

Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Klimatu i Środowiska Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Mikołaj Dorożała – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Główny Konserwator Przyrody Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Magdalena Bukowska – Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w Ministerstwie Klimatu i Środowiska Zbigniew Sepioł – radca prawny w Wydziale Obsługi Prawno-Legislacyjnej w Departamencie Leśnictwa i Łowiectwa tel. (22) 36 91 050 e-mail: Zbigniew.Sepiol@klimat.gov.pl	Data sporządzenia 30.01.2026 Źródło: Inne Nr w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UD108
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Istotnym problemem identyfikowanym przez Ministra Klimatu i Środowiska jest brak wystarczających środków na finansowanie działań w obszarze ochrony przyrody. Pilna realizacja części z nich, np. opracowanie planów ochrony dla parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, zespołów parków krajobrazowych lub planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, wynika wprost z przepisów prawa krajowego i unijnego. Inne, takie jak wzmoczenie działań ochronnych na terenach obszarów chronionych, w tym na obszarze Puszczy Białowieskiej, czy tworzenie nowych parków narodowych i rezerwatów przyrody, stanowią postulat podnoszony od lat nie tylko przez naukowców i sektor pozarządowy, ale również znaczną część społeczeństwa. W ostatnich miesiącach rozwiązanie problemu braku środków finansowych stało się jeszcze pilniejsze z uwagi na uruchamianie kolejnych naborów i możliwość pozyskania funduszy unijnych. Rzeczywisty dostęp do tych środków jest jednak limitowany przez brak możliwości sfinansowania wkładu własnego przez potencjalnych beneficjentów. Wśród nich kluczową grupę stanowią parki narodowe, które to m.in. podmioty tworzą podstawę systemu ochrony przyrody w Polsce.

Parki narodowe jako państwowe osoby prawne prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z uzyskiwanych przychodów wydatki na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13) (dalej: „ustawa o ochronie przyrody”). Środki na bieżącą działalność oraz na współfinansowanie realizacji projektów z udziałem środków zagranicznych parki narodowe uzyskują m.in. z dotacji celowych z budżetu państwa, przychodów z prowadzonej działalności, środków od innych jednostek sektora finansów publicznych (np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”), wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: „WFOŚiGW”), Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) oraz z pozostałych przychodów uzyskiwanych od jednostek spoza sektora finansów publicznych, darowizn lub odsetek od depozytów. Środki dotacji celowej z budżetu państwa w wysokości 134 849 tys. zł (dane za rok 2023 z wykonania budżetu) pokrywają około 31% potrzeb parków narodowych, środki z prowadzonej przez parki narodowe własnej działalności – 40%, środki od innych jednostek sektora finansów publicznych – około 5%, pozostałe przychody – około 23%. Poniżej 1% przychodów stanowią środki otrzymane z Unii Europejskiej (dalej: „UE”). Niski udział środków otrzymywanych z UE wynika z braku środków na finansowanie wkładów własnych. Z uzyskiwanych przychodów parki narodowe nie są w stanie pokryć kosztów współfinansowania projektów, gdyż pozyskane środki przeznaczają przede wszystkim na pokrycie kosztów bieżącego funkcjonowania (wynagrodzenia, koszty administracyjne) oraz realizację zadań określonych w art. 8b ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Główne grupy wydatków parków narodowych obejmują: wynagrodzenia pracowników – około 35%, składki na ubezpieczenia społeczne – około 6%, amortyzacja – około 15%, podatki i opłaty – około 2%, pozostałe koszty funkcjonowania, w tym materiały i energia – około 30%. Koszty realizacji zadań określonych w ustawie stanowią około 12% wydatków parków narodowych. Dotacja budżetowa zabezpiecza niemal wyłącznie koszty związane z wypłatą wynagrodzeń pracownikom parków narodowych.

Potrzeby parków narodowych w zakresie działań ochronnych, utrzymania obiektów i infrastruktury turystycznej, a także prowadzenia badań i monitoringu przyrodniczego, określone w szczególności na podstawie danych pozyskanych przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r., obejmują:

- 1) koszty realizacji działań ochronnych (szacowane na kwotę około 70 000 tys. zł rocznie),

- 2) koszty prowadzenia badań naukowych i monitoringu przyrodniczego (szacowane na kwotę około 10 000 tys. zł rocznie),
- 3) koszty budowy, odtworzenia lub modernizacji i utrzymania obiektów, w szczególności bazy edukacyjnej i budynków służących do zarządzania parkiem (szacowane na kwotę około 50 000 tys. zł rocznie),
- 4) koszty budowy i utrzymania infrastruktury służącej do udostępniania obszaru parku narodowego (szacowane na kwotę około 10 000 tys. zł rocznie).

Parki narodowe posiadające na swoim obszarze duży udział gruntów innej własności niż własność Skarbu Państwa realizują też działania związane z wykupem nieruchomości, w tym w ramach realizacji prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. W latach 2016–2023 wydatki w tym zakresie poniesione przez wymienione poniżej parki narodowe kształtowały się następująco:

- 1) Kampinoski PN – powierzchnia 530 ha za kwotę 65 000 tys. zł;
- 2) Wielkopolski PN – powierzchnia 64 ha za kwotę 3 349 tys. zł;
- 3) Narwiański PN – powierzchnia 304 ha za kwotę 7 611 tys. zł;
- 4) Biebrzański PN – powierzchnia 1678 ha za kwotę 17 430 tys. zł;
- 5) Poleski PN – powierzchnia 103 ha za kwotę 2 499 tys. zł;
- 6) Ojcowski PN – powierzchnia 48 ha za kwotę 3 201 tys. zł;
- 7) Wigierski PN – powierzchnia 69 ha za kwotę 4 078 tys. zł.

Odrębną kwestią są zobowiązania nałożone na regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (dalej: „RDOŚ”), jako sprawujących nadzór nad rezerwatami przyrody i obszarami Natura 2000, wynikające z przepisów prawa krajowego i unijnego. W Polsce obecnie funkcjonują 1523 rezerwaty przyrody i planowane jest utworzenie kilkuset kolejnych. Natomiast w skład sieci Natura 2000 w Polsce wchodzi 145 obszarów specjalnej ochrony ptaków, zajmujących około 16% powierzchni lądowej oraz 868 specjalnych obszarów ochrony siedlisk zajmujących około 11% powierzchni lądowej. Łącznie sieć obszarów Natura 2000 zajmuje około 30% powierzchni lądowej kraju. Na terenie wszystkich tych obszarów RDOŚ zobowiązani są nie tylko do realizacji ochrony w oparciu o ustalone dokumenty planistyczne, ale również w przypadku obszarów Natura 2000 do bieżącej oceny ich efektów i określania stanu zachowania siedlisk przyrodniczych i populacji chronionych gatunków w terenie. W sumie większość RDOŚ sprawuje nadzór nad ponad 100 obszarami chronionymi z wyjątkiem RDOŚ w Opolu – 65 obszarów, a największą liczbą obszarów zarządza RDOŚ w Warszawie – 270 obszarów. W związku z tym realizacja zadań wynikających z zarządzania wielkopowierzchniowymi formami ochrony jest wysoce obciążająca te instytucje.

Należy tu podkreślić, że koszty funkcjonowania sieci Natura 2000 w Polsce zostały określone w dokumencie przyjętym przez Komisję Europejską, tj. w Priorytetowych Ramach Działań dla sieci Natura 2000 w Polsce na lata 2021–2027 (dalej: „PAF”). Zgodnie z PAF potrzeby finansowe związane tylko z realizacją działań ochrony czynnej wynoszą ponad 3,25 mld zł rocznie, w tym ponad 3 mld zł to zsumowane koszty działań cyklicznych, a ponad 208 mln złotych to koszty działań jednorazowych. Łącznie w okresie 2021–2027 całkowite utrzymanie sieci Natura 2000 w Polsce oszacowano na 4,8 mld euro.

W przypadku rezerwatów dla każdego rezerwatu przyrody należy ustanowić plan ochrony, gdzie średni szacunkowy koszt na obszar wynosi 50 tys. zł. Należy podkreślić, że nadal 856 rezerwatów nie posiada planów ochrony, co przy uśrednionym koszcie jednostkowym daje łączną kwotę 42,8 mln zł. Dodatkowo sukcesywnie część z już ustanowionych planów ochrony traci moc i wymaga aktualizacji oraz ponownego ustanowienia (w 2025 r. wygaśnie 11 planów ochrony rezerwatów przyrody).

Równolegle istotną rolę w systemie ochrony przyrody odgrywają parki krajobrazowe i zespoły parków krajobrazowych. Parki krajobrazowe obejmują rozległe obszary o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych, pełniąc funkcję ochrony obszarowej o znaczeniu regionalnym oraz stanowiąc ważne otoczenie i bufor dla form ochrony przyrody o wyższym reżimie prawnym. Znaczna część obszarów cennych przyrodniczo, w tym liczne obszary sieci Natura 2000, zlokalizowana jest na terenach parków krajobrazowych lub w otulinach parków narodowych, co generuje realną potrzebę prowadzenia działań ochrony czynnej, pozwalającej na ograniczanie zagrożeń zewnętrznych dla innych form ochrony przyrody, inwentaryzacji i monitoringu przyrodniczego oraz edukacji przyrodniczej i działań ukierunkowanych na ograniczanie presji antropogenicznej.

Możliwości finansowania powyższych działań w parkach krajobrazowych i zespołach parków krajobrazowych są bowiem zróżnicowane regionalnie i zależą od przyjętego w danym województwie modelu organizacyjnego oraz uwarunkowań budżetowych jednostek odpowiedzialnych za ich funkcjonowanie. W praktyce ogranicza to zdolność do systematycznego prowadzenia monitoringu i działań ochronnych oraz do przygotowania projektów współfinansowanych ze środków UE i zapewnienia wkładu własnego, co, analogicznie jak w przypadku innych beneficjentów, ogranicza realne wykorzystanie dostępnych instrumentów finansowania zewnętrznego na ochronę przyrody.

Obecnie tylko w marginalnym stopniu potrzeby finansowe dotyczące zadań z zakresu ochrony przyrody pokrywane są z budżetu państwa. W latach 2009–2023 wydatki na ochronę przyrody RDOŚ ze środków budżetowych (z wyłączeniem

ochrony czynnej) to łącznie przez cały ten okres prawie 5,5 mln zł (średnio 0,37 mln zł/rok). W dużej części potrzeby związane z ochroną przyrody są pokrywane dzięki środkom pozyskiwanym z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW (średnio w latach 2011–2022 to około 7 mln zł/rok – z wyłączeniem ochrony czynnej). W 2023 r. nastąpił istotny wzrost środków z tego źródła – RDOŚ pozyskali 11,4 mln zł – z wyłączeniem ochrony czynnej. Dodatkowo Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) i RDOŚ pozyskują środki unijne z programów operacyjnych oraz innych programów unijnych jak np. FEnIKS¹ i LIFE². Należy jednak podkreślić, że te źródła finansowania nie mają charakteru stałego i nie ma pewności, że będą dostępne po perspektywie 2021–2027.

Powyższe oznacza, że w odniesieniu do parków krajobrazowych i zespołów parków krajobrazowych występuje ograniczona przewidywalność finansowania działań z zakresu ochrony przyrody. W praktyce może to ograniczać zdolność do planowania i prowadzenia działań ochronnych w skali krajobrazowej, w tym na obszarach Natura 2000 zlokalizowanych w granicach parków krajobrazowych.

Istnieje zatem potrzeba wprowadzenia mechanizmu finansowania, który umożliwi sprawne przekazywanie środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań związanych z ochroną przyrody przez GDOŚ, RDOŚ, parki narodowe oraz parki krajobrazowe i zespoły parków krajobrazowych (dyrektorzy parków krajobrazowych/zespołów parków krajobrazowych lub jednostki zapewniające ich funkcjonowanie). Możliwe jest dofinansowanie tych działań ze środków pozabudżetowych poprzez wprowadzenie wpłat z Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej: „PGL LP”) do NFOŚiGW do dalszej dystrybucji.

W latach 2019-2024 PGL LP wykazywało zysk netto w wysokości:

- 1) za rok 2019 kwota 414 892,8 tys. zł, przy przychodzie łącznym 9 149 902,0 tys. zł i pozyskaniu drewna na poziomie 40.626,5 tys. m³,
- 2) za rok 2020 kwota 487 555,5 tys. zł, przy przychodzie łącznym 8 610 872,6 tys. zł i pozyskaniu drewna na poziomie 38.232,5 tys. m³,
- 3) za rok 2021 kwota 701.320,0 tys. zł, przy przychodzie łącznym 10 142.573,7 tys. zł i pozyskaniu drewna na poziomie 40.517,4 tys. m³,
- 4) za rok 2022 kwota 986.013,0 tys. zł, przy przychodzie łącznym 15 202.532,6 tys. zł i pozyskaniu drewna na poziomie 42.316,5 tys. m³,
- 5) za rok 2023 kwota 639.931,6 tys. zł, przy przychodzie łącznym 14 626.486,2 tys. zł i pozyskaniu drewna na poziomie 40.070,6 tys. m³,
- 6) za rok 2024 kwota 764 227,9 tys. zł, przy przychodzie łącznym 13 018 533,0 tys. zł i pozyskaniu drewna na poziomie 39 756,5 tys. m³.

Przychody PGL LP ze sprzedaży drewna w ogólnej puli przychodów PGL LP są względnie stałe i wynoszą średnio 88,15%. Od 2020 r. przychody PGL LP ze sprzedaży drewna kształtują się następująco: 2020 r. – 7 524 226 tys. zł; 2021 r. – 8 919 116 tys. zł; 2022 r. – 13 510 803 tys. zł; 2023 r. – 12 524 240, tys. zł; 2024 r. 11 200 000 tys. zł. Procentowy udział przychodów ze sprzedaży drewna w przychodach ogółem PGL LP w kolejnych latach kształtował się odpowiednio: 2020 – 87,7%; 2021 – 88,3%; 2022 – 89,2%, 2023 – 85,9%, 2024 – 86,2%.

Projektowany ustawą mechanizm wpłat nie determinuje ilości pozyskiwanego drewna, został za to wprost powiązany z przychodami z jego sprzedaży. Projekt nie będzie miał również wpływu na ewentualną zmianę ceny drewna. Ewentualna fluktuacja ceny drewna spowodowana jest warunkami kształtującymi cenę na rynku drzewnym. Z tych też względów projektowana zmiana ustawy nie będzie miała bezpośredniego wpływu na przemysł drzewny.

Przyjęty mechanizm, zgodnie z którym wzrost przychodów ze sprzedaży drewna wiąże się wprost ze zwiększeniem środków na ochronę przyrody, spowoduje, że obywatele będą mieli świadomość, iż działalność gospodarcza PGL LP, poza zapewnianiem podaży drewna dla krajowego przemysłu, przynosi dodatkowe korzyści w postaci wspierania działań proprzyrodniczych prowadzonych przez umocowane ustawowo podmioty.

Dodatkowe środki z PGL LP umożliwią przede wszystkim realizację zadań GDOŚ, RDOŚ, parków narodowych oraz parków krajobrazowych i zespołów parków krajobrazowych związanych z udostępnianiem obszarów chronionych, z działaniami na rzecz zapewnienia przestrzegania ograniczeń, zakazów i nakazów obowiązujących na terenach form ochrony przyrody oraz inwentaryzacją przyrodniczą i edukacją przyrodniczą. W przypadku parków krajobrazowych i zespołów parków krajobrazowych środki te mogą w szczególności wspierać działania ograniczające presję na obszary cenne przyrodniczo (w tym na obszarach Natura 2000) oraz poprawę podstaw informacyjnych dla zarządzania ochroną przyrody w skali krajobrazowej. Środki unijne w dwóch programach krajowych (FEPW³ oraz FEnIKS) na działania dotyczące budowy bazy do prowadzenia działań z zakresu edukacji ekologicznej dla samych tylko parków narodowych

¹ Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027.

² Program wprowadzony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/783 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiającym Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylającym rozporządzenie (UE) nr 1293/2013.

³ Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej.

wynosiły ponad 310 mln zł. Są to fundusze przeznaczone specjalnie dla parków narodowych w procedurze niekonkurencyjnej. Możliwość uzyskania dodatkowych środków w wysokości ok. 34 mln zł dedykowanych parkom narodowym wystąpiła również w naborze niekonkurencyjnym, na opracowanie dokumentów planistycznych (plany ochrony). Warunkiem sięgnięcia po te środki jest jednak pozyskanie min. 15% wartości projektów na obowiązkowy wkład własny, który parki narodowe próbują uzyskać z budżetu państwa (obok środków na bieżącą działalność). Analiza aktualnych potrzeb określonych przez parki narodowe, dotyczących tylko 15% środków na współfinansowanie wydatków kwalifikowalnych w ramach dwóch głównych programów wsparcia: FEnIKS oraz FEPW, wykazała kwotę blisko 100 mln⁴ zł w latach 2024–2028 (70 mln dla projektów aktualnie procedowanych, tj. wyłonionych do dofinansowania lub będących w trakcie oceny). Do tego należy doliczyć wartość podatku VAT, niekwalifikowalnego w przypadku części projektów (w zależności od rodzaju projektu wynosi średnio 15–18% wartości całkowitej projektu⁵). Tylko w przypadku dwóch ww. programów wartość podatku VAT, przy założeniu uzyskania dofinansowania ze środków UE na wszystkie aktualnie procedowane projekty, w których może on stanowić wydatek niekwalifikowalny, wyniosłaby pomiędzy 69–82 mln zł w latach 2024–2028 (z czego znaczna część nie będzie mogła zostać odzyskana, stanowiąc realne obciążenie dla beneficjentów). Projektodawca zakłada zatem, że średnioroczny koszt współfinansowania projektów realizowanych przez parki narodowe z udziałem środków unijnych, w tym FEnIKS oraz FEPW, a także podatków z tym związanych, wyniesie w latach 2024–2028 ok. 40 000 tys. zł.

Łączne dodatkowe średnioroczne zapotrzebowanie parków narodowych na środki finansowe obrazuje poniższe zestawienie:

Rodzaj wydatków	Kwota w tys. zł
Koszty realizacji działań ochronnych	70 000
Koszty prowadzenia badań naukowych i monitoringu przyrodniczego	10 000
Koszty budowy i utrzymania obiektów, w szczególności bazy edukacyjnej	50 000
Koszty budowy i utrzymania infrastruktury służącej do udostępniania obszaru parku narodowego	10 000
Wykup nieruchomości	20 000
Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE, w tym FEnIKS oraz FEPW	40 000
Razem	200 000

Należy mieć na względzie, że potrzeby zgłaszane przez parki narodowe, dotyczące realizacji projektów, w znacznej mierze wiążą się z możliwością wykonywania przez nie zadań ustawowych, tj. opracowania planów ochrony, udostępniania zasobów parku społeczeństwu w sposób bezpieczny dla przedmiotu ochrony, prowadzenia działań edukacyjnych etc.

Brak środków na finansowanie lub współfinansowanie projektów przyrodniczych będzie skutkowało nie tylko niepełnym wykorzystaniem ostatnich tak dużych unijnych środków na ochronę przyrody, ale również problemami w skutecznej realizacji obowiązkowych zadań podmiotów publicznych. Ponadto wpłynie to negatywnie na liczbę i jakość projektów m.in. wskutek obserwowanego drenażu niedofinansowanej kadry. W parkach narodowych zauważalne są trudności z zatrudnianiem wykwalifikowanych pracowników, co wynika z niższych wynagrodzeń, w szczególności między parkami narodowymi a PGL LP. Przeciętne wynagrodzenie w 2024 r. w PGL LP wyniosło 11 471 zł, natomiast w parkach narodowych 8 400 zł.

Nie można również pominąć kwestii dążenia do utrzymania i poprawy jakości zasobów przyrodniczych kraju i coraz większej świadomości społecznej w tym zakresie. Obywatele oczekują od administracji państwowej skutecznego reagowania w sytuacji pogarszania się stanu środowiska i dóbr przyrodniczych, które traktują jak dobro wspólne. Bez dysponowania dostatecznymi zasobami finansowymi w dobie postępujących zmian klimatu i rosnącej skali zagrożeń dla przyrody będzie to zadanie nierealne. Nie bez znaczenia jest również przyjęte ostatnio przez Parlament Europejski rozporządzenie w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych (Nature Restoration Law), które w perspektywie kilku najbliższych lat nałoży na organy ochrony przyrody dodatkowe obowiązki związane z ochroną zasobów przyrodniczych Polski.

⁴ Dotyczy projektów parków narodowych wyłanianych zarówno w naborach niekonkurencyjnych, jak i konkurencyjnych.

⁵ Podatek VAT stanowi koszt kwalifikowalny jedynie wówczas, gdy został poniesiony przez beneficjenta w związku z kosztami kwalifikowalnymi, zaś Beneficjent nie ma prawnej możliwości odzyskania podatku VAT nawet w części. W pozostałych przypadkach VAT jest niekwalifikowalny. Taka sytuacja zachodzi w przypadku zdecydowanej większości projektów parków narodowych dotyczących inwestycji, np. budowy baz edukacyjnych, termomodernizacji oraz części projektów z zakresu kanalizacji ruchu turystycznego. Finalna wartość dodatkowego obciążenia beneficjentów projektów z tytułu niekwalifikowalnego VAT-u będzie zależna od liczby i wartości dofinansowanych projektów oraz ich rodzaju, tj. liczby działań projektowych dotyczących czynności opodatkowanych, dla których beneficjent posiada prawną możliwość odzyskania przynajmniej w części podatku VAT (niezależnie od tego czy rzeczywiście go odzyska i wg jakiego współczynnika).

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Przekierowanie do NFOŚiGW części środków finansowych z PGL LP w wysokości uzależnionej od przychodu ze sprzedaży drewna uzyskanego w poszczególnych kwartałach w danym roku kalendarzowym i utworzenie zobowiązania wieloletniego w NFOŚiGW dedykowanego finansowaniu działań z zakresu ochrony przyrody i zadań związanych ze zwiększeniem lesistości pozwoli w znacznej części zaspokoić istniejące i przyszłe potrzeby, w szczególności w odniesieniu do podmiotów wykonujących zadania ustawowe w tym obszarze. Jednocześnie zwiększenie ilości środków przeznaczanych przez PGL LP na ochronę przyrody przyczyni się do wzmocnienia wizerunku tej organizacji jako podmiotu zaufania społecznego, dbającego o wspólne dobro, jakim jest przyroda.

Podczas projektowania zmian rozważane były różne rozwiązania dotyczące możliwości wsparcia realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody, w szczególności przez RDOŚ, parki narodowe oraz parki krajobrazowe i zespoły parków krajobrazowych. Przyjęto rozwiązanie, które pozwoli na efektywne korzystanie ze środków finansowych (uproszczony dostęp do środków przez beneficjentów), bez konieczności nadmiernego obciążania budżetu państwa. Warto zwrócić uwagę, że PGL LP zarządzają majątkiem Skarbu Państwa, w związku z czym część przychodów pochodzących z tego majątku może zostać przekierowana na finansowanie zadań związanych z realizacją zadań publicznych w zakresie ochrony przyrody.

Wdrożenie projektowanego rozwiązania wymaga dodania w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r. poz. 567, z późn. zm.) (dalej: „ustawa o lasach”) przepisu przewidującego obowiązek dokonywania przez PGL LP kwartalnych wpłat na rzecz NFOŚiGW. Wielkość środków przekazywanych do NFOŚiGW będzie zależna od wysokości przychodów ze sprzedaży drewna w nadleśnictwach, stanowiąc koszt działalności podstawowej w PGL LP w ramach gospodarki leśnej.

Zmiana w ustawie o lasach spowoduje konieczność wprowadzenia zmian w art. 401 ust. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.) (dalej: „ustawa – Prawo ochrony środowiska”), przez uzupełnienie listy źródeł wpływów NFOŚiGW o wpłaty PGL LP. Nowelizacja obejmie również art. 401c ustawy – Prawo ochrony środowiska poprzez dodanie przepisu, określającego kierunki finansowania ochrony środowiska, o których mowa w art. 400a ust. 1 pkt 19, 19a, 27–30, 32, 36, 38 i 39 ustawy, ze środków pochodzących z wpłat PGL LP.

Wejście w życie projektowanych zmian będzie miało pośredni wpływ na Fundusz Leśny, który co do zasady pełni rolę rachunku wyrównawczego niedoborów w poszczególnych nadleśnictwach, powstałych w trakcie prowadzenia gospodarki leśnej. Projektowane wpłaty będą obciążać koszty działalności nadleśnictw, przez co część nadleśnictw, obciążonych dodatkowo tymi wpłatami, może potrzebować dopłaty z Funduszu Leśnego na wyrównanie powstałych niedoborów. Dzięki ograniczeniu obowiązku dokonywania wpłat do nadleśnictw (tj. z wyłączeniem niektórych zakładów PGL LP prowadzących obrót drewnem na niewielką skalę) zabezpieczona zostaje możliwość zastosowania mechanizmu wyrównawczego Funduszu Leśnego, który w istniejącym stanie prawnym w przypadku zakładów nie miałby zastosowania.

W roku 2024 PGL LP uzyskało dodatni wynik finansowy na poziomie około 764 mln zł netto, przy planowanym wyniku w wysokości około 350 mln zł. Analiza planu finansowo-gospodarczego PGL LP na rok 2025 wskazuje na wynik finansowy wysokości 390,5 mln zł brutto tj. około 332,2 mln zł netto. Dodatkowe obciążenie nadleśnictw wpłatami 2% przychodów od sprzedaży drewna (tj. analogiczne jak to oszacowano w planie w odniesieniu do 2% wpłat na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na podstawie art. 58b ustawy o lasach) wyniosłoby około 214 mln zł w skali roku, obniżając wartość wyniku finansowego, który jednak nadal byłby dodatni, i kształtowało się na poziomie około 177 mln zł brutto. Szczegółowa analiza skutków finansowych planowanej regulacji znajduje się w pkt 6 OSR.

Zamiarem jest, aby środki zobowiązania wieloletniego NFOŚiGW skierowane zostały w szczególności na realizację przez RDOŚ, parki narodowe oraz parki krajobrazowe i zespoły parków krajobrazowych zadań niezbędnych do ochrony przyrody polegających m.in. na nabywaniu, w tym w ramach pierwokupu, przez parki narodowe na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonych w obszarze parku narodowego oraz tworzeniu infrastruktury niezbędnej do prowadzenia ochrony przyrody. Intencją jest również skierowanie tych środków na prace związane z badaniami, oceną i prognozowaniem stanu zasobów przyrodniczych, działania z zakresu ochrony w ekosystemach parków narodowych, parków krajobrazowych, obszarów Natura 2000 i rezerwatów przyrody, współfinansowanie projektów z zakresu ochrony przyrody, w tym funkcjonowania, zachowania i ochrony ekosystemów leśnych oraz zwiększania lesistości i bioróżnorodności w lasach, oraz związanych z zapobieganiem szkodom w lasach i likwidacją tych szkód. W przypadku parków krajobrazowych i zespołów parków krajobrazowych środki mogą wspierać w szczególności działania ochrony czynnej, inwentaryzacje i monitoring przyrodniczy, edukację przyrodniczą oraz działania ukierunkowane na ograniczanie presji na obszary cenne przyrodniczo, w tym na obszarach Natura 2000 położonych w granicach parków krajobrazowych i w ich otulinach.

Priorytetem w najbliższych latach będzie współfinansowanie projektów unijnych w obszarze ochrony przyrody, realizowanych przez kluczowe w tym zakresie podmioty – parki narodowe. Rozwiązanie będzie również sprzyjało przygotowaniu i współfinansowaniu projektów z udziałem środków UE realizowanych na obszarach parków krajobrazowych i zespołów parków krajobrazowych, w szczególności pokrywających się z obszarami Natura 2000. Pozwoli to na efektywne wykorzystanie dostępnych środków unijnych i osiągnięcie efektów ekologicznych w skali niewspółmiernej do wartości wykorzystanych środków krajowych. Środki w ramach tych programów będą kierowane na konkretne działania z zakresu ochrony, z wyłączeniem zadań, których bezpośrednim celem jest gospodarcze wykorzystanie pozyskanego drewna.

Środki przekazywane w ramach współfinansowania projektów będą dotyczyły działań zależnych od typów projektów, które uzyskają dofinansowanie UE.

Nie przewiduje się odrębnego finansowania wynagrodzeń i działalności bieżącej wskazanych beneficjentów.

Poprawa bieżącego dostępu do finansowania ciekawych inicjatyw pozwoli na wyszkolenie i zatrzymanie cennego zasobu kadrowego. Wpłynie to na poprawę potencjału jednostek (GDOŚ, RDOŚ, parków narodowych oraz parków krajobrazowych i zespołów parków krajobrazowych) w realizacji nie tylko obligatoryjnych działań na rzecz ochrony przyrody, ale także tych dodatkowych, bardziej ambitnych.

Na etapie projektowania mechanizmu wsparcia realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody rozważano następujące warianty:

- 1) zwiększenie finansowania z budżetu państwa – rozwiązanie to oceniono jako trudne do realizacji ze względu na liczne, konkurencyjne potrzeby w zakresie wydatków budżetowych; z uwagi na charakter potrzeb ochrony przyrody – w tym wymóg stabilności i przewidywalności finansowania – uznano, że systemowe zwiększenie dotacji budżetowej nie zapewni długofalowego rozwiązania problemu;
- 2) utworzenie specjalnego funduszu celowego finansowanego z wpływów z budżetu lub opłat środowiskowych – rozwiązanie polegające na powołaniu nowej jednostki organizacyjnej (lub subfunduszu w ramach NFOŚiGW), zasilanej ze środków publicznych, uznano za obciążone wysokim ryzykiem przedłużającego się procesu legislacyjnego oraz generujące dodatkowe koszty administracyjne;
- 3) rozszerzenie obecnych programów NFOŚiGW o komponenty dedykowane ochronie przyrody (w tym realizowanej przez parki narodowe, RDOŚ i GDOŚ oraz parki krajobrazowe zespoły parków krajobrazowych) – choć rozwiązanie to pozwalałoby na zachowanie istniejącej struktury instytucjonalnej, jego wdrożenie wymagałoby zwiększenia alokacji środków, co i tak ostatecznie prowadziłoby do konieczności wskazania nowych źródeł przychodu; przy braku dodatkowego zasilania funduszy uznano, że realna skala wsparcia byłaby niewystarczająca względem zidentyfikowanych potrzeb.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Z uwagi na odmienne systemy finansowania ochrony przyrody i brak analogii odstępuje się od badania tego zagadnienia.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
PGL LP (429 nadleśnictw)	1(429)	Dane własne	Zmniejszenie zysków PGL LP. Poprawa wizerunku organizacji w oczach społeczeństwa.
Minister właściwy ds. środowiska	1	Dane własne	Umożliwienie wykorzystania dostępnych środków UE przez jednostki nadzorowane. Nadzór nad prawidłowością ustalania wysokości wpłat oraz wydatkowania środków przez NFOŚiGW.
NFOŚiGW	1	Dane własne	Zwiększenie środków na finansowanie zadań związanych z ochroną przyrody i zwiększeniem lesistości kraju. Zwiększenie zadań związanych z udzielaniem dofinansowania, w tym: opracowanie niezbędnych procedur warunkujących skierowanie środków na zadania wskazane w projekcie ustawy,

			organizacja i przeprowadzanie naborów, rozpatrywanie wniosków o udzielenie dofinansowania, zawieranie umów i ich rozliczanie oraz monitorowanie i kontrola projektów.
Parki narodowe	23	Dane własne	Możliwość: 1) pozyskania środków na finansowanie działań z zakresu ochrony przyrody ze środków innych niż dotacja celowa z budżetu państwa; 2) wykorzystania środków dotacji budżetowej na funkcjonowanie, w tym wynagrodzenia; 3) pozyskania współfinansowania dla projektów, na które parki narodowe pozyskały dotację ze środków UE
GDOŚ/RDOŚ	1/16	Dane własne	Możliwość pozyskania dodatkowych, znaczących środków na finansowanie działań z zakresu ochrony przyrody
Parki krajobrazowe/zespoły parków krajobrazowych	126/16	Dane własne	Możliwość pozyskania dodatkowych, znaczących środków na finansowanie działań z zakresu ochrony przyrody
Jednostki samorządu terytorialnego	16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu, 2479 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 718 gmin miejsko-wiejskich i 1459 gmin wiejskich)	https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/	Wpływ pośredni, w postaci żywienia lokalnych rynków pracy oraz pozytywnych efektów ekologicznych towarzyszących wdrażanym w dużej skali projektom przyrodniczym (w tym związanych z zachowaniem bioróżnorodności)

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Na etapie wypracowywania rozwiązań projekt był omawiany z PGL LP oraz Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska.

Projekt został już skierowany do konsultacji publicznych i opiniowania w dniu 17 stycznia oraz 23 maja 2025 r., ale ze względu na istotne zmiany treści projektu konieczne jest ich ponowienie.

W toku procesu legislacyjnego projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.), w celu umożliwienia zgłaszania uwag oraz zainteresowania pracami nad przedmiotowym projektem ustawy.

W ramach ponownych konsultacji publicznych projekt zostanie przesłany z terminem 7 dni na zgłoszenie ewentualnych uwag do następujących podmiotów:

- 1) Stowarzyszenia Producentów Płyt Drewnopochodnych;
- 2) Stowarzyszenia Papierników Polskich;
- 3) Ogólnopolskiego Związku Pracodawców Przemysłu Drzewnego;
- 4) Polskiej Izby Gospodarczej Przemysłu Drzewnego;
- 5) Polskiego Towarzystwa Leśnego;
- 6) Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Leśnictwa i Drzewnictwa;

- 7) Polskiego Związku Zrzeszeń Leśnych;
- 8) Klubu Przyrodników;
- 9) Ligi Ochrony Przyrody;
- 10) Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków;
- 11) Polskiego Towarzystwa Ochrony Przyrody „Salamandra”;
- 12) Towarzystwa Przyrodniczego „Bocian”;
- 13) Klubu Gaja;
- 14) Greenpeace Polska;
- 15) Fundacji Greenmind;
- 16) Stowarzyszenia – Pracownia na rzecz Wszystkich Istot;
- 17) WWF Polska.

W ramach ponownego opiniowania projekt zostanie przesłany z terminem 7 dni na zgłoszenie ewentualnych uwag do następujących instytucji:

- 1) parków narodowych;
- 2) marszałków województw;
- 3) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 4) Państwowej Rady Ochrony Przyrody;
- 5) Państwowej Rady Ochrony Środowiska;
- 6) Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych;
- 7) Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska;
- 8) regionalnych dyrektorów ochrony środowiska;
- 9) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Z uwagi na zakres projektu, który nie dotyczy problematyki praw i interesów związków pracodawców ani zadań związków zawodowych, projekt nie podlega opiniowaniu przez reprezentatywne organizacje pracodawców i związki zawodowe.

Projekt podlega opiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdyż dotyczy spraw związanych z samorządem terytorialnym, o których mowa w ustawie z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 949).

Projekt nie dotyczy spraw, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r., o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.), dlatego nie podlega opiniowaniu przez Radę Dialogu Społecznego.

Projekt nie dotyczy spraw, o których mowa w art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338), wobec czego nie wymaga zaopiniowania przez Radę Działalności Pożytku Publicznego.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom UE, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu.

Wyniki opiniowania i konsultacji publicznych zostaną omówione w raporcie z konsultacji, zawierającym zestawienie przedstawionych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący, udostępnionym na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	226	226	226	226	226	226	226	226	226	226	2260
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NFOŚiGW	0	226	226	226	226	226	226	226	226	226	226	2260
Wydatki ogółem	0	-135,6	-158,2	-180,8	-203,4	-226,0	-248,6	-259,9	-271,2	-282,5	-293,8	-2260

budżet państwa		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
JST		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
NFOŚiGW, w tym: - państwowe jednostki budżetowe (wydatkowane środki w ramach rezerwy celowej, przekazywane do GDOŚ/RDOŚ); - państwowe osoby prawne (wydatkowane środki trafiające do parków narodowych); - jednostki samorządu terytorialnego (wydatkowane środki do marszałków województwa – z przeznaczeniem na zadania parków krajobrazowych/zespołów parków krajobrazowych); -koszty obsługi NFOŚiGW		0	-135,6	-158,2	-180,8	-203,4	-226,0	-248,6	-259,9	-271,2	-282,5	-293,8	-2260
Saldo ogółem		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NFOŚiGW		0	90,4	67,8	45,2	22,6	0	-22,6	-33,9	-45,2	-56,5	-67,8	0
Źródła finansowania	Środki do NFOŚiGW będą przekazywane kwartalnie przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, z przeznaczeniem na zadania z zakresu ochrony środowiska, określone w art. 400a ust. 1 pkt 19, 19a, 27–30, 32, 36, 38 i 39 ustawy – Prawo ochrony środowiska, związane z ochroną przyrody, w tym ochroną lasów i zwiększeniem lesistości. Finansowanie wykonania zadań przez GDOŚ i RDOŚ znajdzie swoje odzwierciedlenie w rezerwie 59 budżetu państwa, przeznaczonej dla państwowych jednostek budżetowych. Projekt będzie miał wpływ na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Parki krajobrazowe i zespoły parków krajobrazowych będą dofinansowywane na podstawie umów o dofinansowanie w formie dotacji zawieranych między NFOŚiGW a województwami, a następnie środki będą kierowane do parków krajobrazowych lub ich zespołów.												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wysokość wpłat dokonywanych przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych będzie uzależniona od wysokości przychodów ze sprzedaży drewna, a te stanowią wypadkową wielkości pozyskania i ceny surowca na rynku. Zgodnie z przyjętymi założeniami, bazując na danych z 3 lat (tj. 2022–2024) wskazanych w pkt 1 OSR oraz przyjętym w dniu 30 kwietnia 2025 r. planie finansowo-gospodarczym PGL LP na rok 2025, roczne pozyskanie drewna przez PGL LP oscyluje w granicach 38–40 mln m³, a przychód ze sprzedaży drewna – pomiędzy 13,5–11,2 mld zł (10,7 mld zł w planie na rok 2025). Wielkość pozyskania drewna co do zasady jest przede wszystkim uwarunkowana przyrodniczo i wynika z planów urządzenia lasu. Zważywszy podjęcie na poziomie resortu klimatu i środowiska, począwszy od roku 2024, działań zmierzających do wzmocnienia funkcji pozaprodukcyjnych (przyrodniczych i społecznych) lasów w zarządzie PGL LP, na potrzeby analiz przyjęto jako minimalną wartość pozyskania równą 38 mln m³ i związanego z nim przychodu ze sprzedaży drewna w nadleśnictwach zaplanowaną dla roku 2025 (z uwzględnieniem istniejących ograniczeń): 10,7 mld zł. Wysokość wpłat do NFOŚiGW równa 2% przychodów ze sprzedaży drewna (tj. analogiczne jak to oszacowano w odniesieniu do wpłat na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na podstawie art. 58b ustawy o lasach) wyniosłaby wówczas ok. 214 mln zł. Na potrzeby szacunkowego określenia skutków dla poszczególnych części sektora finansów publicznych przyjęto, że ok. 40% środków z wpłat PGL LP (po odliczeniu kosztów obsługi NFOŚiGW w wysokości 0,2% przychodów), tj. ok. 90 mln zł rocznie, będzie kierowane na zadania realizowane przez państwowe jednostki budżetowe – w szczególności GDOŚ oraz RDOŚ, ok. 30% środków, tj. ok. 68 mln zł rocznie, będzie kierowane do parków narodowych jako państwowych osób prawnych, natomiast ok. 30% środków, tj. ok. 68 mln zł rocznie, będzie kierowane do jednostek samorządu terytorialnego (marszałków województw) w celu finansowania zadań parków krajobrazowych/zespołów parków krajobrazowych. Przyjęta struktura ma charakter analityczny i może ulec korekcie na etapie programów priorytetowych												

NFOŚiGW, jednak pozwala odwzorować potencjalny rozkład skutków regulacji pomiędzy budżet państwa, budżet jednostek samorządu terytorialnego oraz NFOŚiGW.

Maksymalna wartość pozyskania (a więc i przychodu ze sprzedaży drewna) w okresie 10 lat objętych analizą jest trudna do oszacowania z uwagi na pojawiające się coraz częściej zaburzenia naturalnych trendów wynikające ze zmian klimatu (wzmoczone gradacje szkodników, zamieranie i rozpad drzewostanów w wyniku suszy, zwiększona liczba huraganowych wiatrów siejąca spustoszenie w lasach etc.) Przyjmując jednak brak istotnych zaburzeń, na potrzeby analiz przyjęto maksymalne pozyskanie na poziomie ok. 40 mln m³ i przychód ze sprzedaży wynoszący ok. 11,9 mld zł (uśrednione dane za lata 2023-2024 w których wielkość pozyskania oscylowała wokół 40 mln m³). Wysokość 2% wpłat do NFOŚiGW wyniosłaby wówczas ok. 238 mln zł.

Uśredniając przewidywaną wysokość pozyskania i przychód ze sprzedaży drewna, od którego naliczona byłaby wartość wpłat, przyjęto, że środki finansowe wpływające z PGL LP do NFOŚiGW w ramach uruchomionego mechanizmu wpłat będą się kształtować średnio na poziomie ok. 226 mln zł (238-214).

Projekt ustawy zakłada przekierowanie przychodów NFOŚiGW z wpłat pochodzących ze środków PGL LP na finansowanie zadań realizowanych przez parki narodowe i województwa na rzecz parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych w zakresie przewidzianym w art. 400a ust. 1 pkt 19, 19a, 27–30, 32, 36, 38 i 39 ustawy oraz przez RDOŚ i GDOŚ w zakresie przewidzianym w art. 400a ust. 1 pkt 19, 19a, 27–30, 32, 36 i 39 ustawy.

Przychód NFOŚiGW z tytułu wpłat pochodzących ze środków PGL LP, przeznaczony na realizację zadań określonych w projekcie ustawy, będzie pomniejszony o koszty obsługi tych przychodów, jednak nie więcej niż 0,2 %. Maksymalny roczny koszt obsługi szacowany na rok 2026 wyniesie 452 tys. zł. Aktualnie szacuje się, że w 2026 r. koszt ten obejmie w szczególności koszty usług obcych nabywanych wyłącznie na potrzeby obsługi ww. zadań (w szczególności usługi informatyczne, w tym związane z budową i utrzymaniem dedykowanej aplikacji dla obsługi wniosków o dofinansowanie i umów zawartych z beneficjentami, działania informacyjno-promocyjne, w tym szkolenia dla wnioskodawców/beneficjentów, inne usługi, w tym doradcze), a także koszty podróży służbowych oraz koszty ogólne NFOŚiGW (pośrednie). Przepisy przewidujące pomniejszenie przychodów uzyskiwanych przez NFOŚiGW z tytułu kosztów obsługi tych przychodów funkcjonują w ustawie – Prawo ochrony środowiska przy innych zobowiązaniach wieloletnich, wskazanych w art. 401c tej ustawy.

Proponowane zmiany przepisów będą miały neutralny wpływ na dochody podatkowe.

Zważywszy, że zarówno NFOŚiGW, jak i parki narodowe, objęte są stabilizującą regułą wydatkową (dalej: „SRW”), o której mowa w art. 112aa ustawy o finansach publicznych (dalej: „uofp”), wydatki tych podmiotów objęte są limitem wydatków SRW. Jednocześnie, im wyższy udział środków przeznaczonych na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE w kwocie wydatków ogółem, tym mniejszy wpływ projektowanych zmian na kwestie SRW.

Na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w 2026 r. w NFOŚiGW zaplanowano środki w wysokości 36,57 mln zł. Projektowana ustawa daje stosunkowo ograniczone możliwości współfinansowania projektów realizowanych z udziałem środków UE. Spośród planowanych beneficjentów środków przekazywanych przez PGL LP (RDOŚ, GDOŚ, parki narodowe, województwa – parki krajobrazowe/zespoły parków krajobrazowych) możliwe będzie przekazanie współfinansowania wyłącznie parkom narodowym i województwom na rzecz parków krajobrazowych lub /zespołów parków krajobrazowych. W tym zakresie środki pozyskane z PGL LP na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE zastąpią dotychczasowy mechanizm dla takich zadań w ramach funduszu podstawowego NFOŚiGW, a tym samym nie spowoduje to zwiększenia wydatków w ramach SRW. Pozostałe podmioty wskazane z projekcie zmiany ustawy (GDOŚ, RDOŚ) będą nadal otrzymywać dofinansowanie do projektów realizowanych z udziałem środków UE bezpośrednio z budżetu państwa.

	FENX.01.05	FEPW.02.03
całkowity wkład własny do projektów UE z wyłączeniem	88 313 082,94	20 361 078,30

państwowych jednostek budżetowych (PJB)		
w tym wkład własny parków narodowych	33 109 986,83	1 937 834,86
wkład własny zapewniany przez pozostałych Beneficjentów	55 203 096,11	18 423 243,44

Warto zauważyć, że sytuacja finansowa PGL LP jest stabilna, a wpłaty w określonej szacunkowej wysokości jej nie zachwieje. Wg aktualnej sprawozdawczości finansowej PGL LP zamknęło finansowo rok 2024, osiągając wynik finansowy na poziomie 764 mln zł netto. Jednostki organizacyjne PGL LP utrzymują bezpieczny poziom płynności finansowej przy jednoczesnym, terminowym regulowaniu zobowiązań względem kontrahentów, własnych pracowników oraz Skarbu Państwa. W przypadku powstania niedoborów uruchamiany jest mechanizm wyrównawczy przy wykorzystaniu środków Funduszu Leśnego.

Należy także zwrócić uwagę, że koordynacja projektów finansowanych ze środków krajowych wiąże się z koniecznością zapewnienia odpowiedniego poziomu obsługi przez NFOŚiGW. Zakładając brak zwiększenia poziomu aktualnego zatrudnienia, pewna pula środków (w wysokości nie większej niż 0,2% wpłat PGL LP) zostanie skierowana do finansowania obsługi zadań wynikających z projektu ustawy.

Środki pochodzące z wpłat PGL LP będą stanowiły odrębne źródło finansowania projektów ochrony przyrody w stosunku do programów dotychczas obsługiwanych przez NFOŚiGW. Będzie się z tym wiązało odmienne podejście łączące w sobie maksymalne uproszczenie zasad przy jednoczesnym minimalizowaniu ryzyka nieprawidłowego wydatkowania środków przez beneficjentów o różnym statusie prawnym (GDOŚ/RDOŚ: organy administracji rządowej wykonujące swoje zadania przy pomocy państwowych jednostek budżetowych, parki narodowe: państwowe osoby prawne, parki krajobrazowe i zespoły parków krajobrazowych: jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego – województw).

Zgodnie z przyjętymi założeniami, procedury obsługi środków, których dotyczy niniejszy projekt ustawy, powinny mieć charakter maksymalnie uproszczony, jednocześnie jednak muszą zapewniać ich prawidłowe wydatkowanie, stąd niezbędne jest zabezpieczenie m.in. systemu elektronicznego (aplikacji) dedykowanej obsłudze projektów i umów oraz optymalnego systemu informacji, komunikacji i szkoleń.

Ze środków przekazywanych do NFOŚiGW przez PGL LP, po ich pomniejszeniu o wskazane maksymalnie 0,2% puli, w ramach wypłat dla beneficjentów przewidywane jest przekazywanie środków w wysokości 225 548 tys. zł rocznie. Jednakże należy mieć na uwadze, iż przychody uzyskiwane przez PGL LP z gospodarki leśnej mają charakter w znacznym stopniu zmienny.

Decyzja o alokacji środków w ramach zobowiązania wieloletniego NFOŚiGW będzie podejmowana przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z NFOŚiGW. Środki w ramach zobowiązania wieloletniego będą wydatkowane w oparciu o założenia programu lub większej liczby programów priorytetowych, które określą kierunki i szczegółowe warunki finansowania oraz podział środków. Podział środków alokowanych w ramach programu/programów priorytetowych będzie określany z uwzględnieniem najbardziej aktualnych uwarunkowań (m.in. potrzeb parków narodowych, parków krajobrazowych i zespołów parków krajobrazowych oraz GDOŚ lub RDOŚ wynikających ze zobowiązań prawnych).

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe								
Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							

	osoby z niepełnosprawnością oraz osoby starsze							
	PGL LP	0	-226	-226	-226	-226	-226	-2260
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	osoby z niepełnosprawnością oraz osoby starsze							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie będzie miał istotnego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, jak również na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych i starszych. Z uwagi na skalę przekazywanych wpłat projektowane zmiany nie będą miały istotnego wpływu na działalność podstawową PGL LP, nie zagrażą stabilności tego podmiotu ani nie przyczynią się do naruszenia zasady samofinansowania PGL LP. Wskazane powyżej kwoty obrazują wysokość dokonywanych przez PGL LP wpłat do NFOŚiGW. W sytuacji spadku przychodów ze sprzedaży drewna, wartość wpłat dokonywanych do NFOŚiGW również będzie odpowiednio niższa. Regulacja nie będzie miała wpływu na branżę drzewną, meblarską oraz papierniczą. Powierzając mienie Skarbu Państwa w zarząd PGL LP, ustawodawca wyznaczył niezwykle szeroki zakres i rozmiar zadań o szczególnym, strategicznym znaczeniu dla państwa. Są to przede wszystkim zadania o charakterze przyrodniczym, proekologicznym i społecznym. Nakładając zadania, ustawodawca wskazał jednocześnie w art. 50 ust. 1 ustawy o lasach, że „Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów”. Finansowanie zadań ustawowych następuje poprzez uzyskiwane przychody, które pochodzą w głównej mierze z produkcji drewna. W obszarze podaży drewna obowiązują ograniczenia ilościowe podaży wynikające z planu urządzenia lasu mające na celu przede wszystkim bezpieczeństwo przyrodnicze i ekologiczne kraju. To determinuje gospodarkę finansową w PGL LP, której głównym celem jest zapewnienie środków na realizację wyżej wymienionych zadań ustawowych, określonych w ustawie o lasach, przy zachowaniu zasady samofinansowania się. Niniejszy projekt, mający na celu finansowe wsparcia realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody ze środków PGL LP (2% przychodów ze sprzedaży drewna w nadleśnictwach), będzie skutkował wzrostem kosztów działalności operacyjnej w nadleśnictwach w wysokości 2% przychodów ze sprzedaży drewna, co oznacza np., że jeżeli prognozowane na 2026 r. przychody ze sprzedaży drewna wyniosą 10,6 mld zł, to koszty działalności leśnej wzrosną o 212 mln zł (2% x 10,6 mld zł). Aby sfinansować dodatkowe koszty i niedobór powstały na zadania gospodarki leśnej, należałoby zwiększyć przychody PGL LP. Analizując przychody uzyskiwane przez PGL LP z gospodarki leśnej, należy mieć na uwadze, iż mają one charakter w znacznym stopniu zmienny. Trzeba wyraźnie podkreślić, że PGL LP nie ma jakiegokolwiek wpływu na zwiększenie ilości sprzedawanego drewna, a co za tym idzie na przychody generowane ze sprzedaży (nie można sprzedać więcej drewna niż jest to zaplanowane, co wynika m.in. z zasady trwałości lasu). W konsekwencji PGL LP jest podmiotem, który de facto pozbawiony jest realnej możliwości zwiększania przychodów ze sprzedaży drewna, gdyż, w odróżnieniu od większości przedsiębiorców, decyzja o ilości produktów przeznaczonych do sprzedaży nie leży w kompetencjach PGL LP. Ponadto zadania (w tym związane z możliwością generowania przychodów) są ściśle określone przepisami ustawy o lasach. Oznacza to, że przychody, a co za tym idzie również wynik finansowy, w bardzo dużym stopniu uzależnione są od koniunktury na rynku surowca drzewnego i wahań cen drewna.							

	Mając na uwadze ograniczone możliwości powiększenia przychodów mających na celu finansowanie kosztów prowadzenia gospodarki leśnej w nadleśnictwach, wykorzystywany jest mechanizm finansowy w postaci rachunku wyrównawczego, jakim jest fundusz leśny. Nadleśnictwa, w zależności od ich kondycji finansowej, w różny sposób zareagują na wzrost kosztów przewidziany w nowelizacji ustawy, a mianowicie: 1) w nadleśnictwach deficytowych niedobory ulegną zwiększeniu – niezbędna będzie wyższa dopłata z funduszu leśnego; 2) w nadleśnictwach niskodochodowych wystąpi niedobór (zabraknie przychodów na pokrycie podwyższonych kosztów) – niezbędna będzie dopłata z funduszu leśnego (do tej pory były samofinansujące się i z odpisu podstawowego zasilały fundusz leśny); 3) w nadleśnictwach wysokodochodowych niedobór nie wystąpi (wystarczy przychodów na pokrycie zwiększonych kosztów), jednakże z tytułu podwyższonych kosztów obniżeniu ulegnie wartość odpisu podstawowego odprowadzanego na fundusz leśny (zmniejszy się zasilenie funduszu leśnego). Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że proponowana zmiana bezpośrednio wpłynie na zmniejszenie salda funduszu leśnego, czy to w postaci zmniejszonego odpisu podstawowego (mniejsze wpływy środków na fundusz leśny), czy też zwiększonej dopłaty na wyrównanie niedoborów (większe wpływy środków funduszu leśnego), a wartość zmniejszenia salda (środków własnych PGL LP) wyniesie 2% przychodów ze sprzedaży drewna w nadleśnictwach. Należy również zaznaczyć, że z uwagi na fakt, iż wynik finansowy na działalności leśnej jest bezpośrednio powiązany z rachunkiem wyrównawczym (funduszem leśnym), to w ramach zachowania ustawowej zasady samodzielności finansowej, niedobory finansowe wynikające ze wzrostu kosztów (przy dodatnim saldzie funduszu leśnego) nie znajdą swego odzwierciedlenia w samym wyniku na działalności leśnej, ale jak wskazano powyżej, będą skutkowały spadkiem salda, dopóty saldo funduszu leśnego jest dodatnie.
--	---

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: ...	☒ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: ...
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Komentarz:

Po stronie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych wymagane będzie określenie procedury przekazywania środków w odpowiedniej wysokości do dyspozycji NFOŚiGW. Po stronie NFOŚiGW muszą zostać wypracowane procedury obsługi środków pochodzących z wpłat Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, dotyczące zasad przyznawania środków (programy priorytetowe służące wdrażaniu celów zobowiązań wieloletnich wynikających z projektowanej ustawy). Wzrost obciążeń regulacyjnych jest niewielki w stosunku do spodziewanych korzyści z wdrożenia procedowanego projektu ustawy.

9. Wpływ na rynek pracy

Zwiększenie środków na realizację zadań z zakresu ochrony przyrody będzie miało pozytywny wpływ na rynek pracy, przyczyniając się do utrzymania stabilności oraz niewielkiego wzrostu zatrudnienia osób wykonujących działania z zakresu planowania, realizacji działań ochronnych i monitoringu przyrody. Środki te stanowią istotne wzmocnienie branży ochrony przyrody. Ożywienie rynku pracy dotyczy w szczególności okolicy parków narodowych i parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych realizujących projekty, na które pozyskają dofinansowanie, oraz w obszarach Natura 2000 i rezerwatach przyrody (realizacja działań przez RDOŚ).

10. Wpływ na pozostałe obszary

☒ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☐ inne: edukacja	☐ informatyzacja ☒ zdrowie
---	---	--

☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe			
Omówienie wpływu	Projekty realizowane w obszarze ochrony przyrody mają istotny wpływ na poprawę jakości środowiska, nie tylko w skali lokalnej. Zważywszy na fakt, że część puli środków przekazywanych przez PGL LP do NFOŚiGW posłuży współfinansowaniu projektów unijnych realizowanych przez parki narodowe, skala realizowanych projektów i uzyskanych efektów ekologicznych będzie kilkukrotnie większa niż sama wartość subfunduszu utworzonego dzięki corocznym wpłatom. W ślad za poprawą jakości środowiska przyrodniczego idzie poprawa warunków życia i zdrowia ludzi, zarówno w wymiarze fizycznym jak i emocjonalnym. Projekty przyrodnicze m.in. wpływają korzystnie na lokalny mikroklimat, a planowana infrastruktura w ramach ochrony przyrody pozwoli m.in. na skanalizowanie ruchu turystycznego w sposób atrakcyjny dla mieszkańców i bezpieczny dla przyrody.		
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego			
Planuje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Wdrażanie działań wynikających z projektowanych przepisów nastąpi niezwłocznie po ich wejściu w życie. Przygotowanie przez NFOŚiGW stosownych procedur i programów priorytetowych na potrzeby uruchomienia naborów wniosków o dofinansowanie będzie miało miejsce w okresie procedowania projektu ustawy oraz w czasie <i>vacatio legis</i>. Rozpoczęcie dofinansowania działań będzie możliwe po dokonaniu pierwszej wpłaty przez PGL LP, która nastąpi za kwartał następujący po kwartale, w którym ustawa wejdzie w życie.			
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?			
Ewaluacja efektów projektu może nastąpić nie wcześniej niż po 3 latach jej obowiązywania. Wcześniejsze oceny mogą nie być adekwatne, gdyż w 2027 r. kończy się okres wdrażania programów: FEPW oraz FEnIKS. Biorąc pod uwagę cele parków narodowych, a także cel ustawy jakim jest zwiększenie finansowania ochrony przyrody, efektywność nowego systemu będzie mogła być oceniana w szczególności na podstawie: 1) powierzchni, na której parki narodowe i RDOŚ realizują działania ochronne w ekosystemach; 2) wysokości zaabsorbowanych przez parki narodowe środków finansowych w programach FEPW oraz FEnIKS. Ewaluacja programów priorytetowych dotyczących wsparcia działań w zakresie ochrony przyrody będzie oparta na określeniu powierzchni siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, na których przywrócono lub utrzymano ich właściwy stan ochrony, oraz liczby gatunków roślin lub zwierząt, dla których utrzymano lub przywrócono właściwy stan ochrony. Ewaluacji będzie również podlegał wpływ projektowanej ustawy na sytuację finansową PGL LP.			
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)			
Brak			