

# Lasy na sprzedaż:

**jak Lasy Państwowe  
uwłaszczyły się  
na wspólnych lasach**

Augustyn Mikos, Sylwia Szczutkowska, Radosław Ślusarczyk

Bystra \* marzec 2023



# Główne wnioski i rekomendacje

## Wnioski

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: Lasy Państwowe) to monopolista na polskim rynku drewna zarządzający ponad 75% powierzchni krajowych lasów i pozyskujący ok. 95% drewna w Polsce.

W ostatnich latach systematycznie **rosną przychody i zysk netto Lasów Państwowych**. Przychód w 2021 r. wyniósł 10 mld PLN i był prawie dwukrotnie wyższy niż w 2008 r. **Zysk netto w 2021 r. osiągnął ponad 700 mln PLN** i był ponad trzykrotnie wyższy niż w 2008. Zdecydowana większość (ok. 90%) przychodów Lasów Państwowych pochodzi ze sprzedaży drewna pozyskanego w lasach należących do Skarbu Państwa, w 2021 r. było to 8,9 mld PLN

Lasy Państwowe mają dużą swobodę w dysponowaniu wypracowanymi środkami. W polskim prawie brak jest skutecznych mechanizmów nadzoru i korygowania zarządzania finansami Lasów Państwowych. **Kryteria, na podstawie których przeznaczane są środki z Funduszu Leśnego, są nieprecyzyjne i stwarzają pole do dowolności. Szczególnym problemem jest przekazywanie środków na cele niezwiązane z główną działalnością Lasów Państwowych.** Dyrektor Generalny w latach 2021–2022 r. wydał szereg decyzji i zarządzeń, których zakres przedmiotowy budzi poważne wątpliwości, jeśli chodzi o dopuszczalność ich realizacji przez Lasy Państwowe (np. budowa i modernizacja dróg poza lasami). W efekcie coraz częściej w przestrzeni publicznej pojawia się teza, że środki pochodzące z wycinki lasów publicznych wykorzystywane są do budowania sieci wpływów i poparcia dla Lasów Państwowych.

Oprócz braku kontroli ministra, wskazane zarządzenia i decyzje nie są poddawane kontroli sądowo-administracyjnej – pomimo że w istotnym zakresie dotyczą dysponowania środkami finansowym pochodzącymi z pozyskania drewna z lasów publicznych. **Społeczeństwo, w tym organizacje społeczne nie mają zagwarantowanej ścieżki prawnej, pozwalającej na zakwestionowanie budzących wątpliwości działań Lasów Państwowych.**

Pomimo rosnących zysków Lasów Państwowych, **w latach 2016–2021 suma rocznych wydatków tej instytucji na ochronę przyrody (suma wydatków bezpośrednich i dofinansowanie działalności parków narodowych ze środków Funduszu Leśnego) spadła o 17%** i była w 2021 r. równa zaledwie 0,5% przychodów Lasów Państwowych. Na wynagrodzenia wydano w tym samym roku 59 razy więcej.

**Zyski Lasów Państwowych nie zasilają budżetu państwa a jedynie niewielka część wypracowanych przez Lasy Państwowe środków trafia do publicznej kasy.** Suma podatków bezpośrednich, opłat i świadczeń o charakterze dywidendowym na 1 m<sup>3</sup> pozyskanego drewna jest w przypadku Lasów Państwowych ponad dwukrotnie niższa niż średnia dla innych dużych samofinansujących się państwowych gospodarstw leśnych w UE.

Głównymi beneficjentami rosnących zysków ze sprzedaży drewna pozyskanego w lasach należących do Skarbu Państwa są sami pracownicy Lasów Państwowych. **Średnie miesięczne wynagrodzenie osoby zatrudnionej w Lasach Państwowych wzrosło w 2021 r. o 15% w stosunku do 2020 r. i wyniosło 9048 PLN brutto, czyli 160% średniego wynagrodzenia w polskiej gospodarce.**

**W Lasach Państwowych od wielu lat utrzymuje się problem przerostu biurokracji i zatrudnienia.** W 2021 r. Lasy Państwowe zatrudniały 25,5 tys. osób, w tym zdecydowaną większość (93%) na stanowiskach nierobotniczych. Liczba pracowników na stanowiskach nierobotniczych na 1000 ha zarządzanego lasu jest w polskich Lasach Państwowych ponad dwukrotnie wyższa niż średnia dla podobnych instytucji w UE (3,3 w Polsce; 1,4 w innych państwach UE).

Wysokie pensje i przerost zatrudnienia przekładają się na wysokie koszty administracyjne Lasów Państwowych. **W 2021 r. udział wynagrodzeń w całkowitych kosztach Lasów Państwowych wyniósł 29,5%.** Poziom kosztów wynagrodzeń pracowników na stanowiskach nierobotniczych w polskich Lasach Państwowych jest około dwukrotnie wyższy niż średnia dla podobnych instytucji w innych państwach UE.

Jednocześnie niskie stawki za świadczenie usług leśnych płacone przez Lasy Państwowe przekładają się na dramatyczną sytuację finansową prywatnego sektora usług leśnych. **Przeciętne wynagrodzenie brutto w sektorze prywatnym usług leśnych wyniosło w 2021 r. 3924 PLN, a w przedsiębiorstwach zatrudniających do 9 osób,**

**w których zatrudnione jest ponad 70% pracujących w tym sektorze, 2819 PLN brutto, czyli niewiele więcej niż płaca minimalna (2800 PLN w 2021 r.).**

**Za pomocą Funduszu Leśnego Lasy Państwowe dopłacają każdego roku do funkcjonowania nierentownych nadleśnictw, które prowadzą wycinki w cennych przyrodniczo kompleksach leśnych.** Lasy te od lat postulują się objąć ochroną w ramach parków narodowych. Należą do nich m.in. Puszcza Karpacka (Bieszczady) i Puszcza Białowieska, gdzie w 2021 r. dopłata z Funduszu Leśnego do funkcjonowania 3 nadleśnictw (29,7 mln PLN) była wyższa niż suma dopłat dla wszystkich parków narodowych ze środków tego funduszu (28,3 mln PLN).

## Rekomendacje

**Konieczne jest zwiększenie finansowania ochrony przyrody ze środków wypracowanych przez Lasy Państwowe** z eksploatacji publicznych lasów. Można to osiągnąć wprowadzając obowiązek przekazywania 5% przychodów osiągniętych przez Lasy Państwowe na rzecz parków narodowych, co pozwoliłoby na znaczną poprawę sytuacji finansowej tych instytucji. Podobny mechanizm już istnieje i dotyczy odprowadzania 2% przychodów ze sprzedaży drewna na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

**Należy zwiększyć kontrolę nad finansami Lasów Państwowych i uniemożliwić przeznaczanie środków na cele niezwiązane z zarządaniem lasami.** Konieczne jest wprowadzenie regulacji, które wyeliminują ryzyko wystąpienia konfliktu interesów oraz wykorzystywania pieniędzy z eksploatacji publicznych lasów do budowania sieci wpływów i politycznego poparcia.

**Należy objąć kontrolą ministerialną finanse Lasów Państwowych** przez określenie w ustawie o lasach środków nadzoru i kontroli Ministerstwa Klimatu i Środowiska nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe.

**Należy zracjonalizować zatrudnienie oraz wysokość wynagrodzeń w Lasach Państwowych.** Konieczne jest usprawnienie i ograniczenie biurokracji oraz wstrzymanie wzrostu płac do momentu, w którym ich wysokość będzie zbliżona do wynagrodzeń pracowników administracji publicznej na stanowiskach wymagających podobnych kwalifikacji.

**Należy podwyższyć stawki za wykonanie usług leśnych dla podwykonawców Lasów Państwowych.** Stawki muszą być na tyle wysokie, aby firmy leśne były w stanie zapewnić nie tylko pokrycie godziwych wynagrodzeń pracowników, ale również należyte spełnianie zasad BHP oraz standardów ochrony przyrody w czasie realizacji zleconych prac. W tym celu konieczne jest, we współpracy z organizacjami zrzeszającymi firmy leśne, opracowanie zasad przeprowadzania i kontroli spełniania wymogów przetargów na usługi leśne

**Należy zaprzestać dofinansowywania ze środków Funduszu Leśnego wycinek w deficytowych nadleśnictwach** zarządzających szczególnie wartościowymi pod względem przyrodniczym kompleksami leśnymi. Zaoszczędzone w ten sposób środki powinny zostać przeznaczone na sfinansowanie powstania i funkcjonowania w tych miejscach obszarów chronionych (np. parków narodowych) i wsparcie gmin „parkowych”.

# Wstęp

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: Lasy Państwowe) to instytucja odpowiedzialna za zarządzanie większością (75% powierzchni) lasów w Polsce. Znajdujące się pod ich zarządem lasy należą do Skarbu Państwa, a więc są własnością publiczną i wspólnym dobrem całego polskiego społeczeństwa. Pozyskując w nich drewno Lasy Państwowe wykorzystują gospodarczo oddane pod ich pieczę publiczne lasy. Przychody generowane na skutek tej działalności, tj. ze sprzedaży pozyskanego w publicznych lasach drewna, systematycznie rosną. W 2021 r. osiągnęły one blisko 9 mld PLN przy zysku netto przekraczającym 700 mln PLN. Pozyskując zdecydowaną większość surowca (95%) Lasy Państwowe są w praktyce monopolistą na polskim rynku drewna. Sytuacja ta, w połączeniu ze słabością mechanizmów nadzoru i kontroli, dużą dowolnością Lasów Państwowych w zakresie określenia wynagrodzeń i gospodarowania środkami finansowymi sprawia, że głównymi beneficjentami eksploatacji publicznych lasów jest 25 tys. pracowników Lasów Państwowych, mogących liczyć na wysokie wynagrodzenia, premie i inne przywileje. Jednocześnie instytucja ta w bardzo małym stopniu dokłada się do publicznej kasy, jedynie ułamek swoich przychodów wydaje na ochronę przyrody, a płacone przez nią niskie stawki za usługi leśne zmuszają większość pracowników prywatnego sektora leśnictwa do wykonywania ciężkiej pracy w lesie za minimalne wynagrodzenie. Na skutek braku kontroli nad finansami Lasów Państwowych oraz upolitycznienia tej instytucji, środki wypracowane ze sprzedaży drewna z lasów publicznych wykorzystywane są do budowania przychylności samorządów i innych wpływowych podmiotów – z Kościołem katolickim na czele.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że finansowe aspekty funkcjonowania Lasów Państwowych wymagają pilnej i gruntownej reformy. Celem tego opracowania jest syntetyczne przedstawienie najważniejszych problemów oraz zaproponowanie rekomendacji, które pomogłyby je rozwiązać. Lista omówionych tu zagadnień nie jest pełna, a ich analiza wymaga pogłębienia. Opracowanie to jest raczej przyczynkiem do rozpoczęcia dyskusji o konieczności reformy finansów Lasów Państwowych niż wyczerpującym opisem tego zagadnienia. Przeprowadzenie reformy, o której tu mowa, staje się w obecnych warunkach coraz pilniejsze. W obliczu

występujących jednocześnie kryzysów klimatyczno-ekologicznego i gospodarczego **jako społeczeństwo nie możemy pozwolić sobie na akceptowanie postępowania Lasów Państwowych, które jest w praktyce uwłaszczeniem się wąskiej grupy społecznej na wspólnym dobru, jakim są publiczne lasy**. Konieczne są zmiany, które zwiększą społeczną i instytucjonalną kontrolę nad finansami Lasów Państwowych, zapewnią godziwe wynagrodzenie za ciężką pracę w lesie, a także pomogą przekierować część środków pochodzących z gospodarczego użytkowania publicznych lasów na ochronę przyrody, pomagając w ten sposób przeciwdziałać postępującej utracie bioróżnorodności oraz adaptacji lasów do zmiany klimatu.

Fot. Jakub Lenkiewicz

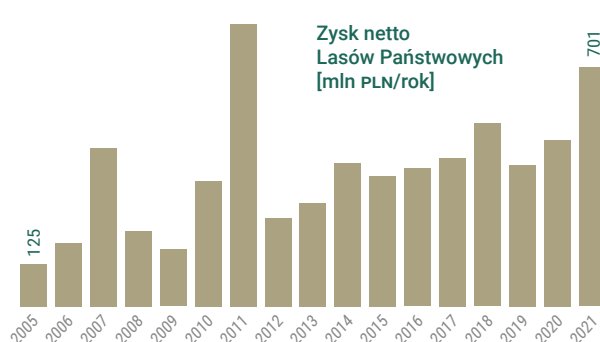
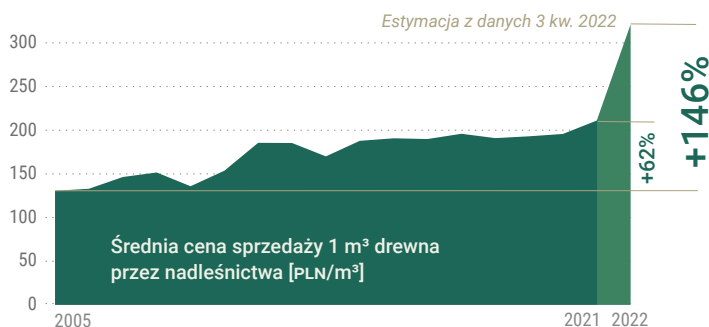
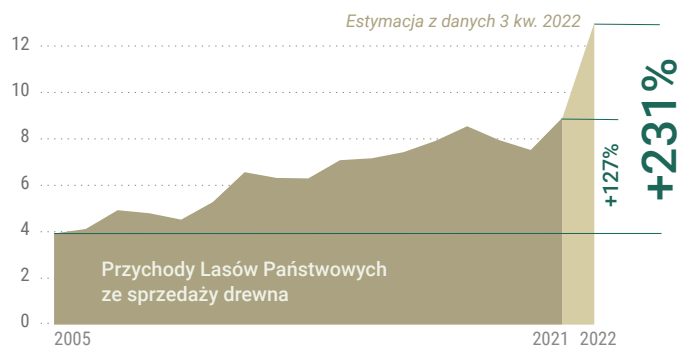
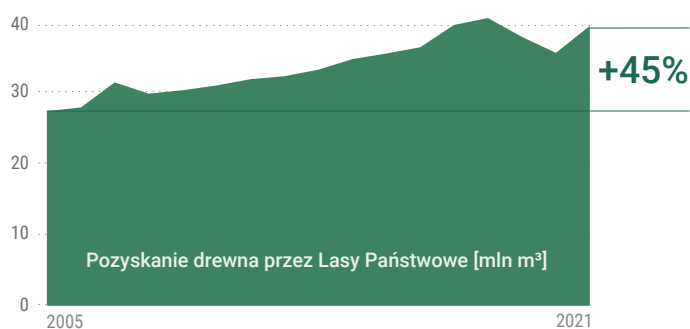


# Rosnące zyski, spadające wydatki na ochronę przyrody i niski wkład do publicznej kasy

**Na mocy ustawy o lasach przeważająca większość stanowiących własność Skarbu Państwa lasów w Polsce zarządzana jest przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe<sup>1</sup>.** W praktyce, oznacza to, że pod pieczę tej instytucji oddano ponad 7 mln ha publicznych lasów<sup>2</sup>. To ogromny majątek – wartość samych gruntów zarządzanych przez Lasy Państwowe liczona jest w dziesiątkach miliardów PLN<sup>3</sup>, a szacowana wartość zasobów drzewnych na pniu to ok. 500 miliardów PLN<sup>4</sup>. Gospodarcze wykorzystanie przez Lasy Państwowe publicznych lasów, przynosi tej instytucji coraz większe przychody i zyski. Sprzedaż drewna pozyskanego w publicznych lasach to główne źródło przychodów Lasów Państwowych, pochodzi z niego ok. 90% całkowitych przychodów tej organizacji. Coraz wyższe pozyskanie drewna, które w ciągu ostatnich 16 lat wzrosło o niemal 45%<sup>5</sup>, połączone z szybującymi cenami jego sprzedaży sprawiają, że Lasy Państwowe dysponują coraz

większymi sumami pieniędzy. W ostatnich latach systematycznie rosły zarówno ich przychody jak i zyski (infografika poniżej). **Przychód w 2021 r. wyniósł 10 mld PLN (z tego sprzedaż drewna przyniosła 8,9 mld PLN) a zysk netto w 2021 r. (701 mln PLN) był o 460% wyższy niż w 2005 roku<sup>6</sup> (125 mln PLN).**

Można spodziewać się, że zysk w 2022 r. znów będzie rekordowy. Cena drewna w pierwszych trzech kwartałach 2022 r. była bowiem o ponad połowę wyższa niż w analogicznym okresie 2021 r.<sup>7</sup> przy podobnej planowanej ilości pozyskanego drewna. Przychody ze sprzedaży drewna za 2022 r. wyniosą szacunkowo nawet 13 miliardów PLN, czyli o 45% więcej niż w poprzednim roku (8,9 mld PLN)<sup>8</sup>. To w przybliżeniu 100 razy więcej niż planowana suma dotacji z budżetu państwa dla wszystkich 23 parków narodowych w Polsce na 2023 r. (ok. 141 mln PLN)<sup>9</sup>.



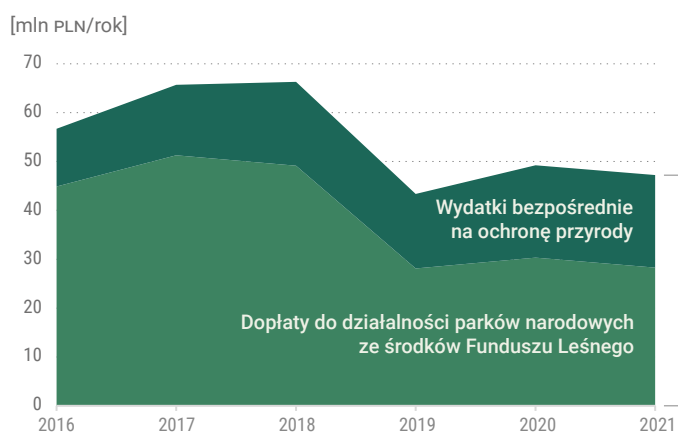
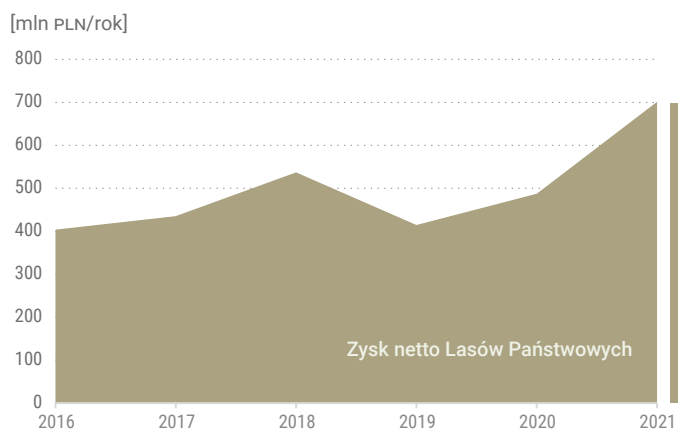
Przychody Lasów Państwowych ze sprzedaży drewna 2022: **13 mld PLN** (estymacja)

Przychody Lasów Państwowych ze sprzedaży drewna 2021: **8,919 mld PLN**

Łączna dotacja budżetowa do wszystkich parków narodowych w Polsce: **0,141 mld PLN**

Duża dowolność w dysponowaniu przychodami skutkuje wysokimi i wciąż rosnącymi kosztami (patrz problem nr 2), co pozwala Lasom Państwowym na maskowanie i tak bardzo wysokiego zysku netto. Należy zauważyć, że w przypadku Lasów Państwowych zysk jest kategorią umowną. Podwyższając wynagrodzenia (patrz problem nr 2), czy inwestując w aktywa trwałe (m.in. budynki) Lasy Państwowe są w stanie regulować wykazywany zysk. Co więcej, nie trafia on, jak ma to miejsce w przypadku spółek Skarbu Państwa, do budżetu państwa, a powiększa zasoby samych Lasów Państwowych. Dowodem na to jest **potrojenie się majątku Lasów Państwowych w latach 2005–2021 (z 4,4 mld PLN do 13 mld PLN), za co odpowiedzialne były niemal w całości wzrost wartości budynków (wzrost o 6,8 mld PLN) oraz środków pieniężnych i innych aktywów pieniężnych (wzrost o 3,7 mld PLN)**. Tylko w ostatnich 4 latach przynajmniej 18 nadleśnictw zbudowało nowe siedziby, wydając na ten cel średnio ok. 7,5 mln PLN. W samym 2021 r. wartość środków pieniężnych zgromadzonych na kontach Lasów Państwowych wzrosła o niemal miliard PLN osiągając blisko 4,3 mld PLN<sup>10</sup>. Powyższe oznacza, że ponad 4 mld PLN pochodzące w większości ze sprzedaży pozyskanego w publicznych lasach drewna nie trafi do budżetu państwa, a ich wydatkowanie pozostanie w gestii Lasów Państwowych.

**Rosnące przychody, zyski i powiększający się w szybkim tempie majątek Lasów Państwowych nie przekładają się na wzrost wydatków na ochronę przyrody. W ciągu pięciu lat między 2016 a 2021 można wręcz zaobserwować trend wzrostu zysków Lasów Państwowych (o 75%) przy jednoczesnym spadku wydatków na ochronę przyrody (o 17%)<sup>11</sup>**. Pisząc o wydatkach Lasów Państwowych na ochronę przyrody mamy na myśli wydatki bezpośrednie oraz dofinansowanie działań parków narodowych realizowane co roku ze środków Funduszu Leśnego. Środki płynące z Funduszu Leśnego do parków narodowych spadły z 44,9 mln PLN w 2016 r. do 28,3 mln PLN w 2021 (o 37%). W tym samym okresie wzrosły koszty bezpośrednie ponoszone przez Lasy Państwowe na ochronę przyrody, jednak przy gwałtownym spadku transferów do parków narodowych całkowita kwota wydawana na ochronę przyrody spadła z 56,7 mln PLN w 2016 do 47,2 mln PLN w 2021 (o 17%). Przychody Lasów Państwowych w 2021 r. sięgnęły ponad 10 mld PLN (w tym 8,9 mld pochodziło ze sprzedaży drewna), co oznacza, że na bezpośrednie koszty ochrony przyrody i dofinansowanie działalności parków narodowych przeznaczono łącznie kwotę równą niespełna **0,5% przychodów w tamtym roku**. Dla porównania, wynagrodzenia wszystkich pracowników zatrudnionych w Lasach Państwowych pochłonęły w tym samym roku ponad 2,7 mld PLN, a koszty pozyskania i zrywki drewna 2,2 mld PLN (infografika poniżej). Taka sytuacja nie jest już dłużej do zaakceptowania biorąc pod uwagę fakt, że gospodarka leśna stanowi główne zagrożenie dla siedlisk leśnych Natura 2000 w Polsce. Ponad połowa z nich znajduje się w niewłaściwym stanie ochrony, a stan ochrony aż 30% z nich uległ pogorszeniu<sup>12</sup>. Dochodowe użytkowanie lasów publicznych przez Lasy Państwowe musi przekładać się na rzetelne i wymierne wsparcie ochrony przyrody.



**Fundusz Leśny** został stworzony na mocy ustawy o lasach w celu wyrównywania niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. W praktyce oznacza to wsparcie nadleśnictw funkcjonujących w trudnych warunkach przyrodniczo-ekonomicznych<sup>13</sup>. W 2021 r. wydano na ten cel ponad 973 mln PLN, czyli ok. 75% sumy wszystkich zmniejszeń Funduszu (1,32 mld PLN). Zgodnie z zapisami ustawy środki funduszu mogą być wykorzystywane także m.in. do finansowania badań naukowych, sporządzania planów urzędzenia lasu czy ochrony przyrody w lasach realizowanej metodami gospodarki leśnej. Ta ostatnia funkcja Funduszu realizowana jest m.in. przez dopłaty do działalności parków narodowych ze środków Funduszu Leśnego.

Większość środków funduszu pochodzi z odpisu od wartości sprzedaży drewna obciążającego koszty wszystkich nadleśnictw. W 2021 r. Fundusz Leśny został zasilony kwotą ponad 1 mld PLN z tego tytułu, co stanowiło ok. 75% sumy zwiększeń Funduszu Leśnego w tamtym roku. Wskaźnik procentowy na podstawie którego obliczana jest kwota przekazywana przez nadleśnictwa do Funduszu Leśnego ustalany jest corocznie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw środowiska. Fundusz czerpie również przychody z innych źródeł, m.in. z odszkodowań i kar.<sup>14</sup>

**Partycypacja finansowa Lasów Państwowych jest niewystarczająca także w innych dziedzinach.**

Instytucja ta jedynie w niewielkim stopniu dokłada się do publicznej kasy. Obligatoryjne wpłaty Lasów Państwowych do kasy publicznej (w formie m.in. podatku dochodowego, podatku leśnego i odpisu na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg) są niemal trzykrotnie niższe niż średnia w samofinansujących się, dużych państwowych gospodarstwach leśnych funkcjonujących w Unii Europejskiej (w 2018 r. 4 EUR/1 m<sup>3</sup> pozyskanego drewna w Polsce, 11 EUR/1 m<sup>3</sup> drewna średnia dla innych podobnych gospodarstw leśnych w UE). Więcej do kasy publicznej dokładają się m.in. państwowe gospodarstwa w Czechach (9 EUR/1 m<sup>3</sup>), Litwie i Łotwie (oba państwa po 14 EUR/1 m<sup>3</sup>)<sup>15</sup>.



# Rekomendacja:

## Zwiększenie finansowania ochrony przyrody ze środków Lasów Państwowych

Należy wprowadzić regulacje, które w stały sposób zwiększą transfer środków wygenerowanych przez Lasy Państwowe z gospodarczego użytkowania publicznych lasów na dofinansowanie ochrony przyrody w lasach. Proponujemy wprowadzenie zapisu obligującego Lasy Państwowe do przekazywania 5% przychodów uzyskanych ze sprzedaży drewna na rzecz parków narodowych, co pozwoliłoby na znaczną poprawę ich kondycji finansowej. Zakładając, że przychody ze sprzedaży drewna osiąmane przez Lasy Państwowe utrzymałyby się na obecnym poziomie (ok. 10 mld PLN w 2021 r.) fundusz zasilany byłby rocznie

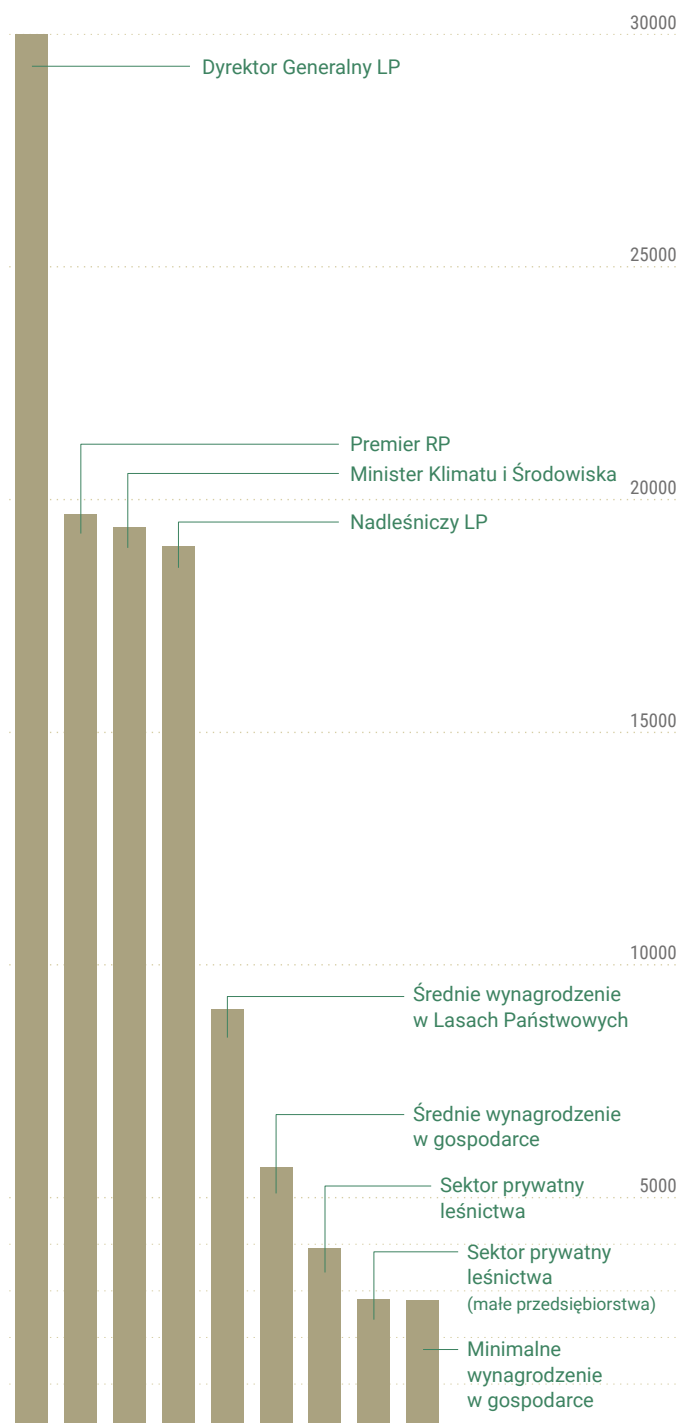
kwotą w wysokości ok. 500 mln PLN. Biorąc pod uwagę wysoki zysk netto (700 mln PLN w 2021 r.) osiągnięty przez Lasy Państwowe w ostatnich latach, a także możliwość ograniczenia kosztów związanych z wynagrodzeniami (patrz problem nr 2) i dopłacaniem do pozyskania drewna w obszarach cennych przyrodniczo (patrz problem nr 4) można stwierdzić, że wprowadzenie odpisu w wysokości 5% nie zagroziłoby płynności finansowej tej instytucji. Planowane dotacje z budżetu państwa na działalność parków narodowych w 2023 r. to ok. 141 mln PLN<sup>16</sup>. Jak widać kwota 500 mln PLN (ponad trzyipółkrotnie wyższa) pochodząca z pięcioprocentowego odpisu, byłaby bardzo istotnym wsparciem dla ochrony przyrody w Polsce.

- 1 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. (Dz.U. 1991 nr 101 poz. 444), Art. 4.1. [[bit.ly/RaportLP-1](#)]
- 2 Kubica, J. (2020). *Raport o stanie lasów w Polsce 2020*. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.
- 3 Główny Urząd Statystyczny. (2022). *Rachunki leśne w Polsce w 2020 r.*
- 4 Wartość oszacowana przez pomnożenie zasobności drzewostanów w zarządzie Lasów Państwowych wyrażonej w m<sup>3</sup> drewna przez średnią cenę sprzedaży m<sup>3</sup> drewna przez nadleśnictwa Lasów Państwowych w pierwszych trzech kwartałach 2022 r. Źródła: Rocznik statystyczny leśnictwa 2022, GUS i Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2022 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2022 r. [[bit.ly/RaportLP-2](#)]
- 5 Na podstawie Roczników Statystycznych Leśnictwa GUS od 2008 do 2022 roku [[bit.ly/RaportLP-3](#)] i Sprawozdań finansowo-gospodarczych Lasów Państwowych od 2008 do 2021 [[bit.ly/RaportLP-4](#)].
- 6 Sprawozdania finansowo-gospodarcze Lasów Państwowych od 2008 do 2021 [[bit.ly/RaportLP-4](#)] i Bilans Lasów Państwowych za 2005 r. [[bit.ly/RaportLP-5](#)]
- 7 Komunikaty Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku za lata 2021 i 2022.
- 8 W 2022 r. Lasy Państwowe planowały sprzedaż ponad 40 mln m<sup>3</sup> drewna, przy średniej cenie sprzedaży drewna w pierwszych trzech kwartałach 2022 równej 323 PLN szacowany przychód równy jest blisko 13 miliardom PLN. Źródła: Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Zasady sprzedaży drewna na lata 2022–2023 [[bit.ly/RaportLP-6](#)] i Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2022 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2022 r. [[bit.ly/RaportLP-2](#)]
- 9 Własne obliczenia na podstawie załącznika 14 do Ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.
- 10 Lasy Państwowe, Raport roczny 2005 [[bit.ly/RaportLP-5](#)] i Bilans Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na dzień 31 grudnia 2021 [[bit.ly/RaportLP-7](#)]
- 11 Własne obliczenia na podstawie rocznych Sprawozdań finansowo-gospodarczych Lasów Państwowych od 2016 do 2021 roku.
- 12 [[bit.ly/RaportLP-8](#)]
- 13 [[bit.ly/RaportLP-9](#)]
- 14 Sprawozdanie finansowo-gospodarcze z działalności Lasów Państwowych za 2021 r.
- 15 Arkadiusz Seliga, *Porównanie wyników lasów państwowych w 2018 roku*, Las Polski 02/2020, str. 12.



# Przerost zatrudnienia i wysokie wynagrodzenia pracowników Lasów Państwowych

Przeciętne wynagrodzenie osób zatrudnionych w Lasach Państwowych **jest zdecydowanie wyższe niż średnia w gospodarce narodowej**. W 2021 r. wyniosło ono **9048 PLN brutto**<sup>17</sup>, podczas gdy średnie wynagrodzenie w gospodarce narodowej 5663 PLN<sup>18</sup>. **Pracownicy Lasów Państwowych zarobili więc przeciętnie 160% średniej pensji krajowej**. Dla porównania, średnie wynagrodzenie brutto pracowników parków narodowych waha się w zależności od parku w przedziale od 4,0 do 6,0 tys. PLN<sup>19</sup>. Rok 2021 był rekordowy pod względem wysokości cen drewna, czego efektem były pokaźne przychody z jego sprzedaży i wysoki zysk netto Lasów Państwowych (patrz problem nr 1). Prosperity na rynku drewna poskutkowała wypłaceniem pracownikom Lasów Państwowych sowych premii, co przełożyło się na rekordowe średnie wynagrodzenie, wyższe o 15% w porównaniu z poprzednim rokiem. **Tylko w ciągu trzech ostatnich miesięcy 2021 r. Lasy Państwowe wypłaciły pracownikom premie w łącznej wysokości 145 mln PLN**<sup>20</sup>. Dla porównania suma planowanych przychodów wszystkich 23 parków narodowych w Polsce w 2023 r. to 354 mln PLN<sup>21</sup>. Największymi beneficjentami środków generowanych przez Lasy Państwowe z eksploatacji publicznych lasów są osoby zajmujące w tej instytucji najwyższe stanowiska. Pensje nadleśniczych (których jest w Polsce 429) **sięgają nawet 19 tys. PLN brutto miesięcznie, a Dyrektor Generalny Lasów Państwowych może liczyć na zarobki w wysokości nawet ponad 30 tys. PLN**<sup>22,23</sup>. Dla porównania odpowiedzialny za nadzór nad całością gospodarki leśnej w państwie **Minister Klimatu i Środowiska zarabia ok. 20 tys. PLN, podobnie jak premier RP**<sup>24</sup>. W 2018 roku wynagrodzenie pracowników Lasów Państwowych na stanowiskach nierobotniczych na 1 ha zarządzanego lasu wynosiło średnio 76 EUR. Była to kwota porównywalna do zdecydowanie bardziej zamożnych krajów Europy takich jak Austria (73 EUR/1 ha) czy Niemcy (Bawaria 74 EUR/1 ha) i dwukrotnie więcej niż średnia (39 EUR/1 ha) dla innych podobnych instytucji funkcjonujących w UE<sup>25</sup>.



**W Lasach Państwowych mamy również do czynienia z przerostem zatrudnienia.** Instytucja ta zatrudnia obecnie 25 520 pracowników, w tym większość (93%) na stanowiskach nierobotniczych. Zatrudnienie w Lasach Państwowych jest zdecydowanie wyższe niż zatrudnienie w innych dużych, samofinansujących się państwowych gospodarstwach leśnych w Europie. W Polsce na 1000 hektarów zarządzanego lasu przypada 3,3 pracownika, podczas gdy w Czechach jest to 2,1, w Austrii 1,2, na Łotwie 0,8, a w Finlandii 0,1<sup>26</sup>. Przyczyną zbyt dużego zatrudnienia jest m.in. przerost biurokracji. W 2019 roku na 1,5 pracownika terenowego LP przypadał jeden pracownik biurowy, a w 2018 r. co dziesiąta zatrudniona osoba zajmowała się księgowością<sup>27</sup>. Przerost zatrudnienia to problem utrzymujący się w Lasach Państwowych od wielu lat. Zatrudnienie w 2021 r. było zaledwie o 5% niższe niż w 2003 r., spadek ten nie był jednak efektem ograniczania biurokracji, a zmniejszeniem się liczby pracowników zatrudnionych na stanowiskach robotniczych (4932 w 2003 r., 1845 w 2021 r.). Liczba zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych wręcz wzrosła w tym samym okresie o niemal 1700 osób (z 21 982 zatrudnionych w 2003 r. do 23 675 w 2021 r.)<sup>28</sup>.

**Przerost zatrudnienia i wysokie przeciętne zarobki sprawiają, że ok. 30% (29,5% w 2021 r.<sup>29</sup>) kosztów prowadzenia działalności pochłaniają w Lasach Państwowych wynagrodzenia pracowników.** Znow polskie Lasy Państwowe wypadają tutaj gorzej niż inne podobne instytucje w Unii Europejskiej, gdzie względny<sup>30</sup> poziom kosztów wynagrodzeń pracowników na stanowiskach nierobotniczych był w 2018 r. niemal dwukrotnie niższy niż w Polsce (25,8% w Polsce w porównaniu do 12,8% w dziewięciu dużych państwowych gospodarstwach leśnych UE)<sup>31</sup>. Koszty utrzymania pracowników nierobotniczych w Lasach Państwowych należą więc do najwyższych w Europie.

## Rekomendacja:

### Należy zracjonalizować zatrudnienie oraz wysokość wynagrodzeń w Lasach Państwowych

Konieczne jest usprawnienie i ograniczenie biurokracji co umożliwi stopniowe zmniejszanie liczby pracowników administracyjnych, a co za tym idzie kosztów administracji. Powinno się również wstrzymać wzrost płac osób zatrudnionych w Lasach Państwowych do momentu, w którym ich wysokość będzie zbliżona do wynagrodzeń pracowników administracji publicznej na stanowiskach wymagających podobnych kwalifikacji (np. pracowników parków narodowych). Wynagrodzenia osób zajmujących stanowiska kierownicze powinny być jawne.

16 Własne obliczenia na podstawie załącznika 14 do Ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.

17 Sprawozdanie finansowo-gospodarcze PGL LP 2021 [[bit.ly/RaportLP-10](#)]

18 Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2021 r. i w drugim półroczu 2021 r. [[bit.ly/RaportLP-11](#)]

19 Wypowiedź sekretarza stanu MKiŚ Małgorzaty Golińskiej na posiedzeniu senackiej komisji środowiska 4 stycznia 2022 r. [[bit.ly/RaportLP-12](#)]

20 Firmy Leśne, Kolejna premia w LP. 2021 rok z rekordowym zyskiem?, 15.12.2021 [[bit.ly/RaportLP-13](#)]

21 Własne obliczenia na podstawie załącznika 14 do Ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.

22 Portfel Polaka, Tak zarabiają leśnicy – zarobki w Lasach Państwowych, 07.09.2021

23 Ponadzakładowy układ zbiorowy pracy dla pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe [[bit.ly/RaportLP-14](#)]

24 Obliczenia własne na podstawie oświadczeń o stanie majątkowym premiera Mateusza Morawieckiego [[bit.ly/RaportLP-15](#)] i ministra Henryka Kowalczyka [[bit.ly/RaportLP-16](#)]

25 Arkadiusz Seliga, dz. cyt..

26 Arkadiusz Seliga, dz. cyt. Przeciętna liczba osób zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych na 1000 ha lasu w dziewięciu analizowanych w tym opracowaniu państwowych gospodarstwach leśnych wyniosła 1,4, czyli ponad dwukrotnie mniej niż w Lasach Państwowych.

27 Rafał Chudy, Ponadzatrudnienie w Lasach Państwowych – tajemnicza liczba zmiażdżona, Monitor Leśny, 4 grudnia 2019 [[bit.ly/RaportLP-17](#)]

28 Główny Urząd Statystyczny, Leśnictwo 2009 [[bit.ly/RaportLP-18](#)] i Sprawozdanie finansowo-gospodarcze Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe za 2021 r. [[bit.ly/RaportLP-10](#)]

29 Sprawozdanie finansowo-gospodarcze Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe za 2021 r. [[bit.ly/RaportLP-10](#)]

30 Rozumianej jako udział sumy kosztów wynagrodzeń pracowników na stanowiskach robotniczych i kosztów usług obcych w kwocie stanowiącej równowartość przychodów.

31 Arkadiusz Seliga, dz. cyt.

# Niskie wynagrodzenia pracowników prywatnego sektora usług leśnych

Lasy Państwowe na stałe zatrudniają bardzo małą liczbę robotników (w 2021 r. 1845, czyli ok. 7% zatrudnionych). Realizacja większości prac z zakresu gospodarki leśnej zlecana jest prywatnym firmom – Zakładom Usług Leśnych (ZUL). Firmy te stanowią trzon **prywatnego sektora leśnictwa w Polsce, w którym to przeciętne wynagrodzenie brutto wyniosło w 2021 r. 3924 PLN czyli 43% średniego wynagrodzenia w Lasach Państwowych**<sup>32</sup>. Większość osób (ok. 20 tys. pracowników w 2020 r.) zatrudnionych w prywatnym sektorze leśnictwa (72% w 2020 r.), w tym pracowników fizycznych wykonujących prace przy pozyskaniu drewna, pracuje w przedsiębiorstwach zatrudniających do 9 osób. **W przedsiębiorstwach tych średnie wynagrodzenie brutto w 2021 r. wyniosło 2819 zł, czyli nieznacznie powyżej minimalnego wynagrodzenia (2800 PLN)**<sup>33</sup> (patrz też infografika dot. wynagrodzeń – problem nr 2). Jednocześnie dla większości z tych osób praca w lesie jest głównym źródłem dochodów<sup>34</sup>.

Niskie wynagrodzenia w sektorze prywatnym leśnictwa są efektem niskich stawek płaconych przez Lasy Państwowe za wykonanie usług leśnych. Prace leśne kontraktowane są w wyniku przetargów publicznych, w których decydującym kryterium jest najniższa cena oferty. Aby wygrać przetargi firmy muszą składać oferty, które nie pozwalają nie

tylko na godziwe wynagrodzenie pracowników, ale również zmuszają często do oszczędzania na bezpieczeństwie pracowników<sup>35</sup>. To niezwykle niebezpieczne – tylko w 2021 r. 317 osób zostało poszkodowanych w wyniku wypadku podczas pracy w lesie, z czego 3 ciężko, a 7 osób śmiertelnie<sup>36</sup>. Stawki za usługi leśne obowiązują przez cały rok i nie są waloryzowane w przypadku wzrostu cen drewna, czy wzrostu kosztów w czasie trwania umowy, co sprawia, że często niemal niemożliwa jest realizacja przetargów przy jednoczesnym zachowaniu rentowności zakładu usług leśnych<sup>37</sup>. Skutkuje to pogarszającą się sytuacją branży leśnej w całej Polsce. W przeprowadzonej w 2021 r. przez Gazetę Leśną ankiecie 78% przedsiębiorców z branży leśnej oceniło stan ich firmy na gorszy niż w 2015 r. a 73% zadeklarowało plan zmiany branży. Za główny powód przedsiębiorcy podawali niskie stawki oraz trudności w znalezieniu pracowników, których chcieliby za nie pracować<sup>38</sup>.

## Rekomendacja:

### Podwyższenie stawek za usługi leśne

Należy podwyższyć stawki za wykonanie usług leśnych dla podwykonawców Lasów Państwowych. Stawki muszą być na tyle wysokie, aby firmy leśne były w stanie zapewnić nie tylko pokrycie godziwych wynagrodzeń pracowników, ale również należyte spełnienia zasad BHP. Ponadto należy w większym stopniu egzekwować spełnianie standardów BHP przez wzmocnienie kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy. W tym celu konieczne jest wypracowanie przez Lasy Państwowe, rząd i organizacje zrzeszające firmy leśne społecznego kontraktu dla leśnictwa, czyli zestawu kryteriów pozakosztowych w przetargach na usługi leśne oraz minimalnych standardów współpracy między nadleśnictwami a zakładami usług leśnych.

32 Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Leśnictwa 2022* [[bit.ly/RaportLP-19](#)]

33 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. [[bit.ly/RaportLP-20](#)]

34 Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Leśnictwa 2021*, str. 247 [[bit.ly/RaportLP-22](#)]

35 Firmy Leśne, *Postulaty firm Leśnych* 18.09.2015 [[bit.ly/RaportLP-21](#)]

36 Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Leśnictwa 2022* [[bit.ly/RaportLP-19](#)]

37 List przedstawicieli branży leśnej do Premiera Mateusza Morawieckiego Gołuchów/Błonie, 1.02.2022 [[bit.ly/RaportLP-23](#)]

38 Firmy Leśne, *Stan branży usług leśnych – raport*, 01.10.2021 [[bit.ly/RaportLP-24](#)]

# Dofinansowanie pozyskania drewna w deficytowych nadleśnictwach zarządzających cennymi przyrodniczo lasami

Zgodnie z ustawą o lasach, nadleśnictwa, w których występują niedobory finansowe powstające przy realizacji zadań dotyczących gospodarki leśnej oraz administracji publicznej w zakresie leśnictwa, mogą liczyć na wyrównanie tych niedoborów ze środków Funduszu Leśnego<sup>39</sup>. Środki funduszu pochodzą w większości z odpisu od wartości sprzedaży drewna obciążającego działalność wszystkich nadleśnictw. W efekcie nadleśnictwa, które notują dodatnie wyniki finansowe, dokładają się za pośrednictwem Funduszu Leśnego do prowadzenia gospodarki leśnej w nadleśnictwach przynoszących straty.

Obecnie w Polsce mamy do czynienia z **dofinansowaniem ze środków Funduszu Leśnego pozyskiwania drewna w trwale deficytowych nadleśnictwach zarządzających cennymi przyrodniczo lasami, które powinny zostać wyłączone z surowcowej gospodarki leśnej. Dotyczy to m.in. nadleśnictw zarządzających najcenniejszymi lasami w Polsce położonymi w Puszczy Białowieskiej i Puszczy Karpackiej (Bieszczady)**. W przypadku Puszczy Białowieskiej nadleśnictwa zarządzające lasami

znajdującymi się poza Białowieskim Parkiem Narodowym (Nadleśnictwo Białowieża, Nadleśnictwo Browsk i Nadleśnictwo Hajnówka) przynajmniej od 2005 r. każdego roku muszą być dofinansowywane ze środków Funduszu Leśnego. Tylko w latach 2005–2017 łączna suma dopłat dla tych trzech nadleśnictw wyniosła 157 mln PLN<sup>40</sup>. W 2021 roku dopłaty wyniosły 29,7 mln zł<sup>41</sup>, czyli niemal trzykrotnie więcej niż całkowity przychód Białowieskiego Parku Narodowego (11 mln zł<sup>42</sup>), a także więcej niż suma wszystkich dopłat do działalności parków narodowych ze środków Funduszu Leśnego w tym samym roku. Jeśli chodzi o Puszcze Karpacką, w latach 2012–2018 łączne dopłaty dla nadleśnictw (Nadleśnictwo Cisna, Nadleśnictwo Stuposiany, Nadleśnictwo Lutowska) zarządzających jednymi z najcenniejszych lasów w Bieszczadach, a które postuluje się włączyć do Bieszczadzkiego Parku Narodowego, wyniosły 153,4 mln PLN. Średnia roczna dopłata (22,6 mln PLN) z Funduszu Leśnego za ten okres była tylko nieznacznie niższa od sumy budżetów lokalnych gmin (24,8 mln PLN)<sup>43</sup> oraz zdecydowanie wyższa niż średnie roczne wpływy budżetowe Bieszczadzkiego Parku Narodowego w tym samym okresie<sup>44</sup>.

39 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. (Dz.U. 1991 nr 101 poz. 444), Art. 58. 1. [[bit.ly/RaportLP-1](https://bit.ly/RaportLP-1)]

40 Ministerstwo Klimatu i Środowiska Ministerstwo Środowiska. Odpowiedź na interpelacje znak K8INT12917 oraz K8INT20155 w sprawie informacji o ekonomicznym funkcjonowaniu nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka na terenie Puszczy Białowieskiej.

41 Informacja przekazana PNRWI w dniu 19.08.2022 przez RDLP Białystok na wniosek o dostęp do informacji publicznej.

42 Informacja uzyskana od Białowieskiego Parku Narodowego w dniu 29.08.2022 na wniosek o dostęp do informacji publicznej.

43 Bieszczadzkie nadleśnictwa, gminy i Fundusz Leśny. *Trwale zrównoważone leśnictwo, czy trwale dysfunkcyjny system?*, 2019 [[bit.ly/RaportLP-25](https://bit.ly/RaportLP-25)]

44 Pawlusiński, R. (2019). *Finansowe aspekty funkcjonowania parków narodowych*. W: (red.) *Parki narodowe i otoczenie społeczno-gospodarcze. Skazani na dialog*. Wyższa Szkoła Ekologii i Turystyki w Suchej Beskidzkiej.

## Rekomendacja:

### Zaprzestanie dofinansowywania wycinek w cennych przyrodniczo lasach

Należy zaprzestać dofinansowywania przy pomocy Funduszu Leśnego prowadzenia gospodarki leśnej w deficytowych nadleśnictwach zarządzających szczególnie wartościowymi pod względem przyrodniczym kompleksami leśnymi. Zaoszczędzone w ten sposób środki powinny zostać przeznaczone na sfinansowanie powstania i funkcjonowania w tych miejscach obszarów chronionych.

# Wydatkowanie środków na cele niezwiązane z zarządaniem nad lasami

Ustawa o lasach w art. 33 ust. 1 powierza kierowanie Lasami Państwowymi Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych oraz dyrektorom regionalnym, które z formalnego punktu widzenia odbywa się na podstawie decyzji i zarządzeń w/w podmiotów. Oznacza to, że **decydowanie przez Lasy Państwowe o przeznaczaniu środków finansowych na konkretne cele odbywa się wyłącznie na podstawie dokumentów wewnętrznych Dyrektora Generalnego i dyrektorów regionalnych, które zasadniczo nie podlegają kontroli sądowno-administracyjnej**. Ustawa zawiera wyłącznie ogólny wykaz kompetencji tych podmiotów w zakresie kierowania Lasami Państwowymi (art. 33 ust. 3), zaś wszelkie szczegóły dotyczące dysponowania środkami finansowymi zapadają na poziomie pozaustawowym, wobec których ustawa nie ustala żadnych precyzyjnych reguł kontroli i nadzoru.

Co prawda art. 59 ustawy o lasach przewiduje upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych, ale nie wskazuje żadnych ram tego rozporządzenia. W efekcie wszystkie regulacje dotyczące finansów Lasów Państwowych, które znajdują się w ustawie, mają charakter ogólny.

Należy zidentyfikować dwie ścieżki, które stanowią pole do nadużyć. Pierwszą z nich są przepisy ustawy o lasach formułujące w sposób zdecydowanie zbyt szeroki kompetencje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i dyrektorów regionalnych oraz cele, na które mogą zostać przeznaczone środki z Funduszu Leśnego. Druga zaś ma swoje źródło w § 19 ust. 2 lit pkt. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, który to przepis także stwarza podstawę do wydatkowania środków na bliżej nieokreślone cele, niezwiązane z gospodarką leśną<sup>45</sup>.

W ramach niniejszego raportu poddano analizie zarządzenia i decyzje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wydane w 2021 i 2022 r. Z przeprowadzonej analizy wynika, że Lasy Państwowe bardzo szeroko interpretują zadanie

określone w art. 33 ust. 3, w szczególności pkt 3 i 8, zgodnie z którymi, odpowiednio, Dyrektor Generalny „inicjuje, organizuje oraz koordynuje przedsięwzięcia na rzecz ochrony lasów, racjonalnej gospodarki leśnej i rozwoju leśnictwa” oraz „organizuje wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych”.

Z powyższym zadaniem ściśle związany jest art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach, który określa, że środki Funduszu Leśnego mogą być przeznaczone na „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej”. Jednocześnie ustawa w żadnym miejscu nie precyzuje, jak należy rozumieć przesłankę owych „wspólnych przedsięwzięć”.

Dyrektor Generalny w latach 2021–2022 r. wydał w oparciu o powyższe przepisy, tj. art. 33 ust. 3 pkt 3 i pkt 8 oraz art. 58 ust. 2 pkt 1, szereg decyzji i zarządzeń, których zakres przedmiotowy budzi poważne wątpliwości, jeśli chodzi o dopuszczalność ich realizacji przez Lasy Państwowe.

Tytułem przykładów wymienić tu należy decyzje i zarządzenia dotyczące budowy, przebudowy lub remontu drogowej infrastruktury technicznej w ramach wspomaganiania przez Lasy Państwowe administracji publicznej (decyzja 149 z 19.11.2021, B.I.LP.2021.12.135, zarządzenie nr 28 z dnia 24.03.22 B.I.LP.2022.5.47, decyzja nr 33 z dnia 12 maja 2022, decyzja nr 102 z 5.09.2022 (B.I.LP.2022.10.116, decyzja 142 z dnia 1 grudnia 2022), których przedmiotem jest m.in. wspieranie poszczególnych samorządów, wnioskujących o wsparcie w odniesieniu do dróg pozaleśnych. W ten sposób Lasy Państwowe, pomimo że istnieje jasno określona procedura przekazywania środków na budowę dróg pozaleśnych (w tym samorządowych) obejmująca obowiązkowe wpłaty na rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg<sup>46</sup>), stworzyły równoległą ścieżkę przekazywania pieniędzy na wsparcie administracji publicznej, odpowiedzialnej za poszczególne drogi. Za podstawę prawną tych działań uznano art. 33 ust. 3 pkt 3 i 8 (oraz w ślad za nim art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach), tj. inicjowanie, organizowanie oraz

koordynowanie przedsięwzięcia na rzecz ochrony lasów, racjonalnej gospodarki leśnej i rozwoju leśnictwa oraz „organizowanie wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych”.

Na podstawie art. 33 ust. 3 pkt 8 i art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach wydane zostało także zarządzenie nr 61 z 7.07.2022 r. B.I.LP.2022.8/9.90, dotyczące ogólnopolskiego programu promującego Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w ramach konkursu pt. „Drewno jest z lasu”. Projekt obejmował budżet maksymalnie 11 mln PLN. Konkurs ten w przeważającej mierze wygrały parafie Kościoła katolickiego<sup>47</sup>. Identyczna podstawa prawna (dodatkowo z art. 33 ust. 3 pkt 1a) zastosowana została przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do wydania zarządzenia nr 85 z 15.7.21 B.I.LP.2021.8/9.91, które przyznaje nadleśnictwom możliwość występowania o dofinansowanie, m.in. prac z zakresu gospodarki łowieckiej (np. transport tusz zwierzyny). Na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach wydane zostało także: zarządzenie nr 33 z 5.04.2022 B.I.LP.2022.5.50 dotyczące zachowania i upowszechniania wiedzy o zasługach, martyrologii i męczeństwie leśników i drzewiarzy polskich realizowanego poprzez działalność Domu Pamięci Walki i Męczeństwa Leśników i Drzewiarzy Polskich im. Adama Loreta w Spale (brak jednak w samym zarządzeniu określenia, jakie środki finansowe zostaną przeznaczone na ten projekt), zarządzenie nr 37 z 11.04.2022 B.I.LP.2022.5.54 obejmujące ogólnopolski program promujący Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe przez kluby sportowe, zarządzenie nr 39 z 20.04.2022 B.I.LP.2022.6.59 dotyczące ogólnopolskiego programu promującego Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe przez koła gospodyń wiejskich.

**Jak wynika z powyższego przykładowego wyliczenia decyzji i zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wydanych w oparciu o art. 33 ust. 3 pkt 3, 8 i art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach, zadania Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych określone w tych przepisach traktowane są bardzo szeroko i wykorzystywane do wydatkowania środków na cele wykraczające poza te, do realizacji których Lasy Państwowe zostały powołane.**

Jednocześnie w ustawie o lasach brakuje regulacji określających zakres i sposób prowadzenia nadzoru nad Lasami Państwowymi, w tym w odniesieniu do gospodarki finansowej. Art. 4 ust. 4 stanowi jedynie, że nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Biorąc pod uwagę, że opisane powyżej decyzje i zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, skutkujące przekazaniem środków Kościołowi katolickiemu bądź

wspierania określonych samorządów, pozostają w mocy do dziś, uznać należy, że nadzór Ministra nie jest prowadzony skutecznie. Zarządzenia i decyzje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oraz dyrektorów regionalnych, pomimo że w istotnym zakresie dotyczą dysponowania środkami finansowym pochodzącymi z pozyskania drewna z lasów publicznych, nie są poddawane kontroli sądowo-administracyjnej. Społeczeństwo, w tym organizacje społeczne, nie ma zagwarantowanej ścieżki prawnej, pozwalającej na zakwestionowanie budzących wątpliwości działań Lasów Państwowych. W efekcie **mamy do czynienia z taką strukturą zarządzania finansami w Lasach Państwowych, w której przeważająca część decyzji podejmowana jest na poziomie wewnętrznych dokumentów Dyrektora Generalnego i dyrektorów regionalnych, a społeczeństwo obywatelskie nie ma narzędzi ich kwestionowania, pomimo że lasy stanowią dobro publiczne.**

Zarówno kampanie promocyjne, jak i wcześniej wspomniane remonty dróg poza lasami, finansowane są ze środków Funduszu Leśnego. W 2022 r. wysokość odpisu od przychodów ze sprzedaży drewna, który jest głównym źródłem środków płynących do Funduszu Leśnego, została podwyższona do ponad 22%<sup>48</sup>. Przy rekordowych cenach sprzedaży drewna w 2022 r. oznacza to, że fundusz ten zostanie zasilony również rekordową kwotą, mogącą sięgać blisko 3 mld PLN. Duża dowolność w wydatkowaniu środków z Funduszu Leśnego i opisane przykłady zarządzeń i decyzji rodzą obawy o to, na co przeznaczone zostaną te środki.

Brak kontroli nad przekazywaniem pieniędzy przez Lasy Państwowe na cele niezwiązane z ich ustawowo określonymi celami widoczny jest również na poziomie nadleśnictw. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe daje nadleśniczom możliwość przekazywania do 15% dodatniego wyniku finansowego nadleśnictw na: 1) nagrody dodatkowe, 2) zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz 3) na cele społecznie użyteczne<sup>49</sup>. O ile dwa pierwsze wymienione w rozporządzeniu cele nie budzą zastrzeżeń, o tyle trzeci stwarza duże pole do nadużyć. W rozporządzeniu nie zamieszczono żadnych wytycznych, które ograniczyłyby występowanie konfliktu interesów oraz uznaniowość przyznawania środków. Nie określono również zasad, na jakich beneficjenci mieliby rozliczać się z przyznanych im środków, ani nie zobligowano Lasów Państwowych do publikowania informacji na temat podmiotów, które skorzystały z ich pomocy<sup>50</sup>. Decyzje o przyznaniu środków zależą w zupełności od decyzji nadleśniczych, którzy nie muszą ich z nikim konsultować. Daje im to możliwość przekazywania istotnych sum pieniędzy

lokalnym podmiotom poza wszelką społeczną kontrolą, umożliwiając budowanie lokalnych sieci wpływów.

Lasy Państwowe niechętnie udzielają odpowiedzi na pytanie o to, jakie podmioty wspierają. Pojedyncze przypadki, w których udało się takie informacje uzyskać, budzą kontrowersje. Zgodnie z analizą przeprowadzoną przez Fundację Dziedzictwo Przyrodnicze na próbie 43 nadleśnictw z różnych Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych w latach 2012-2017 jednym z największych beneficjentów środków przekazywanych przez nadleśniczych „na cele społecznie użyteczne” był Kościół katolicki. W analizowanym przez Fundację okresie, tylko 3 z 43 nadleśnictw nie przekazało pieniędzy na tę instytucję<sup>51</sup>.

Głośnym przykładem przekazywania przez Lasy Państwowe środków organizacjom związanym z Kościołem

katolickim za pomocą opisanego mechanizmu była sprawa założonej przez (obecnie już byłego) dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krakowie Jana Kosiorowskiego Fundacji „Dla Niepodległej”. Według doniesień prasowych ówczesny dyrektor wywierał nacisk na nadleśniczych kierowanej przez niego RDLP, aby Ci przekazywali środki na rzecz fundacji, której był inicjatorem. Celem zbierania środków była budowa kościoła w sercu Puszczy Niepołomickiej. W ciągu dwóch lat nadleśnictwa przekazały fundacji łącznie ponad 720 tys. PLN<sup>52</sup>. Kościół do dzisiaj nie powstał. Jan Kosiorowski po odwołaniu ze stanowiska dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krakowie został prezesem Fundacji „Dla Niepodległej”<sup>53</sup>.

**W latach 2011-2021 w sposób uznaniowy i bez jakiegokolwiek kontroli na „cele społecznie użyteczne” Lasy Państwowe przekazały w sumie 183 mln PLN.**

## Studia przypadków

Głośnym echem w mediach odbił się wynik konkursu Lasów Państwowych „Drewno jest z Lasu”, którego zwycięzcami okazały się w ogromnej większości parafie Kościoła katolickiego (100 na 118 beneficjentów). Lasy Państwowe przeznaczyły na konkurs 11 mln zł ze środków Funduszu Leśnego – do 100 tys. zł dla każdego zwycięzcy na działania promujące drewno, Lasy Państwowe oraz obiekty stworzone z wykorzystaniem drewna<sup>54</sup>. Poza parafiami do udziału uprawniony był szeroki katalog podmiotów m.in. samorządy, organizacje pozarządowe, zakłady opieki zdrowotnej. W większości wygrały jednak parafie, co media uznały za nieprzypadkowe<sup>55</sup>.

Konkurs doczekał się kontroli poselskiej, która wykazała, że większość wniosków o dotacje nie wpisywała się w cele ani w zasady konkursu. Media informowały, że wśród dotowanych projektów parafii znalazły się np.: zakup 160 książeczek płatkowanego złota i 160 książeczek płatkowanego srebra, złocenia ołtarza i drogi krzyżowej, piknik dla dzieci z pieczeniem kiełbasek, wycieczka autokarem do nadleśnictwa, odnowienie kościelnych ławek. Media zasugerowały, że konkurs miał tak naprawdę służyć kampanii wyborczej Solidarnej Polski<sup>56</sup>, ponieważ został opracowany przez ludzi związanych z tą partią, a jego beneficjentami zostały podmioty powiązane z posłami lub działaczami Solidarnej Polski i ich okręgami wyborczymi<sup>57</sup>.

Tego typu wsparcie trafia również do samorządów lokalnych. Szeroko komentowano w mediach decyzję Dyrektora

Generalnego Lasów Państwowych z maja 2022 o przeznaczeniu 136 mln zł z Funduszu Leśnego na budowę i remonty lokalnych dróg poza lasami. Po ujawnieniu decyzji pojawiły się zarzuty o wykorzystanie środków do budowy poparcia dla polityków partii Solidarnej Polski, której członkowie zajmują najważniejsze stanowiska w kierownictwie Lasów Państwowych<sup>58</sup>.

Sledztwo dziennikarzy ujawniło, że najwięcej pieniędzy na budowę i remonty dróg trafiło do nadleśnictw w regionach, z którymi silnie związani są politycy tej partii. Dla przykładu Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Krośnie otrzyma największe wsparcie – na realizację 30 inwestycji o wartości 15,7 mln PLN, a to właśnie z tego okręgu wywodzi się najwięcej parlamentarzystów Solidarnej Polski. Wykazano, że podobna korelacja między sumą wsparcia, a ważnymi okręgami wyborczymi Solidarnej Polski, występuje w przypadku innych regionów, w których remont lub budowa dróg zostanie sfinansowana przez Lasy Państwowe<sup>59</sup>. Politycy Solidarnej Polski w wielu przypadkach osobiście wręczają lokalnym samorządom czeki od Lasów Państwowych na remont lub budowę drogi podczas medialnych uroczystości. W takich wydarzeniach uczestniczy często także Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa – Edward Siarka<sup>60</sup>. **To sprawa, że w przestrzeni publicznej coraz częściej formułowany jest zarzut, że Fundusz Leśny stał się skarbonką kampanii politycznej Solidarnej Polski.**

W ostatnich latach możemy zaobserwować intensyfikację działań medialnych i komunikacyjnych podejmowanych przez Lasy Państwowe. Jest to zapewne próba poprawy nadzarpniętego wizerunku tej instytucji, którego przyczyną jest niezadowolenie dużej części społeczeństwa ze sposobu zarządzania publicznymi lasami. Na ten cel przeznaczane są znaczne środki. Odpowiedzialne za to zadanie Centrum Informacyjne Lasów Państwowych zatrudnia 45 osób, na których wynagrodzenia przeznaczono w 2020 roku 5,5 mln zł. Całkowity koszt utrzymania Centrum w 2020 r. wyniósł blisko 19 mln PLN<sup>61</sup>, czyli więcej niż bezpośrednie koszty ochrony przyrody poniesione przez Lasy Państwowe w tym samym roku<sup>62</sup>. Na poziomie nadleśnictw sytuacja wygląda podobnie. W 2019 r. koszty związane z ochroną rezerwatów i innych obszarów chronionych poniesione przez wszystkie nadleśnictwa Lasów Państwowych (łącznie 3,8 mln PLN) były niższe niż poniesione przez nie koszty reprezentacji (5,1 mln PLN) czy koszty reklamy (4,6 mln PLN)<sup>63</sup>.



Przykładem przeznaczania znacznych środków pochodzących z eksploatacji publicznych lasów na reklamę jest ujawniona pod koniec 2022 r.<sup>64</sup> planowana przez Lasy Państwowe ogólnopolska kampania promująca „trwale zrównoważoną gospodarkę leśną, ochronę przyrody oraz ochronę dziedzictwa kulturowego poprzez wykonanie i montaż na terenie całego kraju bilbordów promocyjnych”. Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych Józefa Kubicy, w jej ramach w nadleśnictwach w całej Polsce ma zawisnąć 2 tysiące bilbordów. Całkowity koszt kampanii ma wynieść nawet 65 mln PLN<sup>65</sup>, a środki pochodzić będą z Funduszu Leśnego.

Innym przykładem wydatkowania środków Lasów Państwowych na cele promocyjne jest organizowanie konkursów o milionowych budżetach. Poza konkursem „Drewno jest z lasu” o budżecie 11 mln zł (opisany powyżej), Lasy Państwowe w 2023 r. organizują drugi rok z rzędu konkursy dla klubów sportowych oraz kół gospodyń wiejskich. W obu konkursach kluczowym kryterium wyboru projektów, zapisanym w regulaminach, jest zakres działań promocyjnych mających kreować korzystny wizerunek Lasów Państwowych i gospodarki leśnej<sup>66,67</sup>. W ramach konkursu dla klubów sportowych „Sportowa Natura” przewidziano dofinansowanie w wysokości do 10 tys. zł netto na projekt, a całkowity budżet akcji wyniósł 5 mln zł<sup>68</sup>. W konkursie dla kół gospodyń wiejskich dofinansowanie wynosi również do 10 tys. zł netto. Media informują, że powyższe konkursy Lasów Państwowych zbiegły się w czasie z podobnymi konkursami dla klubów sportowych i kół gospodyń wiejskich finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości, nadzorowanego przez Ministra Sprawiedliwości. Generuje to zarzuty w mediach o wykorzystywanie środków do wsparcia kampanii politycznej Solidarnej Polski<sup>69</sup>.

**Powyższe przykłady uprawniają do stwierdzenia, że Lasy Państwowe przez transfery na „cele społecznie użyteczne” budują poparcie samorządów, Kościoła i opinii publicznej dla umocnienia swojej pozycji w regionach i budowy kapitału politycznego<sup>70</sup>. Wykorzystywanie do tego celu środków pochodzących z wycinki i sprzedaży lasów publicznych jest nieakceptowalne.**



## Rekomendacja:

### Zwiększenie kontroli nad finansami Lasów Państwowych i uniemożliwienie ich wydatkowania na cele niezwiązane z gospodarką leśną.

Należy doprecyzować w ustawie o lasach kompetencje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i dyrektorów regionalnych w taki sposób, by w miejsce zdecydowanie nazbyt ogólnie sformułowanych zadań i uprawnień wprowadzić ich jednoznaczne ograniczenia. W szczególności dotyczy to zmian w art. 33 i art. 58 ustawy o lasach. Przede wszystkim należy wyeliminować przesłankę pozwalającą na wydatkowanie środków z Funduszu Leśnego na „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych” w taki sposób, by nie mogła być ona samodzielną podstawą prawną działań Lasów Państwowych. Ponadto należy wprowadzić w ustawie przepis określający, że podejmowanie i finansowanie zadań obejmujących „wspólne przedsięwzięcia” dotyczyć może wyłącznie czynności bezpośrednio związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej. Konieczne jest także zdecydowanie rozwinięcie art. 4 ust.

4 ustawy o lasach poprzez doprecyzowanie zakresu i sposobu prowadzenia nadzoru przez ministra właściwego ds. środowiska, polegające m.in. na określeniu procedury poddawania kontroli zarządzeń i decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oraz dyrektorów regionalnych, z uwzględnieniem podjęcia tejsze kontroli z urzędu lub na wnioski organizacji ekologicznych. Prowadzenie działalności wykraczającej poza zakres powierzony Lasom Państwowym powinno skutkować odpowiedzialnością służbową i odszkodowawczą, a w niektórych przypadkach nawet odpowiedzialnością karną.

Należy ukrócić praktykę niekontrolowanego i uznaniowego przekazywania przez nadleśniczych części dodatkowego wyniku finansowego wypracowanego przez zarządzane przez nich nadleśnictwa na cele niezwiązane z ich podstawową działalnością. W tym celu konieczne jest wykreślenie w § 19 ust. 2 lit. pkt. 3 z rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe.

45 Dz.U. 1994, poz. 134, nr 692.

46 Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, Dz.U. z 2022 r., poz. 505 ze zm.

47 Wyniki konkursu „Drewno jest z lasu” [[bit.ly/RaportLP-26](https://bit.ly/RaportLP-26)]

48 Decyzja Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 29 grudnia 2022 r. [[bit.ly/RaportLP-27](https://bit.ly/RaportLP-27)]

49 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe. § 19 ust. 2 lit C

50 Fundacja Dziedzictwo Przyrodnicze, Raport zawierający wyniki analizy wybranych aspektów dotyczących funkcjonowania i działalności Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe w latach 2012–2017. [[bit.ly/RaportLP-28](https://bit.ly/RaportLP-28)]

51 Fundacja Dziedzictwo Przyrodnicze, dz. cyt.

52 Onet Wiadomości, Tajemnice Lasów Państwowych. Kościół, pieniądze, polityka, 8.10.2020 [[bit.ly/RaportLP-31](https://bit.ly/RaportLP-31)]

53 Wydarzenia Interia, Tajemnice Lasów Państwowych. W tle fundacja, pieniądze i kościół na polanie, 12.08.2022

54 Miliony dla parafii na promocję drewna. Lasy Państwowe: otwarty konkurs, obiektywne kryteria, money.pl [[bit.ly/RaportLP-29](https://bit.ly/RaportLP-29)]

55 Marta Danielewicz, 100 tys. zł za projekt odnowienia kościelnych ławek? Dziwny konkurs Lasów Państwowych, wyborcza.pl [[bit.ly/RaportLP-30](https://bit.ly/RaportLP-30)]

56 Marta Danielewicz, dz. cyt.

57 Promocja drewna przez parafie. KO zawiadamia prokuraturę, Lasy Państwowe odpowiadają, money.pl [[bit.ly/RaportLP-32](https://bit.ly/RaportLP-32)]

58 Leśne drogi Solidarnej Polski, frontstory.pl [[bit.ly/RaportLP-33](https://bit.ly/RaportLP-33)] oraz Remonty dróg z kasy Lasów Państwowych. Miliony złotych, uśmiechy Mateckiego, Warchoła, Siarki i innych polityków partii Ziobry, wyborcza.pl [[bit.ly/RaportLP-34](https://bit.ly/RaportLP-34)]

59 Leśne drogi Solidarnej Polski, frontstory.pl [[bit.ly/RaportLP-33](https://bit.ly/RaportLP-33)]

60 Leśne drogi Solidarnej Polski, frontstory.pl [[bit.ly/RaportLP-33](https://bit.ly/RaportLP-33)]

61 Kancelaria Sejmu, odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwa Klimatu i Środowiska Edwarda Siarki na interpelację poselską nr 21976 w sprawie wydatków PGL Lasy Państwowe na Centrum Informacyjne Lasów Państwowych [[bit.ly/RaportLP-35](https://bit.ly/RaportLP-35)]

62 Sprawozdanie finansowo gospodarcze Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe za 2020 r.

63 Odpowiedź na interpelację poselską nr 21554 w sprawie finansów nadleśnictw w roku 2020. [[bit.ly/RaportLP-36](https://bit.ly/RaportLP-36)]

64 Ujawniamy. Lasy Państwowe zamontują billboardy w całej Polsce za „nie więcej niż” 65 mln zł. „Czy to początek kampanii wyborczej?”, wyborcza.pl [[bit.ly/RaportLP-37](https://bit.ly/RaportLP-37)]

65 Zarządzenie nr 91 p.o. Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych Józefa Kubicy z 2022 r.

66 Regulamin Konkursu dla klubów sportowych [[bit.ly/RaportLP-38](https://bit.ly/RaportLP-38)]

67 Regulamin Konkursu dla Kół Gospodyń Wiejskich [[bit.ly/RaportLP-39](https://bit.ly/RaportLP-39)]

68 Lasy Państwowe ogłosiły program „Sportowa Natura”, tvp 3 Kraków [[bit.ly/RaportLP-40](https://bit.ly/RaportLP-40)]

69 Koła gospodyń wiejskich i kluby sportowe. Na to pójdą pieniądze z Lasów Państwowych i resortu Ziobry, okopress.pl [[bit.ly/RaportLP-41](https://bit.ly/RaportLP-41)]

70 Fundacja Dziedzictwo Przyrodnicze, Raport zawierający wyniki analizy wybranych aspektów dotyczących funkcjonowania i działalności Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w latach 2012–2017. [[bit.ly/RaportLP-28](https://bit.ly/RaportLP-28)]



Wydawca: **Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot**  
ul. Jasna 17, 43-360 Bystra, Polska  
[www.pracownia.org.pl](http://www.pracownia.org.pl) • [biuro@pracownia.org.pl](mailto:biuro@pracownia.org.pl)

Copyright © by Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, 2023  
Infografiki i skład: Tomasz Kuc // PROERGO

Fot. Adam Wajrak