



PROP/2025-08

6 lutego 2025 r.

OPINIA

w sprawie projektu daniny przyrodniczej od pozyskania drewna w Lasach Państwowych

W związku z projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy POŚ, wprowadzającym daninę od pozyskania drewna w Lasach Państwowych, Państwowa Rada Ochrony Przyrody przedstawia następującą opinię.

1. Co do zasady, nakładanie danin publicznych za użytkowanie zasobów przyrodniczych, z przeznaczeniem tak uzyskiwanych środków na ochronę tych zasobów, może być ważnym instrumentem ekonomicznym ochrony środowiska. Z jednej strony ułatwia to uwzględnianie kosztów środowiskowych w rachunku ekonomicznym, a z drugiej strony może być źródłem środków na finansowanie ochrony przyrody, narażonej na presję użytkowania. W tym kontekście dostrzegamy potrzebę głębszej refleksji nad modelem daniny publicznej związanej z użytkowaniem lasów. Być może docelowo zasadne byłoby systemowe zastąpienie obszarowego podatku leśnego (od ha lasu) daniną od rzeczywistego użytkowania lasu, tj. od pozyskania drewna (od m³ lub od przychodu ze sprzedaży drewna), kierowaną na ochronę ekosystemów leśnych. Ewentualna reforma w tym zakresie byłaby jednak bardzo trudna, wymagałaby uwzględnienia interesów obecnych beneficjentów tej daniny i wielu innych złożonych aspektów – co nie jest realne w krótkim czasie.

Propozycja nałożenia daniny na pozyskanie drewna przez Lasy Państwowe jest w tym kontekście rozwiązaniem cząstkowym i prowizorycznym, ale idącym w kierunku takiego ogólnego modelu. Nie ma wprawdzie charakteru powszechnego, ale dotyczy podmiotu odpowiedzialnego za 89% pozyskania drewna w Polsce.

2. Zasadna wydaje się także propozycja bezpośredniego skierowania wpływów z tej daniny na potrzeby ochrony środowiska przyrodniczego. PGL Lasy Państwowe z jednej strony zarządza lasami będącymi własnością Skarbu Państwa, a z drugiej strony je użytkuje, uzyskując przychody z pozyskania drewna i – przynajmniej w ostatnich latach – wypracowując zysk z tego tytułu.

Podkreślamy, że od zarządcy lasów państwowych należy przede wszystkim oczekiwać, że osiągnięte będą cele i zrealizowane zadania wynikające ze zobowiązań państwa, zarówno międzynarodowych jak i zewnętrznych, a także wynikające z polityki państwa. Przestrzeganie tych zobowiązań ograniczy możliwości pozyskania drewna i wypracowywania zysku przez LP; biorąc pod uwagę, że obejmuje ona w szczególności:

- a) zarządzanie lasami i prowadzenie gospodarki leśnej w sposób niepowodujący negatywnych oddziaływań na różnorodność biologiczną i inne elementy środowiska;
- b) utrzymywanie w lasach siedlisk dziko żyjących ptaków w sposób zgodny z potrzebami ekologicznymi, a w razie potrzeby ich odtwarzanie lub tworzenie (art. 3 ust. 2 dyrektywy ptasiej 2009/147/WE);

- c) ochronę siedlisk przyrodniczych w lasach w sposób przyczyniający się do zachowania różnorodności biologicznej, w tym dążenie do zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania UE (art. 2 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG);
- d) zapewnienie osiągnięcia w lasach celów rozporządzenia UE 2024/1991 w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, tj. wdrożenie, do 2050 r. środków prowadzących do osiągnięcia dobrego stanu odtworzenia odpowiedniego areалу siedlisk przyrodniczych (art. 4), utrzymanie wzrostowego trendu indeksu pospolitych ptaków leśnych (art. 12 ust. 2), zapewnienie poprawy, aż do osiągnięcia zadowalającego poziomu, ilości drzew martwych leżących i stojących, udziału lasów o strukturze różnowiekowej; łączności obszarów leśnych; zasobów węgla organicznego; dominacji rodzimych gatunków drzew; różnorodności gatunków drzew (art. 12 ust. 3);
- e) zapewnienie odpowiedniego poziomu bilansu węgla w lasach (co może wymagać ograniczenia pozyskania drewna, ograniczenia ingerencji w gleby leśne), tak by przyczynić się do realizacji zobowiązania LULUCF;
- f) zapewnienie zachowania w lasach naturalnych bagien i torfowisk – co może wymagać także aktywnego odtwarzania ich warunków wodnych (por. opinia PROP-KOE 2024-09¹);
- g) wykonywanie zadań w zakresie ochrony przyrody w obszarach Natura 2000, w tym zapewnienie ich ujęcia w sporządzanych planach urządzenia lasu (art. 32 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody);
- h) wykonywanie zadań w zakresie ochrony przyrody parków krajobrazowych, w tym zapewnienie ujęcia ustaleń planów ochrony parków krajobrazowych w sporządzanych planach urządzenia lasu (art. 105 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody);
- i) kształtowanie i utrzymywanie lasu w stanie zapewniającym utrzymanie i wzmocnienie usług ekosystemów leśnych przyczyniających się do zaspokojenia potrzeb społecznych – w tym szczególnie wodochronnej i retencyjnej roli lasów;
- j) zaspokojenie oczekiwań społecznych wyrażonych w deklaracjach politycznych, w tym zapewnienie, że *20% najcenniejszych obszarów leśnych zostanie wyłączonych z wycinki.*

Dane o zysku LP za ostatnie lata sugerują jednak, że nawet przy uwzględnieniu wszystkich tych wymogów, przychody z pozyskania drewna będą przekraczać koszty konieczne do takiego zarządzania lasami. Choć więc pierwszoplanowym przeznaczeniem przychodów uzyskiwanych z użytkowania lasów powinno być zapewnienie warunków do realizacji wymienionych zadań, to istnieje także potencjał do wykorzystania tych środków na inne aspekty ochrony przyrody, są więc podstawy do propozycji wyrażonej w opiniowanym projekcie ustawy.

3. Naliczanie daniny powinno być maksymalnie proste i transparentne. W tym kontekście, sugerujemy rozważenie następujących aspektów:
 - a. Ewentualne naliczanie daniny od przychodu z pozyskania drewna, a nie jako stawki od m³ pozyskanego drewna. Pozwoliłoby to uprościć naliczanie i uniknąć problemów związanych z precyzyjnym określeniem podstawy daniny. Pobór drewna z ekosystemów leśnych zarządzanych przez Lasy Państwowe (tj. pełna biomasa drzew ściętych

¹ https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2024/08/PROP-KOE-2024-09_Ochrona-mokradel-w-lasach.pdf

i pobranych z lasu; badana metodą statystyczną w ramach Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasu²) jest o ok. 20-25% większy, niż „pozyskanie drewna” (netto, tj. bez kory i odpadków) raportowane przez Lasy Państwowe na podstawie dokumentów przychodu i rozchodu drewna. W obecnie przedstawionym projekcie nie jest oczywiste, od której z tych wartości miałaby być naliczana danina i czy rzeczywiście powinna być naliczana od drewna pozyskanego, czy też od sprzedanego. Dlatego uważamy, że najlepszym rozwiązaniem byłoby naliczanie daniny wprost od przychodu z pozyskania drewna, bez obliczania jej od każdego m³ pozyskanego drewna.

- b. Dokładne rozważenie, jaki cel ma spełnić progresja stawki i czy ten cel zostanie faktycznie osiągnięty. Z jednej strony, wydaje się sprawiedliwe, by pozyskanie na poziomie obniżonym w stosunku do obecnego ze względu na dostosowanie się do wymogów wymienionych w pkt 2 było obciążone tylko niewielką daniną. Z drugiej strony, wątpliwe jest, czy przy zaproponowanych stawkach progresja będzie w ogóle wpływać na wielkość pozyskania drewna.
 - c. Maksymalne ograniczenie wyjątków i elementów uznaniowych. W szczególności, sugerujemy rezygnację z uznaniowych wyłączeń, dotyczących drewna pozyskanego „z obszarów objętych działaniem siły wyższej”. Przepis taki spowoduje znaczne obciążenie urzędu ministra koniecznością rozstrzygnięcia, w setkach indywidualnych spraw, czy faktycznie zaistniała „siła wyższa”, a następnie, czy należy zastosować wyjątek. Zagadnienie, czy okoliczności pozyskania drewna można uznać za „siłę wyższą” będzie zawsze częściowo subiektywne (np., czy pozyskanie w celu odmłodzenia drzewostanów jest spowodowane „siłą wyższą” zmiany klimatu?). Naliczanie daniny z takimi wyjątkami stanie się nietransparentne, a rozstrzygnięcia w poszczególnych sprawach mogą generować długotrwałe postępowania w sądach administracyjnych. Można ewentualnie rozważyć pozostawienie wyłączenia z mocy prawa dla pozyskania z lasów objętych stanem klęski żywiołowej, bez uznaniowej decyzji ministra.
4. Sposób redystrybucji daniny powinien być transparentny, budzić zaufanie społeczne i zapewniać optymalne wykorzystanie środków i skierowanie ich na faktyczne priorytety ochrony przyrody.

W polskim systemie ochrony środowiska Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ma ustawowo przypisaną rolę redystrybutora wpływów z kar i opłat za korzystanie ze środowiska. Przypisanie mu również roli dystrybutora wpływów z daniny od pozyskania drewna jest spójne z tym modelem.

Podkreślić tu jednak trzeba, że funkcjonowanie NFOŚiGW w przeszłości nasuwało wiele wątpliwości. Są przesłanki sugerujące, że Fundusz wielokrotnie podejmował decyzje niemerytoryczne, a uwarunkowane politycznie – np. kierując środki przeznaczone na ochronę przyrody na działania niesłużące przyrodzie, a realizujące inne polityczne potrzeby (np. na zakup śmigłowców dla Policji); lub wybierając do dofinansowania projekty niezgodnie z wynikami własnych konkursów. Podkreślamy, że NFOŚiGW wymaga zmian zapobiegających w przyszłości takim patologiom, a zakres tej reformy powinien daleko wykraczać poza zmiany kadrowe. Jest to jednak materia wymagająca odrębnych zmian ustawowych.

² WISL jest wykonywana na podstawie ustawy o Lasach i jest zlecana przez Lasy Państwowe.

Mimo tych wątpliwości nie widzimy lepszej alternatywy niż powierzenie NFOŚiGW roli redystrybutora środków z proponowanej daniny. Zdecydowanie negatywnie zaopiniowalibyśmy kierowanie daniny do ogólnego budżetu państwa, nie gwarantowałoby to bowiem przeznaczenia środków na deklarowane cele.

Jednym z potencjalnych rozwiązań jest utworzenie Państwowego Funduszu Celowego Ochrony i Odbudowy Zasobów Przyrodniczych – wymagałoby to jednak zmiany w systemie finansów publicznych, a nie ma przesłanek, że taki fundusz byłby wolny od wad obecnego NFOŚiGW.

Dostrzegamy, że w projekcie ustawy wprowadzono zabezpieczenia przed nadużyciami w wykorzystaniu środków, jak zamknięty krąg potencjalnych beneficjentów, zamknięta lista celów, na które środki mogą być przeznaczone, oraz wyłączenie możliwości finansowania przedsięwzięć, zadań i działań, których bezpośrednim celem jest gospodarcze wykorzystanie pozyskanego drewna. Zabezpieczenia te są w naszej ocenie zasadne.

5. Środki z daniny powinny być skierowane tylko na zadania służące celom kluczowym dla ochrony przyrody. W naszej opinii, powinny to być następujące cele:
 - a. przedsięwzięcia, których celem jest ochrona przyrody, z wyłączeniem urządzania i utrzymania terenów zieleni oraz parków;
 - b. przedsięwzięcia, których celem jest ochrona i przywracanie chronionych gatunków roślin, grzybów i zwierząt;
 - c. opracowywanie planów ochrony oraz prowadzenie monitoringu przyrodniczego;
 - d. zapobieganie wprowadzaniu do środowiska i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się w środowisku inwazyjnych gatunków obcych;
 - e. edukacja ekologiczna w zakresie dzikiej przyrody i jej ochrony;
 - f. współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań z zakresu ochrony i odbudowy przyrody realizowanych z udziałem środków UE;
 - g. przygotowywanie dokumentacji przedsięwzięć z zakresu ochrony i odbudowy przyrody, które mają być współfinansowane ze środków UE;
 - h. obejmowanie obszarów i obiektów różnymi formami ochrony przyrody, w tym opracowywanie ich dokumentacji (*w związku z realizacją Strategii UE na rzecz różnorodności biologicznej do 2030 r., w tym celów 30%/10%, a także w związku z potrzebą intensywnego tworzenia nowych form ochrony przyrody w procesie wzmocnienia ochrony lasów szczególnie cenny przyrodniczo*);
 - i. opracowywanie krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych, o którym mowa w Rozporządzeniu UE 2024/1991 w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych;
 - j. wykonywanie inwentaryzacji i ocen przyrodniczych, niezbędnych do planowania i realizacji odbudowy zasobów przyrodniczych w ramach Rozporządzenia UE 2024/1991 w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych;
 - k. wykup gruntów na cele ochrony przyrody;

Pozycje h, i, j, k powyższego wyliczenia wymagałyby dodania odpowiednich celów do listy w art. 400a ust. 1 ustawy POŚ. Pozycja b wymaga zmiany w art. 400a ust. 1 pkt 28 POŚ – uzupełnienia o słowo „grzyby”. Pozycje a, e, g wymagałyby wprowadzenia, w proponowanym art 401c ust. 8a POŚ, zawężeń w stosunku do odpowiednich punktów z art 400a ust 1 (pkt 29, 32, 38, 39).

Tym samym sugerujemy, by ze środków tych nie finansować celów, które nie są kluczowe dla ochrony przyrody, a zwłaszcza takich, które stwarzają podwyższone ryzyko nadużyć i nieoptymalnego wydatkowania środków na ochronę przyrody – tj. by nie finansować z tego źródła:

- przeciwdziałania klęskom żywiołowym i likwidowania ich skutków dla środowiska (z punktu widzenia ochrony przyrody zwykle najkorzystniejsze jest pozostawienie obszarów dotkniętych wielkoobszarowymi zaburzeniami do naturalnej regeneracji);
 - zadań związanych ze zwiększaniem lesistości kraju oraz zapobieganiem szkodom w lasach i likwidacją tych szkód, spowodowanych przez czynniki biotyczne i abiotyczne (*ma to niewielkie znaczenie dla ochrony przyrody, a w lasach parków narodowych stanowi ryzyko finansowania działań szkodliwych dla przyrody*);
 - wydatków na nabywanie, utrzymanie, obsługę i zabezpieczenie specjalistycznego sprzętu i urządzeń technicznych, służących wykonywaniu działań na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej (*bardzo duże ryzyko nadużyć i złe doświadczenia z działania NFOSiGW w tej sferze w nieodległej przeszłości*);
 - propagowania działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju (z zachowaniem możliwości finansowania edukacji ekologicznej w zakresie dzikiej przyrody i jej ochrony, por. wyżej);
 - urządzania i utrzymania terenów zieleni oraz parków (*niewielkie znaczenie dla ochrony dzikiej przyrody i raczej zadanie samorządów, niż służb ochrony przyrody*);
 - współfinansowanie i przygotowywanie dokumentacji przedsięwzięć dofinansowanych ze środków UE, poza zakresem ochrony i odbudowy przyrody.
6. Dodatkowo zwracamy uwagę, że w ustawie o lasach istnieje obecnie także inny mechanizm finansowania ochrony przyrody: Lasy Państwowe przekazują parkom narodowym środki z opłat za wyłączenia z gospodarki leśnej lasów niebędących w zarządzie LP, gromadzone na rachunku Funduszu Leśnego (w 2023 r. ok. 35 mln zł). Środki te są dla parków narodowych cennym źródłem finansowania potrzeb w zakresie badań naukowych, monitoringu przyrodniczego oraz udostępniania parków, ale z drugiej strony w obecnym kształcie są szkodliwym czynnikiem promującym niewłaściwe metody ochrony ekosystemów leśnych w parkach narodowych „metodami gospodarki leśnej” (por. opinia PROP 2024-12}. Proponujemy, by przy okazji zmiany ustawy o lasach, zoptymalizować wykorzystanie tych środków w parkach narodowych - zmienić także art. 58 ust 3a, skreślając w pkt 1 słowa *realizowanej metodami gospodarki leśnej*, a pkt 1a nadając brzmienie: *badania naukowe i ochronę przyrody, z wyłączeniem działań związanych z pozyskaniem drewna z ekosystemów leśnych*.

dr inż. Andrzej Kepel
przewodniczący Rady
[podpisano elektronicznie]

Do wiadomości:

- Minister Klimatu i Środowiska
- Główny Konserwator Przyrody