne generacje. Im bardziej długotrwały, kumulatywny albo trudno odwracalny charakter mają skutki określonych decyzji, tym większe znaczenie zyskują: ich uprzednie rozpoznanie, ciągłość planowania, monitoring i możliwość korekty. W odniesieniu do lasów oznacza to potrzebę ochrony nie tylko bieżącego stanu drzewostanu, lecz także zdolności regeneracyjnej, odporności na zmiany klimatu oraz trwałości funkcji ekologicznych, społecznych i gospodarczych w horyzoncie wykraczającym poza roczny plan finansowy, kadencję organu czy okres objęty kontrolą.

Znaczenie tego wymogu ujawnia się szczególnie wtedy, gdy zagrożenie dla trwałości zasobu nie wynika z jednej decyzji, lecz z kumulacji działań podejmowanych w dłuższym czasie. Poszczególne rozstrzygnięcia mogą być zgodne z prawem, ekonomicznie uzasadnione i racjonalne z perspektywy bieżących potrzeb,

[15] M. Górski: *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016; L. Garlicki, M. Derlatka: *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 804-806; K. Szwed: *Konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" nr 3/2022, s. 66-74.

a mimo to ich łączny skutek może stopniowo osłabiać zdolność zasobu do regeneracji i pełnienia jego funkcji. Z perspektywy art. 74 ust. 1 Konstytucji problemem staje się zatem nie tylko zapobieganie pojedynczym aktom degradacji, lecz także takie ukształtowanie polityki państwa, aby dostrzegała skutki skumulowane i odroczone oraz nie premiowała systemowo krótkookresowej korzyści kosztem bezpieczeństwa ekologicznego przyszłych pokoleń.

Pomocniczego wyjaśnienia tego mechanizmu dostarcza model „tragedii wspólnego pastwiska"[16]. Pokazuje on, że działania racjonalne z perspektywy poszczególnych użytkowników mogą, jeżeli są podejmowane niezależnie i oceniane w krótkim horyzoncie, prowadzić do rezultatu niekorzystnego dla całej wspólnoty. W odniesieniu do zasobów środowiska problem ma również wymiar temporalny: korzyści z eksploatacji lub oszczędności mogą przypadać obecnym użytkownikom, podczas gdy koszty pogorszenia odporności, zdolności regeneracyjnej albo innych funkcji zasobu ujawnią się dopiero później. W tym znaczeniu model wzmacnia, lecz nie zastępuje normatywnej argumentacji wynikającej z art. 74 ust. 1 Konstytucji.

Instytucjonalne badania nad gospodarowaniem zasobami wspólnymi uzupełniają ten obraz o wskazanie, że trwałość zasobu zależy nie tylko od formy własności, lecz także od jakości reguł korzystania, monitoringu, koordynacji, przypisania odpowiedzialności i możliwości korygowania działań. W tym punkcie argument ten łączy się bezpośrednio z praktyką kontrolną NIK. Analizowane kontrole, choć nie posługują się językiem teorii zasobów wspólnych, intuicyjnie ujmują podobny problem: wychodzą poza ocenę pojedynczych czynności i badają, czy rozwiązania organizacyjne, planistyczne, finansowe i nadzorcze tworzą system zdolny do zachowania funkcji zasobu w czasie. Z tego punktu widzenia powtarzalność niekorzystnych zjawisk, brak koordynacji albo brak mechanizmu oceny ich łącznych następstw mogą mieć znaczenie także wtedy, gdy żadna pojedyncza decyzja nie wyjaśnia jeszcze ryzyka dla całego zasobu. Ustalenia dotyczące „tragedii wspólnego pastwiska" i instytucjonalnych warunków trwałego gospodarowania zasobami pomagają więc uchwycić systemowy wymiar obowiązku zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Ramy gospodarowania mieniem państwowym wyznaczają również art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji. Zastrzeżenie formy ustawowej dla zasad i trybu nabywania, zbywania oraz obciążania mienia państwowego, a także organizacji Skarbu Państwa potwierdza, że sposób wykonywania własności lasów wymaga jednoznacznych podstaw prawnych. Przepisy te nie ustanawiają jednak ogólnej zasady, zgodnie z którą każdy zasób strategiczny

[16] Zob. G. Hardin: *The Tragedy of the Commons*, „Science" nr 3859/1968, s. 1243-1248; E. Ostrom: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press 1990, s. 1-28, 88-102. Por. także T. Dietz, E. Ostrom, P.C. Stern: *The Struggle to Govern the Commons*, „Science" nr 5652/2003, s. 1907-1912.

musi pozostawać własnością państwa. Konstytucyjne cele środowiskowe nie mogą bowiem zastąpić przepisu określającego kompetencję, zakaz albo ograniczenie, a regulacja własnościowa powinna być wykładana w sposób umożliwiający wykonanie obowiązków dotyczących bezpieczeństwa ekologicznego, zdrowia i dobra wspólnego.

### Kryteria kontroli NIK

Realizacja wskazanych obowiązków podlega weryfikacji przez NIK na podstawie art. 203 Konstytucji oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[17]. Kryteria kontroli wyznaczają sposób oceny stwierdzonego stanu faktycznego, nie są natomiast źródłem zadań ani obowiązków podmiotu kontrolowanego. Ich treść wynika z właściwych dla danego podmiotu norm prawnych, które – w zakresie relewantnym dla badanego działania – współtworzą wzorzec kontroli. W odniesieniu do Lasów Państwowych, jako państwowej jednostki organizacyjnej, zastosowanie znajdują wszystkie cztery kryteria wymienione w art. 203 ust. 1 Konstytucji i art. 5 ustawy o NIK: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność. Artykuł 28 ust. 1 ustawy o NIK rozdziela ustalenie stanu faktycznego i jego rzetelne udokumentowanie od dokonania oceny działalności według kryteriów z art. 5. Ustalenie kontrolne opisuje zatem stan stwierdzony w toku kontroli; oceną jest dopiero jego odniesienie do odpowiedniego wzorca. W wypadku legalności wzorzec ma charakter normatywny i służy ustaleniu, czy działanie albo zaniechanie miało podstawę prawną, mieściło się w granicach kompetencji oraz odpowiadało obowiązującym nakazom i zakazom. Konstytucja może być w tym zakresie bezpośrednim elementem wzorca, jeżeli jej norma jest adekwatna do kontrolowanego działania; nie może być traktowana jedynie jako pozaprawne „ukierunkowanie" oceny.

Pozostałe kryteria poszerzają ocenę działalności zgodnej z prawem. Gospodarność dotyczy racjonalnego i oszczędnego wykorzystania zasobów oraz relacji nakładów do efektów. Celowość pozwala badać, czy przyjęte środki są adekwatne do celów i zadań wyznaczonych kontrolowanemu podmiotowi oraz czy prowadzą do zakładanych rezultatów. Rzetelność odnosi się w szczególności do staranności, terminowości, kompletności i wiarygodności wykonywania zadań oraz dokumentacji. Kryteria te częściowo się przenikają, lecz zachowują odrębne funkcje; ich zastosowanie wymaga zatem wskazania, jaki aspekt działania jest oceniany i jaki stan należy uznać za pożądany[18].

Na tej podstawie zakres kontroli zachowania lasów jako zasobu strategicznego powinien obejmować trzy powiązane płaszczyzny. Pierwsza dotyczy ochrony prawa własności oraz faktycznego władztwa nad nieruchomościami. Druga obejmuje stan zasobu, jego zdolność do odtwarzania

[17] Ustawa z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK). Por. M. Stębelski: *Komentarz do art. 203* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, Nb 4-23, 38-40; S. Dziwisz: *Możliwość oddziaływania NIK na jakość prawa. Wykorzystanie wniosków de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2020, s. 11-18.

[18] M. Stębelski: *Komentarz do art. 203*…, op.cit., Nb 10-23.

oraz trwałość funkcji ekologicznych, społecznych i gospodarczych. Trzecia odnosi się do jakości systemu zarządzania, w szczególności planowania, finansowania, przepływu informacji, nadzoru i przypisania odpowiedzialności. Płaszczyzny te określają przedmiot badania, natomiast oceny dokonuje się przy zastosowaniu właściwych dla kontrolowanego podmiotu kryteriów z art. 203 Konstytucji i art. 5 ustawy o NIK.

Międzypokoleniowy wymiar art. 74 ust. 1 Konstytucji powinien wpływać nie na katalog kryteriów kontroli, lecz na rekonstrukcję celu zadań oraz horyzont oceny ich wykonywania. Ustawowym rozwinięciem tej perspektywy jest m.in. definicja zrównoważonego rozwoju z art. 3 pkt 50 Prawa ochrony środowiska, odwołująca się do potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń, oraz zasady prewencji i przezorności z art. 6 tej ustawy. W odniesieniu do gospodarki leśnej uzasadnia to badanie, czy planowanie, finansowanie, monitoring i mechanizmy korekty pozwalają identyfikować skutki odroczone i kumulatywne. Ocena dotyczy wykonywania konkretnych zadań w ramach kryteriów wskazanych w art. 5 ustawy o NIK; długookresowy charakter skutków określa natomiast, jakie dane i następstwa są dla niej relewantne.

Kontrola może również ujawnić, że źródłem powtarzającego się problemu jest luka, niespójność lub niewystarczająca konkretność regulacji. Taki wynik należy odróżnić od stwierdzenia nielegalności działania kontrolowanego podmiotu: NIK bada stosowanie obowiązującego prawa, a wniosek *de lege ferenda* może być konsekwencją ustaleń kontroli. Odrębne instrumenty służą następnie oddziaływaniu na proces stanowienia prawa albo inicjowaniu hierarchicznej kontroli norm. Jeżeli zaś prawo pozostawia organowi wybór sposobu działania, NIK może oceniać przygotowanie decyzji, wykorzystanie dostępnej wiedzy, analizę wariantów, uzasadnienie i monitorowanie skutków w granicach właściwych kryteriów, nie przejmując odpowiedzialności za sam wybór modelu gospodarowania.

## Ustalenia NIK

### Stabilność finansowa a zachowanie funkcji

Zestawienie ustaleń dwóch kontroli finansowych pokazuje, że stabilność ekonomiczna Lasów Państwowych nie może być utożsamiana z prawidłowym wykonywaniem wszystkich funkcji zasobu. W kontroli „Gospodarka finansowa LP" NIK, obok dobrej sytuacji finansowej, wskazała ryzyko zachwiania proporcji między funkcją produkcyjną a funkcjami przyrodniczymi, społecznymi i kulturowymi[19] oraz niejednoznaczność form, zakresu i kryteriów nadzoru ministra[20]. Znaczenie tych ustaleń wykracza poza ocenę struktury pojedynczych wydatków: ujawnia brak dostatecznie czytelnego powiązania samofinansowania jednostki z całym zespołem celów publicznych.

Kontrola „Gospodarka majątkowa i finansowa LP" wykazała znaczny wzrost

[19] *Gospodarka finansowa LP*, s. 8-10, 46-48.
[20] Tamże, s. 5-7.

zasobów pieniężnych Lasów Państwowych, brak trwałego mechanizmu udziału Skarbu Państwa w korzyściach z gospodarowania jego mieniem oraz wydatki, których związku z zadaniami gospodarki leśnej nie wykazano dostatecznie[21]. W zestawieniu z ustaleniami wcześniejszej kontroli prowadzi to do następującej diagnozy: problemem nie jest brak środków, lecz brak trwałych reguł ich wykorzystywania na potrzeby zasobu, zgodnie z interesem właściciela i adekwatnie do ustawowych zadań. Powtarzalność ustaleń nie dowodzi ich przyczyn, ale uzasadnia systemowe pytanie o model nadzoru i rozliczania rezultatów.

Mechanizm transferu środków został poddany odrębnej analizie[22]. Dla niniejszych rozważań kluczowe jest rozdzielenie dwóch ocen: wysokości środków pozostających w jednostce oraz ich powiązania z mierzalnymi potrzebami odtworzeniowymi, adaptacyjnymi i społecznymi. Ani transfer do budżetu, ani akumulacja środków nie są same w sobie miernikiem gospodarności, wymagają przejrzystych kryteriów, danych o ryzyku i możliwych do zweryfikowania rezultatów.

### Planowanie i adaptacja do zmian klimatu

Kontrola „Adaptacja gospodarki leśnej" wykazała opóźnienie programowania oraz brak pełnego zestawu mierników, terminów, źródeł finansowania i jednoznacznego przypisania odpowiedzialności; przygotowując kolejny program nie uwzględniono też w wystarczającym stopniu części uwag środowiska naukowego i organizacji zajmujących się ochroną przyrody[23]. W świetle przyjętych kryteriów problem nie polega zatem na samym braku dokumentu programowego, lecz na jego niedostatecznej operacyjności: opis zagrożeń nie pozwala ocenić bezpieczeństwa zasobu, jeżeli nie został przełożony na działania i sprawdzalne rezultaty.

Najpoważniejszy problem dotyczył ciągłości planowania. Wszystkie 233 plany urządzenia lasu objęte badaniem zatwierdzono po wygaśnięciu poprzednich; średnie opóźnienie wynosiło dziewięć miesięcy, a jednostkowo przekraczało 22 miesiące. W okresach bez obowiązujących planów pozyskiwano drewno, również na obszarach Natura 2000[24]. Istnienie luki planistycznej i prowadzenie w tym okresie czynności gospodarczych nie przesądza jednak o nielegalności każdej czynności; ocena legalności wymaga wskazania podstawy prawnej i warunków konkretnego działania. Plan nie jest jedynie dokumentem technicznym określającym rozmiar użytkowania: powinien integrować produkcyjne i pozaprodukcyjne funkcje gospodarki leśnej oraz przekładać jej ustawowe zasady

---

[21] Kontrola obejmowała lata 2020–2024; w tym okresie zasoby pieniężne Lasów Państwowych wzrosły z około 2,9 mld zł do około 8,4 mld zł. *Gospodarka majątkowa i finansowa LP*, s. 8-14, 35-36.

[22] M. Blajda, J. Madej, J. Mucha: *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych – niezbędne działania legislacyjne*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2026, s. 72-85.

[23] *Adaptacja gospodarki leśnej*, s. 10-15.

[24] Tamże, s. 12, 14-15, 24. W okresach bez obowiązujących planów pozyskano łącznie blisko 20 mln m³ drewna o wartości przekraczającej 4,5 mld zł, również na obszarach Natura 2000.

na zadania i sposoby ich wykonywania[25]. Niezależnie od kwalifikacji jednostkowych czynności, powtarzalność i długość luk osłabia ciągłość mechanizmu planistycznego służącego zachowaniu zasobu w długim okresie.

Ustalenia dotyczące niedostatecznego uwzględnienia ryzyka klimatycznego miały również wymiar normatywny, ponieważ obowiązujące przepisy nie konkretyzowały wszystkich zadań adaptacyjnych. NIK wnioskowała o ich ustawowe określenie oraz zapewnienie prowadzenia gospodarki na podstawie zatwierdzonych planów[26]. Z punktu widzenia legalności wymaga to wskazania terminów, instrumentów, źródeł finansowania i odpowiedzialnych podmiotów; z punktu widzenia rzetelności – zebrania aktualnych danych, odniesienia się do istotnych uwag naukowych, uzasadnienia doboru wskaźników oraz ustanowienia procedury weryfikacji. NIK nie rozstrzyga sporu naukowego ani nie wybiera modelu uprawy, może jednak oceniać, czy decyzję przygotowano na podstawie dostępnej wiedzy i w sposób umożliwiający późniejszą kontrolę rezultatu.

### Nadzór, koordynacja i obszary o szczególnej wartości

Kontrola „Puszcza Białowieska" wykazała brak opartej na merytorycznych podstawach strategii łączącej gospodarkę leśną z wymaganiami ochrony przyrody, niespójność zasad, zmienność kierunków działania ministra i niewystarczające wykorzystanie monitoringu. Ministerstwo nie kontrolowało nadleśnictw w zakresie wykonania planów urządzenia lasu, a nadzór nad realizacją programów ochrony przyrody był niewystarczający[27]. Ustalenia te pokazują, że wielość form ochrony, dokumentów i instytucji nie kompensuje braku koordynacji celów, aktualnej informacji oraz jednoznacznej odpowiedzialności za rezultat.

Do oceny zachowania zasobu istotny jest cały ciąg działania: od celu ustanowionego w prawie, przez plan i decyzję, po wykonanie oraz ocenę rezultatu. Przerwanie odpowiedzialności na którymkolwiek etapie nie zostaje usunięte przez formalną poprawność pozostałych czynności. Puszcza Białowieska, ze względu na szczególne reżimy ochronne, nie stanowi prostego wzoru dla wszystkich lasów, ale pozwala przeprowadzić test odporności systemu w warunkach nakładania się wielu celów i kompetencji.

Jeśli chodzi o nadzór ministra, powinien być odróżniony od bieżącego zarządzania. Zbyt intensywna ingerencja może zacierać odpowiedzialność kierownictwa Lasów Państwowych, natomiast nadzór pozbawiony określonych narzędzi sprowadza się jedynie do odbierania informacji. Ustawodawca powinien wskazać przedmiot, formy i skutki nadzoru, zwłaszcza wobec planów finansowych, programów wieloletnich, ochrony mienia i realizacji funkcji pozaprodukcyjnych. NIK może następnie oceniać,

[25] M. Walas: *Zasady gospodarki leśnej a zasada zrównoważonego rozwoju*, w: *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2015, s. 353-360, zwłaszcza s. 358-360.
[26] *Adaptacja gospodarki leśnej*, s. 19-20.
[27] *Puszcza Białowieska*, s. 9-18, 97-104 i 129.

czy instrumenty te zostały wykorzystane zgodnie z prawem oraz czy zapewniły organowi wiedzę konieczną do działania.

### Ochrona własności, posiadania i ewidencja

Ochrona funkcji zasobu nie eliminuje znaczenia tytułu, posiadania i wiarygodnej ewidencji. Zakaz przekształceń własnościowych koncentruje uwagę na czynnościach prowadzących do zmiany właściciela, lecz utrata nieruchomości może nastąpić również wskutek długotrwałego posiadania samoistnego przez inny podmiot. W orzecznictwie przyjęto, że obecne brzmienie ustawy o zasobach strategicznych nie wyłącza zasiedzenia lasu państwowego[28]. Wniosek ten wynika z braku jednoznacznej podstawy ustawowej, a nie z zakwestionowania strategicznej funkcji lasów.

Konstytucyjne obowiązki ochrony środowiska nie mogą samodzielnie tworzyć wyjątku od zasad prawa cywilnego. Wyłączenie zasiedzenia wymaga decyzji ustawodawcy określającej przedmiot ochrony, skutki czasowe i przepisy przejściowe. Dopuszczalność zasiedzenia zwiększa natomiast znaczenie aktywnej ochrony posiadania, weryfikacji granic i zgodności rejestrów. Utrata nieruchomości może być następstwem braku rzetelnego zarządu, mimo że nie podjęto decyzji o jej zbyciu.

Przyszła kontrola dotycząca lasów powinna zatem objąć zgodność ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów i baz Lasów Państwowych, procedury identyfikacji naruszeń granic, czas reakcji na korzystanie bez tytułu oraz skalę spraw o zasiedzenie. Ochrona majątku łączy się tu bezpośrednio z ochroną funkcji zasobu. Utrata nawet niewielkiej działki może mieć znaczenie większe niż jej wartość, jeżeli przerywa ciągłość kompleksu, korytarz ekologiczny, dostęp przeciwpożarowy albo urządzenie służące gospodarce wodnej.

## Ramy ewentualnej kontroli koordynowanej

Dotychczasowe kontrole obejmowały ważne fragmenty gospodarowania lasami, lecz nie odpowiadały wprost na pytanie o skuteczność systemu ich zachowania jako zasobu strategicznego. Powtarzalność problemów w obszarach planowania, finansowania, nadzoru i ochrony mienia uzasadnia rozważenie kontroli koordynowanej, która pozwoliłaby zbadać te elementy w jednym układzie analitycznym. Jej wartością nie byłoby stworzenie nowego kryterium oceny, lecz połączenie zagadnień dotychczas badanych sektorowo i sprawdzenie ich wzajemnych zależności.

Rekonstrukcja celu ustawy o zasobach strategicznych w odniesieniu do lasów oraz ustalenie zadań i odpowiedzialności ministra, dyrektora generalnego, dyrekcji regionalnych, nadleśnictw i innych właściwych organów powinny odbyć się na etapie analizy przedkontrolnej i zostać odzwierciedlone w programie kontroli.

---

[28] Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 21.6.2023, III CZP 94/22, OSNC 2024, nr 3, poz. 25; postanowienie Sądu Najwyższego z 18.2.2025, II CSKP 154/23. Zob. M. Balwicka-Szczyrba: *Nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości leśnej stanowiącej własność Skarbu Państwa…*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" nr 4/2020; K. Kuras: *Możliwość nabycia przez zasiedzenie nieruchomości stanowiącej las państwowy*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne" 2024, t. 49, s. 71-81.

Obejmuje on rozpoznanie uwarunkowań prawnych, finansowych i organizacyjnych, ocenę ryzyka, syntetyczną analizę stanu prawnego oraz określenie zasad oceny, metodyki i podziału zadań w kontroli koordynowanej[29]. Czynności kontrolne w jednostkach powinny następnie służyć ustaleniu, jak są wykonywane wcześniej zidentyfikowane obowiązki. W ramach kryterium legalności należałoby zbadać ciągłość i terminowość planów, podstawy prowadzenia czynności gospodarczych, stosowanie wyjątków od ograniczeń rozporządzania, ochronę tytułu i posiadania oraz działanie organu nadzoru w granicach kompetencji. Jeżeli ustalenia wskazują, że problem wynika z braku instrumentu prawnego koniecznego do wykonania zadania, właściwym rezultatem jest diagnoza niedostatku regulacji i odpowiednio uzasadniony wniosek systemowy.

Gospodarność i celowość powinny być stosowane komplementarnie, z zachowaniem ich odrębnych funkcji. Ocena gospodarności może wiązać przychody z pozyskania drewna i zgromadzone środki z nakładami na odnowienie, ochronę, retencję, adaptację klimatyczną, udostępnianie i utrzymanie infrastruktury, badając relację nakładów do efektów w perspektywie wieloletniej. Celowość pozwala natomiast ustalić, czy zastosowane instrumenty i programy są adekwatne do prawnie wyznaczonych celów zachowania trwałości i wielofunkcyjności zasobu. Nie chodzi o ustalenie jednej pieniężnej wartości wszystkich funkcji lasu, lecz o zbadanie związku podejmowanych działań z zakładanymi rezultatami.

Rzetelność powinna obejmować jakość informacji zarządczej: zgodność rejestrów, dane przestrzenne, sposób szacowania zasobów, dokumentowanie pozyskania, terminowość sprawozdawczości i jawność założeń metodologicznych. Należałoby również ustalić, czy minister otrzymuje informacje pozwalające sprawować nadzór oraz czy można prześledzić reakcję na wcześniejsze ustalenia kontrolne. W wypadku zadań długookresowych ocena działań i zaniechań z okresu objętego kontrolą (poddawanego badaniu) może obejmować również to, czy przy ich podejmowaniu prawidłowo rozpoznawano i uwzględniano skutki, które – według dostępnych wówczas prognoz i danych o ryzyku – mogły ujawnić się dopiero później, oraz czy istniały odpowiednie mechanizmy monitoringu i procedury korekty.

### Wskaźniki pomocnicze

Na podstawie analizowanego materiału można zaproponować trzy wskaźniki pomocnicze. Służą porządkowaniu danych potrzebnych do zastosowania właściwych kryteriów, ułatwiają porównywanie jednostek i badanych okresów oraz pozwalają rozpoznawać, czy powtarzające się odchylenia mają charakter jednostkowy czy systemowy. Chodzi o:

1. Wskaźnik ciągłości planistycznej – udział dni, w których gospodarka leśna w danym nadleśnictwie była prowadzona

[29] Zob. § 4-8 zarządzenia nr 11/2020 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25.2.2020 w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli.

na podstawie obowiązującego planu urządzenia lasu, w stosunku do liczby wszystkich dni przyjętego okresu odniesienia. Okres odniesienia powinien być określony w programie kontroli odpowiednio do jej celu, na przykład jako cykl planistyczny albo jego część objęta badaniem; nie jest natomiast samym wskaźnikiem. Wynik powinien być uzupełniany o długość poszczególnych luk planistycznych, powierzchnię nadleśnictw, których dotyczyły oraz wielkość prowadzonego w tym czasie pozyskania. Pozwala to powiązać formalną ciągłość planowania ze skalą działalności prowadzonej bez obowiązującego planu[30];

2. Wskaźnik identyfikowalności nakładów adaptacyjnych – odsetek zadań adaptacyjnych, dla których ewidencja pozwala ustalić poniesione nakłady oraz zestawić je z zakresem rzeczowym działania i jego rezultatem. Do celów porównawczych nakłady mogą być dodatkowo ujmowane w przedziale czasowym i w przeliczeniu na powierzchnię lasów, z uwzględnieniem rozpoznanego ryzyka. Wskaźnik nie służy wyznaczeniu minimalnego poziomu wydatków, lecz ustaleniu, czy system informacji pozwala ocenić adekwatność nakładów do podejmowanych działań i uzyskiwanych efektów[31];

3. Wskaźnik kompletności operacyjnej programów – odsetek zadań ujętych w programie, dla których określono miernik rezultatu, termin realizacji oraz wskazano i zabezpieczono źródło finansowania. Pozwala on ocenić, czy dokument programowy tworzy podstawę planowania, wykonania i późniejszej weryfikacji wyników, czy ogranicza się do określenia ogólnych kierunków działania[32].

Jak już wskazano, wskaźniki te mają charakter pomocniczy. Nie zastępują eksperckiej oceny stanu lasu i nie ustanawiają progów prawidłowości. Ich zastosowanie ma sens wyłącznie wtedy, gdy zostaną odniesione do konkretnego zadania, właściwego wzorca i kryterium kontroli.

Praktyczne zastosowanie dwóch ostatnich wskaźników wymagać też będzie zapewne rozważenia kwestii wielkości i specyfiki zadań uwzględnionych w obliczeniach.

## Wnioski systemowe i możliwe zmiany

Przeprowadzona analiza pozwala wskazać kierunki zmian o różnym stopniu

[30] *Adaptacja gospodarki leśnej*, s. 12, 24. Ustalenia dotyczące czasu obowiązywania planów i skali działalności w okresach luk uzasadniają wykorzystanie wskaźnika opartego na udziale dni objętych obowiązującym planem.

[31] Tamże, s. 42. NIK stwierdziła, że nadleśnictwa nie prowadziły wyodrębnionej ewidencji ilościowej ani wartościowej działań związanych z adaptacją gospodarki leśnej do zmian klimatycznych, co uniemożliwiało pełne określenie ponoszonych nakładów, strat finansowych i uzyskiwanych efektów. Na podstawie danych dwóch Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych (RDLP) Izba ustaliła nakłady adaptacyjne również w przeliczeniu na powierzchnię lasów – odpowiednio około 240 zł/ha i 252 zł/ha rocznie. Ustalenia te stanowią podstawę zaproponowania wskaźnika identyfikowalności nakładów, a nie normatywnego poziomu wymaganych wydatków.

[32] Tamże, s. 11, 22. NIK stwierdziła, że w przyjętym w 2023 r. programie przeciwdziałania procesom zamierania lasów nie określono mierników ani terminów realizacji poszczególnych zadań, jak również źródeł finansowania. Zdaniem NIK uniemożliwiało to rzetelny pomiar oraz ocenę efektywności i skuteczności realizacji zadań. Wskaźnik kompletności operacyjnej stanowi konkretyzację tego ustalenia.

ingerencji. W pierwszej kolejności chodzi o wykorzystanie i doprecyzowanie mechanizmów już istniejących w regulacjach sektorowych oraz praktyce nadzorczej i sprawozdawczej. Zmiana ustawowa jest potrzebna dopiero tam, gdzie obowiązujące przepisy nie zapewniają wystarczająco jednoznacznego przypisania obowiązku, kompetencji albo odpowiedzialności.

Jednym z kierunków jest ujednolicenie okresowej informacji o stanie zasobu, głównych rodzajach ryzyka oraz realizacji jego funkcji publicznych. Nie musi to oznaczać tworzenia nowej instytucji ani odrębnego systemu sprawozdawczego; wystarczające może być uporządkowanie i powiązanie informacji już gromadzonych na podstawie regulacji sektorowych.

Doprecyzowania może wymagać model nadzoru nad Lasami Państwowymi, zwłaszcza w zakresie informacji przekazywanych ministrowi, instrumentów jego reakcji oraz rozgraniczenia nadzoru i samodzielności organizacyjnej oraz finansowej jednostki.

W obszarze finansowania zasadne wydaje się stworzenie bardziej przejrzystego mechanizmu pozwalającego odnosić środki pozostające w dyspozycji Lasów Państwowych oraz przekazywane poza ten system do wieloletnich potrzeb zasobu i rezultatów wykonywanych zadań.

W zakresie planowania warto rozważyć rozwiązania zapewniające ciągłość kolejnych planów urządzenia lasu oraz określające zasady prowadzenia gospodarki w okresach przejściowych. Regulacje dotyczące adaptacji do zmian klimatu powinny umożliwiać powiązanie celów i działań z miernikami, harmonogramem, finansowaniem i odpowiedzialnością za ich realizację.

Ochrona mienia wymaga przede wszystkim spójnych standardów weryfikacji granic, zgodności rejestrów i reagowania na korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego. Kwestia ewentualnego wyłączania określonych gruntów leśnych Skarbu Państwa spod zasiedzenia powinna być przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia ustawodawcy.

Realizacja wniosków systemowych NIK może być śledzona z wykorzystaniem istniejących instrumentów informowania o wynikach kontroli i o wnioskach dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Przeprowadzona analiza nie dostarcza natomiast wystarczającego uzasadnienia do ustanowienia odrębnego trybu sprawozdawczego wyłącznie w odniesieniu do zasobów strategicznych.

## Zakończenie

Własność Skarbu Państwa stanowi jeden z elementów prawnego mechanizmu zachowania lasów jako zasobu strategicznego, natomiast o jego skuteczności przesądza sposób wykonywania obowiązków dotyczących zarządu, planowania, finansowania, ochrony i nadzoru.

Kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności pozwalają ujmować te elementy w ramach spójnej oceny, pod warunkiem odniesienia ustaleń do konkretnych norm i zadań oraz respektowania kompetencji NIK. Dotychczasowy materiał kontrolny nie stanowi kompleksowej oceny wykonania ustawy o zasobach strategicznych, lecz wskazuje na problemy występujące w kilku powiązanych obszarach gospodarowania lasami.

Przemawia to za rozważeniem kontroli koordynowanej, w której wskaźniki

ciągłości planistycznej, identyfikowalności nakładów adaptacyjnych i kompletności operacyjnej programów pełniłyby wyłącznie funkcję pomocniczą: porządkowałyby dane i porównania, podczas gdy podstawę oceny nadal stanowiłyby właściwe kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Takie ujęcie mogłoby ułatwić odróżnianie nieprawidłowości jednostkowych od problemów wymagających reakcji nadzorczej, organizacyjnej albo legislacyjnej.

dr **MICHAŁ ŁYSZKOWSKI**
Instytut Nauk Prawnych PAN
ORCID: 0000-0002-6426-3534

**Słowa kluczowe:** lasy państwowe, strategiczne zasoby naturalne, własność Skarbu Państwa, bezpieczeństwo ekologiczne, kontrola NIK, kontrola lasów

## Bibliografia:

1. Balwicka-Szczyrba M.: *Nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości leśnej stanowiącej własność Skarbu Państwa. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 10 maja 2019 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2020, nr 4.
2. Bieluk J., Leśkiewicz K.: *Ustawa o lasach. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
3. Blajda M., Madej J., Mucha J.: *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych – niezbędne działania legislacyjne*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2026.
4. Buczyński G., *Rola państwa i prawa w ochronie lasów* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, B. Rakoczy (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
5. Chmielewski J.: *Constitutional Basis of Polish Forest Law*, „Polish Yearbook of Environmental Law" 2016.
6. Dietz T., Ostrom E., Stern P.C.: *The Struggle to Govern the Commons*, „Science" nr 5652/2003.
7. Dziwisz S.: *Możliwość oddziaływania NIK na jakość prawa. Wykorzystanie wniosków de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2020.
8. Florczak-Wątor M.: *Komentarze do art. 74 i art. 86* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
9. Garlicki L., Derlatka M.: *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
10. Górski M.: *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016.
11. Habuda A.: *Prawne fundamenty zrównoważonej gospodarki leśnej i ochrony lasów. Fakty i postulaty* [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2015.
12. Haładyj A., Trzewik J.: *Komentarz do ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, LEX/el. 2020.

13. Hardin G.: *The Tragedy of the Commons*, „Science" nr 3859/1968.
14. Korzeniowski P.: *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne" w systemie prawa ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" nr 1/2015.
15. Kuras K.: *Możliwość nabycia przez zasiedzenie nieruchomości stanowiącej las państwowy*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne" 2024, t. 49.
16. Lipowicz I.: *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" nr 3/2017.
17. Łyszkowski M.: *Prezes NIK jako inicjator postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zagadnienia wybrane*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2024.
18. Najwyższa Izba Kontroli, zarządzenie nr 11/2020 Prezesa NIK z 25.2.2020 w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli.
19. Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*, nr ewid. 55/2015/D/14/505/KBF, Warszawa 2015.
20. Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych*, nr ewid. 8/2025/P/24/078/LOP, Warszawa 2025.
21. Najwyższa Izba Kontroli, *Adaptacja gospodarki leśnej Lasów Państwowych do zmian klimatycznych*, nr ewid. 107/2024/P/24/094/LZG, Warszawa 2025.
22. Najwyższa Izba Kontroli, *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej*, nr ewid. 21/2019/P/18/048/KSI, Warszawa 2019.
23. Ostrom E.: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
24. Sierpowska I.: *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" nr 1/2006.
25. Stębelski M.: *Komentarz do art. 203* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.
26. Szwed K.: *Konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" nr 3/2022.
27. Walas M.: *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, B. Rakoczy (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
28. Walas M.: *Zasady gospodarki leśnej a zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2015.

**ABSTRACT**

**Preserving State Forests as Strategic Resource – NIK's Findings and the Audit Framework**

The article deals with state forests, understood as forests owned by the State Treasury, with particular emphasis on those managed by the State Forests National Forest Holding (Polish: *Lasy Państwowe*), whose activities were the subject of the audits conducted

by the Supreme Audit Office (NIK) discussed here. The analysis covers the management, planning, financing and protection of the functions performed by this resource. To date, the implementation of the objectives of the Act on Strategic Resources with regard to forests has been assessed by the NIK indirectly, through sectoral audits comprising financial management of the State Forests National Forest Holding and the management of the State Treasury assets entrusted to it, ministerial supervision, forest management planning, adaptation to climate change, and protection of areas of special natural value. This comprehensive analysis was aimed to assess the functioning of the system for managing forests as a strategic resource. The audit cannot, however, be limited to a dichotomy between resource protection and economic use of forests. The statutory model of forest management foresees the coexistence of protective, economic and social functions. The fundamental question is whether the management model allows for ensuring a long-term sustainability of these functions. The constitutional obligations to protect the environment and to ensure ecological safety, which will be discussed in greater detail later in the article, provide the interpretative framework for this statutory requirement. Nevertheless, the Constitution does not provide for a separate constitutional category of a "strategic resource". In his article, the author attempts to answer four interrelated questions: how the statutory requirement to preserve forests as a strategic resource should be interpreted; what the significance of the ownership status within this mechanism is; how the relationship between the sustainability of protective, social and economic functions should be assessed; and how the obligations of entities responsible for forest management and supervision should be understood and evaluated using the constitutional and statutory criteria applied in NIK audits. The final question also addresses whether the findings of previous audits reveal isolated irregularities or systemic problems.

**Michał Łyszkowski, PhD,** Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences (PAN), ORCID: 0000-0002-6426-3534

**Key words:** state forests, strategic natural resources, State Treasury ownership, ecological safety, NIK audit, forest auditing