

Fundusz leśny jako państwowy fundusz celowy

Forest Fund as a State Appropriated Fund

Abstract

The aim of the paper is to analyze and evaluate, using the formal-dogmatic method, the applicable legal regulations governing the principles of financial management and the organization of the forest fund in the context of the features that the doctrine of financial law assigns to state appropriated funds. The essence of state appropriated funds is based on linking revenues from precisely defined sources with expenditure on tasks of great social and economic importance. When analyzing the features of the forest fund in terms of the requirements set for state appropriated funds by Article 29 of the Act on Public Finances, it should be stated that despite the fact that the statutory standards do not directly indicate the rank of the forest fund as one of the state appropriated funds, this fund has basic features that determine its belonging to this organizational form of the public finance sector.

SŁOWA KLUCZOWE: fundusz leśny, lasy państwowe, gospodarka leśna, fundusz celowy

KEYWORDS: forest fund, state forests, forest management, appropriated fund

JEL: H72, K32, Q23

SŁAWOMIR JERZY SNARSKI – doktor nauk ekonomicznych, Politechnika Białostocka, ORCID – 0000-0002-9562-2608, e-mail: s.snarski@pb.edu.pl

MAREK MARTYNIUK – doktor nauk prawnych, ORCID – 0000-0002-4115-1898, e-mail: marek.martyniuk1@gmail.com

1 | Wprowadzenie

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: LP) jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa^[1]. W zakresie sprawowanego zarządu LP prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami mającymi związek z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach^[2]). Działalność LP opiera się na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywania kosztów prowadzonej działalności z własnych przychodów. Głównym źródłem przychodów LP jest sprzedaż drewna pochodzącego z powierzonych w zarząd lasów Skarbu Państwa^[3].

Zapewnienie długoterminowej zdolności samofinansowania LP jest możliwe dzięki istnieniu funduszu leśnego. W obecnym kształcie został on utworzony na podstawie art. 56 u.l. i stanowi mechanizm redystrybucji środków z nadleśnictw dochodowych do jednostek deficytowych^[4]. Nadleśniczy samodzielnie prowadzą gospodarkę leśną w kierowanych przez siebie nadleśnictwach na podstawie planów urzędzenia lasu (art. 35 ust. 1 u.l.). Jednakże ze względu na zróżnicowane warunki przyrodnicze lasów w poszczególnych regionach Polski (np. struktura wiekowa i gatunkowa drzewostanów, powierzchnia kompleksów leśnych) działalność niektórych nadleśnictw w zakresie produkcji leśnej jest utrudniona. Stąd też nadleśnictwa gospodarujące w korzystnych warunkach osiągną wysoki poziom rentowności, co umożliwi im zachowanie zasady

¹ Szerzej zob. Tomasz Brzezicki, Wojciech Morawski i Jacek Wantoch-Rekowski, „Janusowe oblicze Lasów Państwowych. Wybrane aspekty gospodarki finansowej w Lasach Państwowych,” *Prawo i Więź*, nr 3 (37) (2021): 242 i n.

² Dz.U. z 2024 r., poz. 530, dalej: u.l.

³ Tytułem przykładu można wskazać, że w 2023 r. udział przychodów ze sprzedaży surowca drzewnego w przychodach ogółem LP stanowił 85,9%. Zob. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, *Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2023 rok* (Warszawa, 2024), 10, <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp-za-rok-2023.pdf> [dostęp: 14.02.2026]. Zob. też Katarzyna Leśkiewicz, *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa* (Lublin: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, 2019), 161.

⁴ Michał Stebnicki, „Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach,” *Zarządzanie Publiczne*, nr 1 (2018): 106; Sławomir Jerzy Snarski, „The Forest Fund as an Instrument for Addressing Budget Deficit in Polish Forest Districts,” *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, nr 1 (2023): 74.

samofinansowania, podczas gdy inne jednostki nie są w stanie uzyskać dodatniego wyniku finansowego^[5].

W doktrynie od dłuższego czasu występuje rozbieżność stanowisk co do kwestii, czy fundusz leśny można zaliczyć do kategorii państwowych funduszy celowych. Pogląd taki jest reprezentowany przez część przedstawicieli nauki prawa^[6]. Jednakże inni przedstawiciele doktryny akceptują pogląd przeciwny, zgodnie z którym fundusz leśny jest wewnętrznym funduszem LP i nie ma charakteru funduszu celowego^[7]. Jest to o tyle istotne, że od właściwego ustalenia statusu prawnego funduszu zależy, czy podlega on przepisom ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych^[8], czy też stanowi on inny fundusz, do którego działalności przepisy te nie mają zastosowania^[9].

Mając powyższe na względzie, celem niniejszego opracowania jest dokonanie w oparciu o metodę formalno-dogmatyczną analizy i oceny obowiązujących w badanym zakresie regulacji prawnych normujących zasady gospodarki finansowej i organizację funduszu leśnego w kontekście cech, jakie doktryna prawa finansowego przyporządkowuje państwowym funduszom celowym. Proces badawczy został przeprowadzony z wykorzystaniem dostępnej literatury przedmiotu, z uwzględnieniem praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych (wraz z zawartą tam wykładnią). Dodatkowo analizie poddano dane pochodzące z rocznych sprawozdań finansowo-gospodarczych Generalnej Dyrekcji LP, a także informacji pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w zakresie gospodarki finansowej LP oraz gospodarowania środkami funduszu leśnego.

⁵ Jarosław Piekutin i Arkadiusz Gruchała, „Miejsce i rola funduszu leśnego w systemie finansowym Lasów Państwowych,” *Sylvan*, nr 2 (2006): 37.

⁶ Cezary Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz* (System Informacji Prawnej LEX, 2011), komentarz do art. 29, pkt 11; Bartosz Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz* (System Informacji Prawnej LEX, 2011), komentarz do art. 56, pkt 1; Jerzy Bieluk i Katarzyna Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 295; Jan Chmielewski, *Prawo leśne w praktyce* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 191.

⁷ Piekutin i Gruchała, „Miejsce i rola funduszu leśnego,” 43; Krzysztof Adamowicz, Artur Dyrzc i Hubert Szramka, „Wpływ redystrybucji środków funduszu leśnego na rentowność nadleśnictw,” *Sylvan*, nr 7 (2014): 488; Tomasz Brzezicki, Wojciech Morawski i Jacek Wantoch-Rekowski, „Janusowe oblicze Lasów Państwowych. Wybrane aspekty gospodarki finansowej w Lasach Państwowych,” *Prawo i Więź*, nr 3 (2021): 252.

⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, dalej: u.f.p.

⁹ Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, pkt 5.

2 | Istotne przedmiotowo cechy definicyjne państwowego funduszu celowego

Istota państwowych funduszy celowych opiera się na powiązaniu przychodów z precyzyjnie określonych źródeł z wydatkami na zadania o dużym znaczeniu społecznym i ekonomicznym^[10]. Brzmienie art. 29 u.f.p. pozwala na skonstruowanie definicji pojęcia „państwowy fundusz celowy”. Zgodnie z powołanym przepisem jest to utworzona na podstawie odrębnej ustawy, nieposiadająca osobowości prawnej jednostka sektora finansów publicznych, mająca formę wyodrębnionego rachunku bankowego, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej dany fundusz^[11]. Przychody tego funduszu pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych^[12]. Podstawą prowadzenia gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy, natomiast koszty mogą być ponoszone w ramach planowanych przychodów, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków z poprzednich okresów. Co ważne, do państwowych funduszy celowych nie zalicza się funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyjątkiem darowizn i odsetek od rachunku bankowego, jest dotacja z budżetu państwa (art. 29 ust. 4 u.f.p.).

Biorąc pod uwagę status prawny państwowych funduszy celowych, należy stwierdzić, że mamy w tej kwestii do czynienia z odejściem od niektórych ogólnych zasad budżetowych. W przeciwieństwie do instytucji budżetu istnienie tego rodzaju formy organizacyjnej gospodarki finansami publicznymi narusza przede wszystkim zasadę jedności materialnej, która

¹⁰ Brzezicki, Morawski i Wantoch-Rekowski, „Janusowe oblicze,” 254.

¹¹ Na marginesie należy zaznaczyć, że w orzecznictwie sądów powszechnych można spotkać się z poglądem, iż „zdefiniowanie funduszu celowego jako «wyodrębnionego rachunku bankowego» jest prawniczym nieporozumieniem, ponieważ fundusz celowy nie może być rachunkiem bankowym. Rachunek bankowy służy tylko do obsługi funduszu celowego, na którym następuje gromadzenie środków. Na gruncie art. 29 u.f.p. należy raczej rozumieć, że fundusz celowy jest pewnym zasobem środków pieniężnych, dysponowanym przez właściwego ministra lub inny organ wskazany w ustawie, powstającym z określonych źródeł przychodów, powiązanych z ich wydatkowaniem na określone zadania publiczne”. Zob. wyrok SA w Szczecinie z dnia 22 listopada 2016 r., I ACA 540/16, LEX nr 2278174.

¹² Piotr Woltanowski, „Komentarz do art. 29 ustawy o finansach publicznych,” w *Finanse publiczne. Komentarz*, red. Joanna Salachna i Marcin Tyniewicki (System Informacji Prawnej LEX, 2024), pkt 2.

wymaga, by nie wiązać środków publicznych pochodzących z określonych źródeł ze ściśle wskazanymi wydatkami, oraz zasadę roczności, zgodnie z którą kwoty wydatków niezrealizowanych przed upływem roku budżetowego wygasają^[13].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że państwowe fundusze celowe stanowią zróżnicowany zbiór zarówno z punktu widzenia formy prawnej, jak i struktury dochodów. Dodatkowo różni je wielkość i zakres stosowania względem nich wymogów określonych w u.f.p. Niektóre z nich, pomimo że w ustawie budżetowej na dany rok są określone wprost jako państwowe fundusze celowe^[14], nie spełniają wszystkich wymogów wynikających z treści art. 29 u.f.p., w szczególności w kwestii tak podstawowej jak forma prawna. Jako przykład można wskazać Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, który na mocy art. 45 ust. 1–2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych^[15] jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i jednocześnie posiada osobowość prawną. Innym przykładem jest Fundusz Rezerwy Demograficznej, którego ani ustawa budżetowa, ani ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych^[16] nie wskazują wprost jako państwowy fundusz celowy, natomiast w doktrynie prawniczej powszechnie przyjmuje się, że jest on jednym z tego typu funduszy^[17]. Jak wynika z powyższego, wyraźne określenie w ustawie formy prawnej państwowego funduszu celowego nie stanowi warunku *sine qua non* dla uznania konkretnej jednostki sektora finansów publicznych za tego rodzaju fundusz^[18].

¹³ Jolanta Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi* (Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2007), 10; Wojciech Bożek i Paweł Mańczyk, “Komentarz do art. 29 ustawy o finansach publicznych,” w *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Zbigniew Ofiarski (System Informacji Prawnej LEX, 2021), pkt 2.

¹⁴ Zob. np. art. 32 ustawy budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. na rok 2024 (Dz.U. z 2024 r., poz. 122).

¹⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 44 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2024 r., poz. 497 ze zm.

¹⁷ Zob. np. Cezary Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce* (Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 2006), 143; Jolanta Szołno-Koguc, “Fundusz celowy w świetle prawa finansów publicznych,” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 16 (2007): 19; Marcin Madaliński, “Fundusz Rezerwy Demograficznej jako instytucja systemu ubezpieczeń społecznych,” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 80 (2009): 110.

¹⁸ Woltanowski, “Komentarz,” pkt 2–6.

3 | Organizacja i źródła finansowania funduszu leśnego

Jak wspomniano na wstępie, w obecnym kształcie fundusz leśny – jako forma gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie – został utworzony na mocy art. 56 u.l., co stanowi wypełnienie dyspozycji art. 29 ust. 1 u.f.p. W aktualnym stanie prawnym jest on integralnym elementem systemu finansowego LP^[19]. Ustawowym dysponentem środków funduszu leśnego jest Dyrektor Generalny LP (art. 56 ust. 2 u.l.), który na podstawie art. 33 ust. 3 pkt 7 u.l. posiada szerokie uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie wyrównywania niedoborów środków finansowych w regionalnych dyrekcjach LP i nadleśnictwach, wynikających ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej^[20].

Katalog źródeł zasilania funduszu leśnego został wskazany przez ustawodawcę w art. 57 ust. 1 u.l. W myśl tego przepisu środki analizowanego funduszu stanowią:

1. odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw;
2. należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych;
3. należności wynikające z odszkodowań: cywilnoprawnych za szkody powstałe w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów oraz za szkody powstałe w wyniku pożarów, prac górniczych i geologicznych;
4. dochody wynikające z udziału lub uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach;
5. dotacje budżetowe, z wyłączeniem dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową;
6. inne dochody uzyskane na rzecz tego funduszu.

¹⁹ Snarski, “The Forest Fund,” 76.

²⁰ Zob. § 23 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz.U. z 1994 r. Nr 134, poz. 692, dalej: rozporządzenie ws. gospodarki finansowej LP).

W świetle art. 57 ust. 3 u.l. należy podkreślić, że środki finansowe funduszu leśnego niewykorzystane w danym roku kalendarzowym stanowią dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym, co koresponduje z treścią art. 29 ust. 10 u.f.p. Źródła przychodów funduszu leśnego w latach 2017–2023, wraz z przyporządkowanymi im kwotami, prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Źródła przychodów funduszu leśnego w latach 2017–2023

Lp.	Źródła przychodów funduszu leśnego	Wysokość przychodów funduszu leśnego (w mln zł)						
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1.	Odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty nadleśnictw	1147,7	1270,5	1113,1	1053,4	1070,3	2979,0	1352,6
2.	Dodatkowe dochody funduszu leśnego*	254,3	274,8	144,6	137,6	154,4	182,3	288,6
3.	Subsydiarne dochody funduszu leśnego**	38,0	40,5	41,2	41,7	47,1	50,7	72,4
4.	Dochody z udziału w spółkach	71,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5.	Pozostałe przychody związane z Lasami Państwowymi	54,4	97,6	301,6	153,4	132,2	272,8	316,0
6.	Pozostałe przychody dotyczące lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa i parków narodowych	4,5	3,9	3,2	0,9	0,2	7,1	17,0
Razem		1570,3	1687,3	1603,7	1387,0	1404,2	3491,9	2046,6

* Należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych oraz należności wynikające z odszkodowań.

** Środki związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowo-gospodarczych LP za lata 2017–2023.

Analiza danych zaprezentowanych w tabeli 1 pozwala stwierdzić, że zdecydowanie najbardziej wydajnym, a przy tym stabilnym źródłem przychodów funduszu jest odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw. Wielkość tego odpisu, liczona jako procentowy udział w planowanych na dany rok kalendarzowy przychodach ze sprzedaży drewna, ustalana jest dla LP corocznie w drodze decyzji przez Ministra Środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego LP. Z kolei Dyrektor Generalny LP może ustalać wielkość odpisu dla poszczególnych dyrekcji regionalnych LP, a dyrektorzy regionalnych dyrekcji – dla poszczególnych nadleśnictw wchodzących w ich skład (art. 57

ust. 4 u.l.). Zgodnie z § 22 rozporządzenia ws. gospodarki finansowej LP nadleśnictwa dokonują co miesiąc odpisu podstawowego na fundusz leśny. Odpis podstawowy stanowi iloczyn wartości przychodów ze sprzedaży surowca drzewnego i ustalonego dla danego nadleśnictwa wskaźnika. Rozliczenia z funduszem leśnym odbywają się na dwóch płaszczyznach organizacyjnych: między poszczególnymi nadleśnictwami a właściwą regionalną dyrekcją oraz między regionalnymi dyrekcjami a Dyrekcją Generalną LP^[21].

Innym ważnym źródłem przychodów funduszu leśnego są środki związane z kompensacją negatywnego oddziaływania podmiotów gospodarczych na stan zasobów leśnych. Z kolei dochody wynikające z udziału w spółkach mają relatywnie znikome znaczenie w porównaniu z pozostałymi źródłami zasilenia funduszu leśnego. W tym kontekście zaakcentowania wymaga fakt, że pomimo iż przepis art. 57 ust. 1 pkt 5 u.l. przewiduje możliwość wspierania osiągniętych przychodów dotacjami budżetowymi, fundusz leśny należy do tych państwowych funduszy celowych, dla których pomoc budżetu państwa w praktyce nie występuje^[22]. Co więcej, w orzecnictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że fundusz leśny należy zaliczyć do funduszy celowych systemu budżetowego, gdyż przychodami tego funduszu mogą być również środki z budżetu państwa^[23]. Wskazuje się również, że fundusz leśny z punktu widzenia finansów publicznych jest funduszem celowym, ponieważ został utworzony na mocy ustawy, a prawodawca określił w sposób enumeratywny cele, na jakie mogą być przeznaczone środki zgromadzone przez ten fundusz, tj. cele wskazane w przepisach u.l.^[24]

²¹ Piekutin i Gruchała, "Miejsce i rola funduszu leśnego," 44.

²² Rakoczy, *Ustawa o lasach*, pkt 1; Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, pkt 9.

²³ Zob. wyroki NSA: z dnia 14 listopada 2019 r., II OSK 3297/17, LEX nr 2761264; II OSK 3298/17, LEX nr 2761303; II OSK 3299/17, LEX nr 2761471 oraz z dnia 8 grudnia 2020 r., II OSK 975/19, LEX nr 3280338. Zob. też wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 stycznia 2019 r., KIO 2607/18, LEX nr 2624254.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 września 2018 r., IV SA/Wa 244/18, LEX nr 2999677.

4 | Przeznaczenie środków funduszu leśnego

Oprócz posiadania wyodrębnionych źródeł przychodów, w świetle definicji zawartej w art. 29 ust. 5 u.f.p. należy stwierdzić, że konstytutywną cechą państwowych funduszy celowych jest ponoszenie kosztów na wyodrębnione zadania państwowe. LP zarządza lasami i gruntami obejmującymi ok. ¼ powierzchni kraju, w tym większością lasów stanowiących własność Skarbu Państwa^[25]. Z przepisów u.l.^[26] wynika, że do głównych zadań LP należy: prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej według zasad powszechnej ochrony lasów, trwałości ich utrzymania, zrównoważonego wykorzystania przyrodniczych, społecznych i produkcyjnych funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych^[27]. W praktyce mechanizm funkcjonowania funduszu leśnego służy temu, by wszystkie nadleśnictwa, jako podstawowe jednostki organizacyjne LP, miały możliwość realizacji nie tylko celów gospodarczych związanych z produkcją leśną, lecz również pozaprodukcyjnych celów społecznych i przyrodniczych^[28].

Z treści przepisu art. 58 ust. 1 u.l. wynika, że środki funduszu leśnego przeznaczane są głównie dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Podstawową rolą tego funduszu jest zatem finansowe wsparcie nadleśnictw prowadzących gospodarkę leśną w niekorzystnych warunkach przyrodniczych i ekonomicznych, skutkiem czego generują one niedobory, a nie zyski^[29]. Środki funduszu leśnego – stosownie do art. 58 ust. 2 u.l. – mogą być wykorzystane także na:

1. wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej;

²⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych* (Warszawa, 2015), 6, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9302,vp,11524.pdf> [dostęp: 14.02.2026].

²⁶ Zob. art. 7 ust. 1, art. 8, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 i 3, art. 13 ust. 1 oraz art. 13a u.l.

²⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego* (Warszawa, 2022), 102, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27764,vp,30584.pdf> [dostęp: 14.02.2026].

²⁸ Stebnicki, “Rola funduszu leśnego,” 107.

²⁹ Justyna Dyduch, “The Use of the Forest Fund in the Protection of Natural Resources in Poland,” *Ekonomia i Środowisko*, nr 4 (2016): 85; Daria Danecka i Wojciech Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz* (System Informacji Prawnej LEX, 2024), komentarz do art. 58, pkt 1.

2. badania naukowe;
3. tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej;
4. sporządzanie planów urzędzenia lasu;
5. prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych;
6. ochronę przyrody w lasach realizowaną metodami gospodarki leśnej;
7. nabywanie przez Skarb Państwa lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania;
8. organizację szkoleń w zakresie szacowania szkód łowieckich;
9. inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach.

Należy zauważyć, że użycie przez ustawodawcę w tym przepisie wyrażenia „inne zadania” sprawia, iż katalog celów, na które można przeznaczać środki z funduszu leśnego, ma w istocie charakter otwarty, pod warunkiem realizacji zadań z zakresu gospodarki leśnej^[30]. Ponadto z wydzielonej części środków funduszu leśnego Dyrektor Generalny LP może utworzyć fundusz stabilizacji, który zostanie przeznaczony na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń dla lasów w ramach długookresowego cyklu produkcji leśnej (art. 58 ust. 4 u.l.). Kierunki wykorzystania środków funduszu leśnego w latach 2017–2023 obrazuje tabela 2.

Tabela 2. Wykorzystanie środków funduszu leśnego w latach 2017–2023

Lp.	Wykorzystanie środków funduszu leśnego	Wysokość wydatków z funduszu leśnego (w mln zł)						
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1.	Wyrównanie niedoboru środków powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa*	941,0	1191,2	1249,1	1174,8	958,9	787,6	1434,3
2.	Wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP	152,1	157,2	170,0	90,7	110,7	178,9	297,8
3.	Badania naukowe	65,7	52,9	44,5	31,9	27,8	40,1	54,5
4.	Tworzenie infrastruktury do prowadzenia gospodarki leśnej	42,0	25,9	31,3	10,3	13,3	22,2	17,6
5.	Sporządzenie planów urzędzenia lasu	72,7	71,2	69,8	65,0	59,4	74,6	95,5

³⁰ Danecka i Radecki, *Ustawa o lasach*, pkt 1.

Lp.	Wykorzystanie środków funduszu leśnego	Wysokość wydatków z funduszu leśnego (w mln zł)						
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
6.	Prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7.	Tworzenie, dzielenie, likwidacja jednostek organizacyjnych LP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8.	Dofinansowanie zadań określonych w art. 58 ust. 3 i 3a ustawy o lasach**	61,3	61,3	42,5	44,7	41,8	43,3	51,5
9.	Inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach	107,0	58,7	65,5	50,3	59,3	29,6	49,6
Razem		1441,8	1618,4	1672,7	1467,7	1271,2	1176,3	2000,8

* W tym dofinansowanie jednostek specjalnych (Leśny Bank Genów, Ośrodek Kultury Leśnej Gołuchów, Izba Pamięci w Spale).

** Należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych przeznaczone w szczególności na zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, realizację zadrzewień na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz inne prace związane z usuwaniem skutków klęsk i prowadzeniem gospodarki w lasach niepaństwowych, a także działania niezbędne do ochrony przyrody realizowanej metodami gospodarki leśnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowo-gospodarczych LP za lata 2017–2023.

Z danych przedstawionych w tabeli 2 wynika, że zgodnie z intencją ustawodawcy fundusz leśny wykorzystywany jest przede wszystkim do redystrybucji środków między nadleśnictwami (tzw. dopłata brutto do działalności nadleśnictw niedochodowych). Wysokość tych środków była każdorazowo ujmowana w planach finansowo-gospodarczych LP. Na podstawie odpowiednich zarządzeń Dyrektora Generalnego LP dopłaty na wyrównanie niedoborów przekazywane były do dyrekcji regionalnych LP w wysokości $\frac{1}{12}$ planowanej kwoty. Znaczącą pozycję wśród wydatków z funduszu leśnego zajmuje także finansowanie tworzenia infrastruktury do prowadzenia gospodarki leśnej, sporządzania planów urządzenia lasu, badań naukowych oraz wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP. W odniesieniu do tej ostatniej kategorii wydatków należy wskazać, że podobnie jak w przypadku pojęcia „inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach” przepisy analizowanej ustawy nie zawierają ograniczeń przedmiotowych w odniesieniu do realizowanych projektów, a regulacje właściwego zarządzenia Dyrektora Generalnego LP określają wspólne przedsięwzięcia, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 1 u.l., w sposób

ogólny^[31]. Aktualne unormowanie prawne tej kwestii rodzi ryzyko różnych interpretacji, a to z kolei skutkuje ponoszeniem wydatków z funduszu leśnego na zadania niewpisujące się w katalog zadań dopuszczalnych do sfinansowania z tego funduszu, np. dodatkowe świadczenia zdrowotne, imprezy pracownicze czy wykonanie i montaż na terenie całego kraju billboardów promocyjnych^[32]. W tym miejscu należy wskazać, że zdaniem Najwyższej Izby Kontroli

wprowadzie w ustawie o lasach fundusz leśny nie został nazwany „funduszem celowym”, ale stwierdzenie zawarte w cytowanym przepisie (art. 56 ust. 1 ustawy o lasach) o gospodarowaniu środkami „na cele wskazane w ustawie”, jak i określone w art. 57 ust. 1 ustawy o lasach źródła dochodów funduszu leśnego, nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że fundusz leśny ma wszystkie cechy funduszu celowego i że środki te nie mogą być wydatkowane na inne cele niż wskazane w ustawie^[33].

Jak już wcześniej zasygnalizowano, środki funduszu leśnego niewykorzystane w danym roku kalendarzowym przechodzą na następny rok kalendarzowy, stanowiąc bilans otwarcia tego funduszu w nowym roku. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że mimo krytycznych uwag Najwyższej Izby Kontroli^[34] od lat kwoty niewykorzystanych środków funduszu leśnego utrzymują się na bardzo wysokim poziomie, tj. w 2017 r. – 812 405,4 tys. zł, w 2018 r. – 881 232,6 tys. zł, w 2019 r. – 812 180,9 tys. zł, w 2020 r. – 731 515,3 tys. zł, w 2021 r. – 864 380,3 tys. zł, w 2022 r. – 3 179 511,5 tys. zł., a w 2023 r. – 3 225 232,2 tys. zł (stan środków na dzień 31 grudnia). Może to świadczyć o zawyżonym określaniu poziomu odpisu podstawowego,

³¹ Zob. § 7 zarządzenia nr 66 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych (B.I.L.P. z 2020 r. Nr 11, poz. 90).

³² Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarowanie środkami*, 22; Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, *Audyt zewnętrzny w Lasach Państwowych. Wstępna informacja po I kwartale* (Warszawa, 2024), 3, <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/wstepne-wyniki-audytu-w-lasach-panstwowych/audyt-zewnetrzny-w-lasach-panstwowych-wstepna-informacja-po-i-kwartale.pdf> [dostęp: 14.02.2026].

³³ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego* (Warszawa, 2009), 27, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,68,vp,68.pdf> [dostęp: 14.02.2026].

³⁴ Ibidem, 6; Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka finansowa*, 33.

ustalanego przez Ministra Środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego LP na podstawie art. 57 ust. 4 u.l.

5 | Podsumowanie

Funkcjonowanie państwowych funduszy celowych cechuje różnorodność przyjętych rozwiązań prawnych, jednakże ich istotę stanowi gromadzenie środków pieniężnych pochodzących z precyzyjnie określonych źródeł na zdefiniowane cele^[35]. Innymi słowy, bezpośrednią implikacją utworzenia państwowego funduszu celowego jest zapewnienie źródeł finansowania określonej dziedziny działalności państwa uznawanej za szczególnie ważną^[36]. Takie ujęcie tego rodzaju funduszu w kontekście finansowoprawnym pozwala na wskazanie trzech elementów jego konstrukcji prawnej: wydzielenie źródeł przychodów, ustalenie rodzajów wydatków oraz wyodrębnienie organizacyjne i rachunkowe^[37]. Elementy te są określane przepisami ustawy powołującej dany państwowy fundusz celowy. Ponadto cechą charakterystyczną gospodarki finansowej tych funduszy jest okoliczność, że niewykorzystane środki nie wygasają z upływem roku budżetowego i mogą być przeznaczone na realizację zadań w kolejnych latach^[38].

Analizując cechy funduszu leśnego pod kątem wymogów stawianych państwowym funduszom celowym przez art. 29 u.f.p., należy stwierdzić, że pomimo niewskazania wprost w normach rangi ustawowej funduszu leśnego jako jednego z państwowych funduszy celowych fundusz ten posiada podstawowe cechy przesądzające o jego przynależności do tej formy organizacyjnej sektora finansów publicznych, a mianowicie: został utworzony na mocy ustawy, nie posiada osobowości prawnej, stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje Dyrektor Generalny LP na podstawie art. 56 ust. 2 u.l., posiada wyraźnie wyodrębnione źródła przychodów oraz przyporządkowane im koszty ponoszone na realizację określonych zadań

³⁵ Rakoczy, *Ustawa o lasach*, pkt 1-2.

³⁶ Justyna Dyduch, "Analiza i ocena funkcjonowania Funduszu Leśnego w latach 2002-2010," *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, nr 13 (2012): 310.

³⁷ Beata Kucia-Guściora, "Status prawny funduszy celowych," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2004): 5-6.

³⁸ Izabela Niedzińska, "Status ustrojowy funduszy celowych. Zarys systemu," *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 9 (2022): 57.

państwowych, a także podstawą prowadzenia gospodarki finansowej funduszu leśnego jest roczny plan finansowo-gospodarczy, natomiast koszty mogą być ponoszone w ramach planowanych przychodów, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków z poprzednich okresów.

Krytycy koncepcji zakwalifikowania funduszu leśnego do kategorii państwowych funduszy celowych podnoszą w gruncie rzeczy dwa argumenty: po pierwsze, że fundusz ten nie został umieszczony wśród funduszy celowych wymienionych w ustawie budżetowej^[39], a po drugie, że jego przychody nie pochodzą ze środków publicznych^[40]. W doktrynie prawa finansowego podkreśla się, że ustawa budżetowa wskazuje tylko część państwowych funduszy celowych, zatem wymóg ten, notabene niemający odzwierciedlenia w treści art. 29 u.f.p., nie może być traktowany jako przesądający^[41]. Dodatkowo należy zaznaczyć, że przepis art. 57 ust. 1 pkt 5 u.l. przewiduje wprost możliwość wspierania przychodów osiągniętych przez fundusz leśny dotacjami budżetowymi, a jedynie w praktyce pomoc budżetu państwa w tym zakresie nie występuje^[42]. Przepisy u.l. wskazują zarówno źródła przychodów funduszu leśnego, jak i przesądają, że fundusz ten stanowi formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie. Administrowanie środkami funduszu leśnego podlega więc szczególnym rygorom, odmiennym od tych, które mają zastosowanie do pozostałych środków będących w dyspozycji LP. W szczególności zasady gospodarki funduszowej zapewniają możliwość kumulacji środków niewykorzystanych w danym roku budżetowym i przeznaczenia ich na realizację zadań w latach następnych. Z jednej strony zapewnia to finansowanie tych samych zadań z nagromadzonych w ten sposób środków finansowych, a z drugiej – daje większą elastyczność w dysponowaniu tymi środkami^[43]. Fundusz leśny jest instrumentem finansowym, który wspiera realizację zadań związanych zarówno z leśną działalnością produkcyjną, jak i z działalnością pozaprodukcyjną. Reasumując powyższe rozważania, należy zatem stwierdzić, że fundusz leśny – mimo swojej specyfiki – zalicza się do państwowych funduszy celowych.

³⁹ Kucia-Guściora, "Status prawny," 8; Brzezicki, Morawski i Wantoch-Rekowski, "Janusowe oblicze," 252.

⁴⁰ Piekutin i Gruchała, "Miejsce i rola funduszu leśnego," 43; Adamowicz, Dyrzcz i Szramka, "Wpływ redystrybucji," 488.

⁴¹ Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, pkt 12.

⁴² Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, pkt 9.

⁴³ Snarski, "The Forest Fund," 76.

Bibliografia

- Adamowicz, Krzysztof, Artur Dyrz i Hubert Szramka. "Wpływ redystrybucji środków funduszu leśnego na rentowność nadleśnictw." *Sylywan*, nr 7 (2014): 483–490.
- Bieluk, Jerzy i Katarzyna Leśkiewicz. *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Bożek, Wojciech i Paweł Mańczyk. "Komentarz do art. 29 ustawy o finansach publicznych." W *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Zbigniew Ofiarski. System Informacji Prawnej LEX, 2021.
- Brzezicki, Tomasz, Wojciech Morawski i Jacek Wantoch-Rekowski. "Janusowe oblicze Lasów Państwowych. Wybrane aspekty gospodarki finansowej w Lasach Państwowych." *Prawo i Więzy*, nr 3 (37) (2021): 242–255. <https://doi.org/10.36128/priw.vi37.208>.
- Chmielewski, Jan. *Prawo leśne w praktyce*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Danecka, Daria i Wojciech Radecki. *Ustawa o lasach. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2024.
- Dyduch, Justyna. "Analiza i ocena funkcjonowania Funduszu Leśnego w latach 2002–2010." *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, nr 13 (2012): 309–318.
- Dyduch, Justyna. "The Use of the Forest Fund in the Protection of Natural Resources in Poland." *Ekonomia i Środowisko*, nr 4 (2016): 76–86.
- Kosikowski, Cezary. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2011.
- Kucia-Guściora, Beata. "Status prawny funduszy celowych." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2004): 5–25.
- Leśkiewicz, Katarzyna. *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*. Lublin: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, 2019.
- Najwyższa Izba Kontroli. *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*. Warszawa, 2015. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9302,vp,11524.pdf>.
- Najwyższa Izba Kontroli. *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego*. Warszawa, 2022. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27764,vp,30584.pdf>.
- Najwyższa Izba Kontroli. *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego*. Warszawa, 2009. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,68,vp,68.pdf>.
- Niedzińska, Izabela. "Status ustrojowy funduszy celowych. Zarys systemu." *Przeгляд Prawa Publicznego*, nr 9 (2022): 52–66.

- Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. *Audyt zewnętrzny w Lasach Państwowych. Wstępna informacja po I kwartale*. Warszawa, 2024. <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/wstepne-wyniki-audytu-w-lasach-panstwowych/audyt-zewnetrzny-w-lasach-panstwowych-wstepna-informacja-po-i-kwartale.pdf>.
- Piekutin, Jarosław i Arkadiusz Gruchała. "Miejsce i rola funduszu leśnego w systemie finansowym Lasów Państwowych." *Sylvan*, nr 2 (2006): 37-45.
- Rakoczy, Bartosz. *Ustawa o lasach. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2011.
- Snarski, Sławomir Jerzy. "The Forest Fund as an Instrument for Addressing Budget Deficit in Polish Forest Districts." *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, nr 1 (2023): 73-83.
- Stebnicki, Michał. "Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach." *Zarządzanie Publiczne*, nr 1 (2018): 104-116.
- Szołno-Koguc, Jolanta. *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2007.
- Szołno-Koguc, Jolanta. "Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych." *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia*, nr 38 (2004): 97-110.
- Woltanowski, Piotr. "Komentarz do art. 29 ustawy o finansach publicznych." W *Finanse publiczne. Komentarz*, red. Joanna Salachna i Marcin Tyniewicki. System Informacji Prawnej LEX, 2024.

