

BEOS-69/26

Warszawa, 20 lutego 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.4.14.2026

Data wpływu 23.11.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
(druk sejmowy nr 2198)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy zaradzeniu niesprawiedliwej sytuacji dotyczącej gmin, na których obszarze znaczną część zajmują parki narodowe lub rezerwy przyrody. Gminy te objęte są ograniczeniami obszarowymi co do ich zabudowy przez budownictwo mieszkaniowe, jednorodzinne, usługowe i przemysłowe. Wnioskodawcy twierdzą, że z powodu związanej z tymi ograniczeniami niskiej gęstości zaludnienia gminy te uznaje się za należące do najbogatszych gmin w Polsce. Skutkuje to – zdaniem Wnioskodawców – nadmiernym obciążeniem mieszkańców tych gmin i ponoszeniem przez nich największych kosztów codziennego funkcjonowania w ramach tych obszarów, podczas gdy korzystają z nich mieszkańcy całego kraju. Taka sytuacja powoduje też brak wystarczających, realnych zachęt dla jednostek samorządu terytorialnego do zwiększania powierzchni obszarów prawnie chronionych, w tym tworzenia i powiększania istniejących parków narodowych.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt zakłada zmianę art. 29 ust. 5, dodanie ust. 2a w art. 32 oraz zmianę art. 91 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹ (dalej: u.d.j.s.t.).

Projekt zakłada: 1) modyfikację zasad ustalania potrzeb ekologicznych² jednostek samorządu terytorialnego; 2) zmianę sposobu obliczania kwoty korekty dochodów jednostek samorządu terytorialnego dokonywanych z tytułu zamożności w odniesieniu do gmin, na terenie których powierzchnia parków narodowych jest większa niż 100 ha (kwota korekty będzie pomniejszana o kwotę wyliczonych potrzeb ekologicznych); 3) wydzielenie w 2026 r. z rezerwy na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego rezerwy dla gmin, w których powierzchnia parku narodowego jest większa niż 20% powierzchni gminy lub powierzchnia parku narodowego na obszarze gminy jest większa niż 2000 ha.

Zaproponowana w projekcie modyfikacja ustalania potrzeb ekologicznych polega na: 1) zwiększeniu wagi do wyliczenia potrzeb ekologicznych w zakresie parków narodowych – z 2,0 na 2,4; 2) zwiększeniu wagi do wyliczenia potrzeb ekologicznych w zakresie rezerwatów przyrody – z 1,0 na 1,6; 3) zmniejszeniu wagi do wyliczenia potrzeb ekologicznych w zakresie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów ograniczających możliwości rozwojowe – z 0,3 na 0,25; 4) uchyleniu wagi używanej do wyliczenia potrzeb ekologicznych w zakresie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej jeden z zakazów ograniczających możliwości rozwojowe.

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 3, który ma wejść w życie w terminie 14 dni od dnia opublikowania.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań. W ich ocenie zamierzony cel nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Do porównania wybrano rozwiązania funkcjonujące we Francji, Portugalii oraz we Włoszech, ponieważ w tych państwach możliwe jest wskazanie przepisów, które wprowadzają kryterium związane z obszarami chronionymi do mechanizmu podziału

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1572.

² Potrzeby ekologiczne są jedną z kategorii potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego, określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

środków publicznych (Francja, Portugalia) albo ustanawiają instrument, którego zakres terytorialny jest powiązany z obszarem parków narodowych (Włochy).

We **Francji** podstawowym instrumentem transferowym dla gmin jest *Dotation Globale de Fonctionnement* (DGF), czyli Główna Subwencja Operacyjna, uregulowana w Kodeksie ogólnym jednostek samorządu terytorialnego (CGCT)³. W 2024 r. doprecyzowano mechanizm dotacji określany jako dotację wsparcia dla gmin z tytułu walorów obszarów wiejskich, w tym walorów środowiskowych i krajobrazowych (*dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales*). Szczegółowe zasady kwalifikowalności, kategorie obszarów oraz sposób obliczania wskaźnika dotacji zostały ustanowione w dekreście nr 2024-721⁴, wprowadzającym do CGCT m.in. art. R. 2335-16 i nast. Z przepisów wynika, że przy ustalaniu prawa do dotacji oraz jej kalkulacji uwzględnia się enumeratywnie wskazane kategorie obszarów chronionych (*aires protégées*), w tym obszary Natura 2000 oraz obszary powiązane z parkami narodowymi. Zgodnie z dekretem gmina kwalifikuje się do otrzymania dotacji, gdy: ma co najmniej 350 ha obszaru chronionego, ma co najmniej 10 ha „strefy ochrony silnej” (*zone de protection forte*), jest w ponad 80% pokryta obszarem chronionym albo w ponad 50% pokryta obszarem Natura 2000, lub gdy sąsiaduje z morskim obszarem chronionym. Mechanizm obliczania kwoty opiera się na wskaźniku, w którym 1/3 stanowi liczba ludności, a 2/3 stanowi powierzchnia lądowa objęta ochroną, przy czym ta powierzchnia jest ważona współczynnikiem 1,5 dla Natura 2000 i współczynnikiem 2 dla stref ochrony silnej, a ponadto wskaźnik jest zwiększany o 10% dla gmin sąsiadujących z morskim obszarem chronionym pod warunkami określonymi w dekreście.

W **Portugalii** zasady finansowania gmin oraz algorytmy podziału wybranych transferów z budżetu państwa określa ustawa nr 73/2013⁵. W systemie transferów funkcjonuje *Fundo Geral Municipal* (FGM), czyli Gminny Fundusz Ogólny, a zasady jego podziału pomiędzy gminy określa art. 32° ustawy nr 73/2013. Przepis ten przewiduje podział puli FGM według stałych udziałów procentowych, obejmujących: (1) 5% puli dzielone równo pomiędzy wszystkie gminy; (2) 65% puli powiązane z kryteriami demograficznymi, z uwzględnieniem m.in. liczby mieszkańców oraz średniej dziennej liczby noclegów w hotelach i na kempingach; (3) 25% puli zależne od powierzchni gminy ważonej czynnikiem wysokościowym (altimetria); (4) 5% puli zależne od powierzchni obszarów sieci Natura 2000 oraz obszarów chronionych. Ustawa przewiduje odrębny wariant dla gmin, w których udział obszarów sieci Natura 2000 oraz obszarów chronionych przekracza 70% terytorium gminy. Wariant ten polega na zmianie udziałów dwóch komponentów powierzchniowych – udział komponentu ważonego altimetria wynosi wówczas 20%, natomiast udział

³ Code général des collectivités territoriales, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000049906790?utm> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 20 II 2026 r.].

⁴ Décret n° 2024-721 du 6 juillet 2024 portant application de l'article L. 2335-17 du code général des collectivités territoriales, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049891728?utm>.

⁵ Lei n.º 73/2013 (Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais), tekst w j. portugalskim: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2013-105795409>.

komponentu związanego z obszarami Natura 2000 i obszarami chronionymi wynosi 10%.

We **Włoszech** można wskazać rozwiązanie, które nie jest klasycznym „algorytmem subwencji dla gmin”, lecz instrumentem prawnie powiązanym z parkami narodowymi, tj. *Zona Economica Ambientale* (ZEA), co oznacza „strefę ekonomiczną środowiskową”. Zgodnie z art. 4-ter dekretu nr 111⁶ terytorium każdego parku narodowego stanowi ZEA. Strefę ekonomiczną środowiskową należy rozumieć jako obszar, w którym państwo dopuszcza kierowanie ukierunkowanych instrumentów wsparcia dla inwestycji i działań sprzyjających ochronie środowiska oraz spójności terytorialnej, przy jednoczesnym powiązaniu tego wsparcia z reżimem ochrony przyrody. W ramach ZEA mogą być stosowane środki służące wspieraniu inwestycji ukierunkowanych m.in. na przeciwdziałanie zmianom klimatu, efektywność energetyczną, gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz ochronę bioróżnorodności, z poszanowaniem reguł Unii Europejskiej dotyczących pomocy państwa.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Podstawowym skutkiem prawnym wejścia w życie projektu będzie zmiana ustawowych zasad finansowania potrzeb ekologicznych jednostek samorządu terytorialnego wynikających z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Projektowane rozwiązania budzą jednak zastrzeżenia w zakresie ich spójności z deklarowanym przez Wnioskodawców celem ustawy. Mianowicie w uzasadnieniu projektu i DSR stwierdzono, że „[c]elem projektowanej ustawy jest wprowadzenie zmian, które mają przyczynić się do zwiększenia powierzchni obszarów prawnie chronionych w Polsce, z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju oraz sprawiedliwości społecznej”. Pojęcie obszarów prawnie chronionych zostało zdefiniowane w art. 29 ust. 1 u.d.j.s.t., który stanowi: „Potrzeby ekologiczne ustala się dla jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, przez które rozumie się parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach, a także obszary Natura 2000, zwane dalej «obszarami prawnie chronionymi»”. Tymczasem rozwiązania prawne zamieszczone w art. 1 pkt 1 i 2 projektu wyraźnie uprzywilejowują jednostki samorządu terytorialnego, na których obszarze zlokalizowane są tylko wybrane kategorie obszarów prawnie chronionych, tj. parki narodowe i rezerwaty przyrody. Na ten skutek projektu zwracają zresztą uwagę sami Wnioskodawcy, wskazując w pkt 4 DSR, że „[p]rojekt wpłynie pozytywnie na funkcjonowanie gmin, powiatów i województw na obszarze których znajdują się parki narodowe oraz rezerwaty przyrody. Negatywnie zaś wpłynie na

⁶ *Decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111*, tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2019-10-14;111-art4ter-com2&utm>.

funkcjonowanie gmin, powiatów i województw, na obszarze których znajdują się parki krajobrazowe. W szczególności pozytywnie wpłynie dla gmin, na obszarze których parki narodowe zajmują więcej niż 100 ha powierzchni". Wnioskodawcy nie przedstawili uzasadnienia dla wprowadzenia takiego różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a w konsekwencji również ich mieszkańców. Problem ten został podniesiony również w trakcie konsultacji społecznych⁷. W związku z powyższym należy zasygnalizować istnienie wątpliwości w kwestii zgodności projektowanych rozwiązań z Konstytucją⁸, a zwłaszcza z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i zasadą równości (art. 32 Konstytucji).

Artykuł 2 projektu różnicuje terminy wejścia w życie przepisów ustawy, ustalając termin 14 dni od opublikowania ustawy dla art. 1 pkt 3 projektu oraz inny (1 stycznia 2027 r.) dla wszystkich pozostałych przepisów projektu. Biorąc pod uwagę ogół regulacji zawartych w projekcie, wprowadzenie takiego zapisu nie narusza przepisu § 44 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁹. Wspomniane wyżej terminy wejścia w życie przepisów ustawy spełniają też wymogi określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁰ stanowiącego, że „[a]kty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Terminy te wydają się również możliwe do dotrzymania, przy założeniu sprawnego przebiegu procesu ustawodawczego.

Oceniając projektowane rozwiązania przejściowe i dostosowujące, należy zwrócić uwagę, że przepis art. 1 pkt 3 lit. b projektu w zakresie, w jakim dokonuje

⁷ „Proponowane zmiany są niekorzystne dla gmin, na terenie których obowiązują formy ochrony przyrody w postaci parków krajobrazowych. Zakłada się zmniejszenie wag dla obliczenia potrzeb ekologicznych subwencji ogólnej dla parków krajobrazowych. Proponowane preferencje dotyczą wyłącznie parków narodowych i rezerwatów przyrody, natomiast parki krajobrazowe są optymalną formą gwarantującą ochronę przyrody (co wiąże się z ograniczen[i]ami) i zrównoważony rozwój, a więc należy również zadbać o zachęty do tworzenia takich form. Przy obecnych rozwiązaniach dot. dochodów JST, fakt nieuwzględnienia potrzeb ekologicznych przy korekcie zamożności, wpływa niekorzystnie na sytuację gmin z parkami krajobrazowymi. Są to też gminy o niskiej gęstości zaludnienia, z niewielką liczbą mieszkańców, co determinuje duży dochód na osobę i redukcję subwencji ogólnej w wyniku korekty zamożności. Parki Krajobrazowe (125) obejmują ponad 8% powierzchni naszego kraju” – ID ankiety: 117936.

⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 283. W § 44 załącznika pt. „Zasady techniki prawodawczej” prawodawca postanowił:

„§ 44. 1. Ustawa powinna wchodzić w życie w całości w jednym terminie.

2. Odstępstwo od zasady, o której mowa w ust. 1, może nastąpić wyjątkowo w przypadku, gdy zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie narusza jej spójności.

3. Jeżeli zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy mogłoby naruszać jej spójność lub zmniejszać jej komunikatywność, a dana instytucja prawna ma mieć zastosowanie do zdarzeń lub stanów rzeczy zaistniałych lub powstałych od określonego dnia, wyraża się to w odrębnym przepisie jednoznacznie określającym tę instytucję oraz te zdarzenia lub stany rzeczy”.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

zmiany brzmienia art. 91 ust. 2 u.d.j.s.t. poprzez dodanie wymogu, by podział kwoty rezerwy dla gmin był dokonywany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska najpóźniej do końca drugiego kwartału roku, jest niespójny z aktualnie obowiązującym art. 34 ust. 12 u.d.j.s.t., zgodnie z którym przeprowadzenie podziału wspomnianej „rezerwy następuje nie później niż w terminie do dnia 30 listopada roku budżetowego”.

Projektowane przepisy wpłyną na ustalaną, na podstawie art. 29 ust. 7 u.d.j.s.t., przez ministra właściwego do spraw środowiska kwotę potrzeb ekologicznych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹¹. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹².

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego (JST), na obszarze których znajdują się: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach, obszary Natura 2000;
- 2) Ministra Finansów;
- 3) ministra właściwego do spraw środowiska.

B. Wpływ na społeczeństwo

Projektowana regulacja będzie wywierała skutki społeczne w kilku wymiarach. Jednym z nich jest osłabienie stabilności zasad kształtujących dochody JST. Proponowane zmiany dotyczą stosunkowo nowej ustawy (oddziałującej na sytuację dochodową JST dopiero od 2025 r.) inicjującej rozwiązania w zakresie potrzeb ekologicznych JST. Rząd w uzasadnieniu tamtego projektu (patrz druk sejmowy nr 622) podkreślał, że celem regulacji jest zapewnienie stabilnego systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Oceniany w tej opinii projekt

¹¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartosz Romowicz), opinia BEOS z 22 I 2026 r., BEOS-WPEiM-51/26.*

¹² *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartosz Romowicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 22 I 2026 r., BEOS-WPEiM-52/26.*

wydaje się zbyt wczesną próbą korekty w zakresie potrzeb ekologicznych, co może przynieść negatywne skutki społeczne.

Projekt wprowadza zmianę wartości wag służących do obliczania potrzeb ekologicznych dla jednostki samorządu terytorialnego. Potrzeby ekologiczne jako składowa subwencji ogólnej JST są instytucją nową, wprowadzoną ustawą o dochodach JST. Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.j.s.t. potrzeby ekologiczne ustala się dla jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, przez które rozumie się parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach, a także obszary Natura 2000. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej ten element kalkulacyjny, przyjęte wagi dla poszczególnych terenów prawnie chronionych mają uzasadnienie merytoryczne, a ich zróżnicowanie wynika z zakresu ograniczeń tam występujących¹³.

Tak więc przyznanie konkretnych wartości wag służących do obliczania subwencji ogólnej przekazywanej JST w ramach potrzeb ekologicznych wynikało z analizy ograniczeń rozwojowych wiążących się z występowaniem określonych form ochrony przyrody. Opiniowany projekt natomiast, dokonując zmian wartości wag oraz pomijając parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu (na terenie których ustanowiono przynajmniej jeden z zakazów wybrany spośród zakazów, o których mowa odpowiednio w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4-9 oraz art. 24 ust. 1 pkt 2 i 4-9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁴), nie wskazuje argumentów merytorycznych przemawiających za takimi zmianami. Wnioskodawcy opowiadają się za podwyższeniem dochodów JST z tytułu potrzeb ekologicznych, ale tylko dla wybranych form ochrony przyrody – można założyć (choć nie zostało to bezpośrednio wskazane w uzasadnieniu), że takich, które wiążą się

¹³ „Obszary prawnie chronione wprowadzające największe ograniczenia będą mieć wyższą wagę niż obszary z mniejszymi ograniczeniami. Najwyższą wagę przypisano parkom narodowym (2) i rezerwatom przyrody (1), bowiem, parki narodowe, z uwagi na większą powierzchnię mają większy wpływ na możliwości rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego, dlatego też mają wyższą wagę niż rezerваты przyrody. W przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu waga danego obszaru uzależniona jest od reżimu ochronnego obowiązującego w danym obszarze. Biorąc pod uwagę, że zakres ograniczeń w tych obszarach zależy od zakresu zakazów wprowadzonych na terenie danego obszaru, uzależniono wagę danego obszaru od liczby zakazów, jakie na jego terenie obowiązują. Przy czym brane są tu pod uwagę, jedynie zakazy istotnie ograniczające możliwości rozwojowe a nie wszystkie możliwe zakazy w tych formach ochrony przyrody. Do takich należą zakazy, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4-9 lub art. 24 ust. 1 pkt 2 i 4-9 ustawy o ochronie przyrody. W przypadku obszarów z co najmniej pięcioma istotnymi zakazami waga wynosi więc 0,3, a w przypadku obszarów z co najmniej jednym istotnym zakazem – 0,1. Dodatkowo dla terenu parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, na którym wyznaczono strefy ochrony krajobrazu, waga wynosi 0,6, ponieważ w granicach ww. stref obowiązuje wyższy reżim ochronny niż na pozostałym terenie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu. Z kolei w przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, gdzie nie wprowadzono żadnego z przedmiotowych zakazów, nie będą one brane pod uwagę przy obliczaniu przeliczeniowej powierzchni obszarów prawnie chronionych, a tym samym przy obliczaniu kwoty potrzeb ekologicznych. Dla obszarów Natura 2000 przyjęto wagę 0,15, biorąc pod uwagę, że samo wyznaczenie obszaru Natura 2000 nie jest jednoznaczne z wprowadzeniem istotnych ograniczeń rozwojowych z uwagi na brak bezpośrednio obowiązujących zakazów na terenie obszarów Natura 2000”.

¹⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 13.

z występowaniem większych ograniczeń rozwojowych na danym terenie. Waga występowania parków narodowych ma wzrosnąć o 20% (z 2,0 do 2,4 za każdy ha powierzchni w danej JST). Rezerваты przyrody to wzrost wagi o 60% w stosunku do stanu obecnego (z 1,0 do 1,6 za ha). Z kolei występowanie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu byłoby mniej preferowane finansowo. W przypadku ustanowienia przynajmniej 5 zakazów waga zmniejszyłaby się z 0,3 do 0,25 (83,3% obecnej wagi), zaś w przypadku mniejszej liczby zakazów w parkach krajobrazowych i obszarach krajobrazu chronionego środki z tytułu potrzeb ekologicznych nie przysługiwałyby. Projekt zachowuje obecne wagi w przypadku stref ochrony krajobrazu ustanowionych w granicach parków krajobrazowych lub obszarach chronionego krajobrazu (0,6) oraz obszarów Natura 2000 (0,15).

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, po przyjęciu proponowanych zmian powstaną realne zachęty dla JST do zwiększenia powierzchni obszarów prawnie chronionych, w tym tworzenia i powiększania istniejących parków narodowych. Warto jednak zwrócić uwagę, że parki narodowe tworzone są w drodze ustawy, a ich granice zmieniane są też w określony ustawowo sposób¹⁵ (jeżeli dany teren posiada określone warunki przyrodnicze). Jednostki samorządu terytorialnego wyrażają tylko na to zgodę. Tak więc tego typu zmiany tylko w sposób pośredni mogą realizować zakładane przez Wnioskodawców cele.

Przyjęta przez Wnioskodawców koncepcja zakłada, że JST, które obecnie mają i tak preferencyjne wartości wag określających dochody z tytułu potrzeb ekologicznych, będą miały je zwiększone (od 60% do 20%), natomiast JST, na terenie których znajdują się formy ochrony przyrody uznane przez Wnioskodawców za mniej wartościowe, będą miały wagi zmniejszone do 83,3% lub takie potrzeby nie będą w ogóle uwzględniane przy naliczaniu subwencji ogólnej. Proponowane rozwiązania będą zatem bardziej wpływać na wielkość przychodów z subwencji ogólnej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego z już istniejących obszarów ochrony przyrody niż oddziaływać na zwiększenie obszarów prawnie chronionych w Polsce. Należy także zwrócić uwagę na historyczne, przestrzenne i społeczno-ekonomiczne uwarunkowania sytuacji JST, szczególnie gmin na terenie których znajdują się parki narodowe (szerzej obszary chronione przyrody). Zawarte w projekcie rozwiązania nie uwzględniają tych różnicowań, co może powodować nieuzasadnione społecznie uprzywilejowanie gmin, których obecne dochody są zdecydowanie wyższe niż przeciętnie.

Przyjęte przez Wnioskodawców nowe zasady obliczania potrzeb ekologicznych JST zakładają wygospodarowanie środków na podwyższenie wag przez zabranie lub zmniejszenie środków potrzeb ekologicznych innym JST. Zaproponowana zasada wywoła zapewne protesty tych JST, które na wprowadzeniu przepisów stracą finansowo, i poparcie tych, które dzięki nim zyskają. Wnioskodawcy nie kryją konfliktowego charakteru sposobu ustalania potrzeb ekologicznych JST. W DSR mówią wprost: „projekt wpłynie pozytywnie na funkcjonowanie gmin, powiatów i województw na obszarach których znajdują się

¹⁵ Ustawa o ochronie przyrody.

parki narodowe oraz rezerwy przyrody. Negatywnie zaś wpłynie na funkcjonowanie gmin, powiatów i województw, na obszarach których znajdują się parki krajobrazowe. W szczególności pozytywnie wpłynie dla gmin, na obszarze których parki narodowe zajmują więcej niż 100 ha powierzchni¹⁶. Podejście to może budzić wątpliwości pod kątem realizacji zasady sprawiedliwości społecznej.

Jeszcze bardziej dyskusyjna w tym kontekście wydaje się propozycja dodania w art. 32 ust. 2a, którego skutkiem będzie modyfikacja działania korekty z tytułu zamożności w gminach, na terenie których powierzchnia parków narodowych jest większa niż 100 ha. W takich przypadkach kwota korekty z tytułu zamożności będzie pomniejszana o kwotę wyliczonych potrzeb ekologicznych. Proponując taką zmianę Wnioskodawcy wskazują, że gminy te mają takie same potrzeby, jak każda inna gmina w Polsce, z czym oczywiście należy się zgodzić. Tym niemniej, jak wskazano w przywoływanym już uzasadnieniu do rządowego projektu o dochodach JST, kwoty naliczane na oświatę i rozwój gmin nie będą uwzględniane w mechanizmie korekty z tytułu zamożności¹⁶. Nie można zatem twierdzić, że mechanizm korekty zamożności JST ogranicza możliwości rozwojowe gmin w sposób niesprawiedliwy. Z uwagi na fakt, że zaproponowane zmiany naliczania potrzeb ekologicznych gmin w zakresie wag terenów parków narodowych skutkowałyby zastosowaniem mechanizmu korekty zamożności (a więc znosiłoby skutki zmian w art. 29 ust. 5 ustawy o dochodach gmin), zaproponowano wyłączenia, które oddziałują na cały mechanizm obliczania subwencji ogólnej dla gmin zawarty w ustawie. Spowoduje to, że wybrane gminy będą miały dochody znacząco wyższe od podobnych pod względem społeczno-ekonomicznym gmin, na terenie których nie znajduje się park narodowy.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięły udział 72 osoby, z czego 4 reprezentowały osoby prawne, w tym 3 gminy bezpośrednio zainteresowane zmianami (na terenie których znajduje się park narodowy). Za potrzebą przyjęcia proponowanej ustawy opowiedziało się 45 uczestników konsultacji, 18 było zdecydowanie przeciwnych temu rozwiązaniu. Większość (78%) to osoby, które wskazały, że regulacje zawarte w projekcie dotyczą ich bezpośrednio. Z treści komentarzy do projektu wynika, że w dużej mierze są to mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których znajduje się park narodowy.

¹⁶ „Przyjęto przy tym jednolite dla wszystkich kategorii JST parametry korekty. W przypadku gdy wskaźnik zamożności danej JST jest większy od 120% wskaźnika zamożności danej kategorii JST, to korekta z tytułu zamożności wynosić będzie 50% nadwyżki wskaźnika zamożności danej JST ponad 120% wskaźnika zamożności danej kategorii JST. Proponuje się, aby wskaźnik zamożności danej JST oraz danej kategorii JST liczony był na mieszkańca przeliczeniowego, co jest spójne z metodologią przyjętą w przypadku potrzeb wyrównawczych. Ponadto zmianie uległ katalog dochodów, które brane są pod uwagę przy naliczaniu korekty zamożności. W projekcie ustawy oprócz obecnych dochodów podatkowych, uwzględniane są dochody z tytułu subwencji ogólnej z wyłączeniem kwot potrzeb oświatowych i rozwojowych. Przyjęto podejście, w świetle którego kwoty naliczane na oświatę i rozwój jednostki nie powinny być uwzględniane w mechanizmie korekty z tytułu zamożności.” (druk 622, uzasadnienie s.25).

Osoby popierające projekt podkreślały znaczenie ochrony przyrody oraz koszty i ograniczenia dla społeczności lokalnych, które się z tym wiążą, a które, tak jak argumentują Wnioskodawcy, w większym niż obecnie stopniu powinny być pokrywane przez ogół społeczeństwa. Wskazywano także na specyfikę gmin, na terenie których parki narodowe dominują powierzchniowo, a które są słabo zaludnione¹⁷.

Przeciwnicy proponowanej nowelizacji zwracali uwagę na negatywne skutki zmian dla JST – od kwestii finansowych¹⁸, przez brak współdziałania ze społecznościami zamieszkującymi tereny objęte ochroną przyrody, po wypaczenie idei ochrony przyrody¹⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zdaniem Wnioskodawców projekt przyczyni się do zmian w wysokości subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego z obszarami cennymi przyrodniczo, co może pozytywnie wpłynąć na ich budżety i otoczenie gospodarcze. Jednak nie precyzują wpływu projektu na otoczenie gospodarcze.

Należy podkreślić, że projekt nie wprowadza nowych rekompensat, ale zakłada zwiększenie subwencji ekologicznej poprzez zmianę wag służących do wyliczania potrzeb ekologicznych dla JST z parkami narodowymi i rezerwatami przyrody (bez korekty z tytułu zamożności przy powierzchni parków większej niż 100 ha) oraz zmniejszenie subwencji w JST z parkami krajobrazowymi i obszarami chronionego krajobrazu. Celem tej zmiany jest zrekompensowanie utraconych wpływów z podatków lokalnych i komunalnych w związku z ograniczeniami

¹⁷ „Niezwykle istotna zmiana w ustawie dla samorządów, które mają na swoim terenie Park Narodowy i z tego tytułu mają liczne ograniczenia w sferze rozwoju, inwestycji” (ID ankiety: 116721); „Ustawa jest niezwykle potrzebna dla gmin, szczególnie tam gdzie duża powierzchnia gminy, na terenie której dodatkowo zlokalizowany jest park narodowy, wiąże się z bardzo małą liczbą mieszkańców, a co za tym idzie wysokim wskaźnikiem zamożności, co błędnie odzwierciedla sytuację faktyczną” (ID ankiety: 116897); „Proponowane w projekcie ustawy zapisy to kolejny krok w kierunku wyrównania szans gmin, których znaczne tereny są zajęte przez parki narodowe. W uzasadnieniu projektu ustawy słusznie wskazano na ograniczenia jakie niesie dla rozwoju gminy obecność parku narodowego na jej terenie. Ograniczenia te z kolei przekładają się bezpośrednio, w sposób negatywny, na wysokość dochodów tych gmin. Warto wspomnieć również, że oprócz terenu zajętego przez park, mamy do czynienia również z terenami otuliny parku, na których również obowiązują rygorystyczne zasady ochrony środowiska” (ID ankiety: 117687).

¹⁸ „Utworzenie parku ma za zadanie ochronę środowiska a nie bycie jedynie sposobem na zarobienie pieniędzy.” (ID ankiety: 106001).

¹⁹ „Projektowane zmiany są odzwierciedleniem politycznego przekupstwa zmierzającego do ograniczenia praw społeczeństwa lokalnego w imię zaspokojenia dążeń aktywistów z dużych ośrodków miejskich. Nie może być tak, że ilość i powierzchnia form ochrony przyrody będzie zwiększana bo jest to opłacalne dla samorządów (gmin i powiatów). Ustawa o ochronie przyrody wprowadza bardzo rozsądnie formy ochrony przyrody takie jak park narodowy i rezerwat przyrody obejmujące obszary o przyrodzie w stanie naturalnym, lub zbliżonym do naturalnego. Wprowadzanie regulacji zwiększającą samorządom wolę tworzenia nowych parków narodowych, a także rezerwatów dla obszarów dotychczas zagospodarowanych jest zaprzeczeniem idei ustawy o ochronie przyrody. Skutki tej regulacji prócz oczywistego ograniczenia możliwości wykorzystywania terenu przez lokalną ludność to także znaczne obciążenie finansowe budżetu Skarbu Państwa na utrzymanie dyrekcji Parków Narodowych, ustalenie oraz realizację planu ochrony/zadań ochronnych” (ID ankiety: 110665).

w prowadzeniu działalności gospodarczej na obszarach chronionych. Podmioty gospodarcze nie skorzystają na tej zmianie w sposób bezpośredni.

Proponowana zmiana może przynieść zróżnicowane i pośrednie skutki gospodarcze – przede wszystkim spowoduje łączny spadek dochodów samorządów wojewódzkich o nieco ponad 8 mln zł (patrz pkt VIII opinii). Jednak obszary prawnie chronione występują głównie na terenie gmin wiejskich, dlatego skutki projektu będą dla nich zróżnicowane, tj. niektóre gminy zyskają na proponowanej zmianie, a inne tracą w zależności od rodzaju obszarów chronionych, które znajdują się w granicach tych gmin. Gminy, które pozyskają zwiększone środki pieniężne, będą mogły przeznaczyć je na poprawę warunków dla przedsiębiorczości, np. na zachęty dla inwestowania czy poprawę infrastruktury lokalnej. Warto zaznaczyć, że najwyższe kwoty potrzeb ekologicznych dla niewielu gmin wiejskich – w szczególności tych, w obrębie których zlokalizowane są parki narodowe²⁰ – mogą wzrosnąć nawet do 2,5 mln zł (dla większości gmin będą one znacznie niższe).

Obszary chronione ograniczają głównie przemysłową działalność gospodarczą, ale mogą sprzyjać napływowi ludności, rozwojowi usług i (agro-) turystyki (hotele, gastronomia, itd.), drobnej przedsiębiorczości, zwiększając przy tym popyt na produkty lokalnych producentów. Dzięki subwencjom ekologicznym gminy mogą bardziej stymulować rozwój społeczno-gospodarczy w oparciu o obszary chronione. Badania w tym zakresie nie są jednoznaczne.

Obszary chronione mogą przyczyniać się do zwiększenia ruchu turystycznego, stanowiąc impuls dla rozwoju lokalnego, choć skutek ten może pojawić się dopiero w dłuższym okresie²¹. Badania we Francji pokazują, że obszary chronione sprzyjają wzrostowi populacji, zatrudnienia oraz rozwojowi infrastruktury turystycznej²². Z kolei badania przeprowadzone na przykładzie włoskich parków narodowych wskazują, iż obszary te pozytywnie wpływają na średnie dochody mieszkańców obszarów chronionych, ale już mniej jednoznacznie na wzrost liczby ludności oraz w niewielkim stopniu (często negatywnie) na lokalne przedsiębiorstwa i działalność turystyczną²³. W innych państwach takie związki przyczynowo-skutkowe mogą nie występować (np. Czechy²⁴, Szwecja²⁵).

Z wielu polskich badań wynika, że wpływ obszarów Natura 2000 nie wpływa negatywnie na dochody gmin²⁶. Gminy o dużym udziale tych terenów korzystały ze

²⁰ Parki narodowe zajmują zaledwie 1% całkowitej powierzchni kraju.

²¹ E. Bertacchini, F. Revelli, R. Zotti, *The economic impact of UNESCO World Heritage: Evidence from Italy*, „Regional Science and Urban Economics” 105 (2024), s. 103996.; C. Duvivier, C. Bussière, E. Polge, *Protected areas and local economic development*, „Regional Studies” 59 (2025) nr. 1.

²² D. Cremer-Schulte, J.-C. Dissart, *Evaluating rural development in French Regional Nature Parks*, „Journal of Environmental Planning and Management” 58 (2015) nr. 3, s. 383-403.

²³ R. D'Alberto, F. Pagliacci, M. Zavalloni, *A socioeconomic impact assessment of three Italian national parks*, „Journal of Regional Science” 63 (2023) nr. 1, s. 114-147.

²⁴ K. Bilá, Z. Křenová, Z. Pícha, P. Kindlmann, *Effect of nature conservation on the socio-economic development of municipalities in the south western border region of the Czech Republic*, „European Journal of Environmental Sciences” 9 (2019) nr. 2, s. 63-71.

²⁵ T. Lundgren, *Environmental Protection and Impact on Adjacent Economies: Evidence from the Swedish Mountain Region*, „Growth and Change” 40 (2009) nr. 3, s. 513-532.

²⁶ M. Stanny, *Poziom rozwoju gospodarczego i społecznego gmin wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski względem klasyfikacji obszarowej sieci Natura 2000*, „Wieś i Rolnictwo” (2010) 1 (146), s. 93-105.

środków unijnych i odnotowały wzrost dochodów własnych, ale musiały mierzyć się z takimi problemami, jak mniejsze zainteresowanie inwestorów, trudności na rynku pracy, niższa skala przedsiębiorczości oraz ograniczona konkurencyjność turystyczna²⁷. Ten ostatni problem jest szczególnie istotny z perspektywy rozwojowej gmin. Niedawno przeprowadzono w Polsce kompleksowe badania, z których wynika, że negatywny wpływ obszarów chronionych na dochody i rozwój gmin jest niejednoznaczny²⁸. Najmniej rezerваты przyrody odnotowują negatywny (czasem pozytywny) wpływ ze względu na swoją wielkość. Z kolei bardziej negatywny odnotowują parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, w szczególności te, które nie są atrakcyjne turystycznie.

Podsumowując, wpływ występowania obszarów chronionych jest niejednoznaczny i trudny do oszacowania, bowiem zależy od lokalnych uwarunkowań gminy, na terenie której znajduje się obszar chroniony, a także od skali aktywności, którą podejmują lokalni przedsiębiorcy. Zaproponowana zmiana wag służących do określenia kwot potrzeb ekologicznych wpłynie na wielkość subwencji, ale jej wpływ na otoczenie gospodarcze będzie pośredni, zależny od samorządów wspierających lokalną gospodarkę i obejmie tylko nieliczne gminy w Polsce.

W ramach konsultacji społecznych nie wniesiono komentarzy istotnych z punktu widzenia oceny skutków gospodarczych. W dwóch komentarzach pozytywnie odniesiono się do zastosowania korekty z tytułu zamożności²⁹.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projektowana ustawa służąca zaradzeniu niesprawiedliwej sytuacji dotyczącej gminy, na których obszarze znaczną część zajmują parki narodowe lub rezerваты przyrody, nie powoduje kosztów finansowych dla budżetu państwa. W projekcie założono jednak pewne skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w zależności od tego jakie rodzaje obszarów prawnie chronionych znajdują się na terenie gminy (parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu). W JST, na obszarze których znajdują się parki narodowe oraz rezerваты przyrody, zwiększona będzie subwencja ogólna. W JST, na obszarze których znajdują się parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, zmniejszona będzie

1. Cieślak, K. Pawlewicz, A. Pawlewicz, K. Szuniewicz. *Impact of the NATURA 2000 Network on social-economic development of rural communities in Poland* "Research for Rural Development" (2015) nr 2, s. 169–175. D. Guzal-Dec, M. Zwolińska-Ligaj, *Natura 2000 w województwie lubelskim – bariera czy wykorzystana szansa rozwoju samorządów gminnych?*, „Wieś i Rolnictwo” (2016) 3 (172), s. 87–109.

²⁷ W. Dziemianowicz, K. Peszat, K. Przyborowski, *Natura 2000 in the context of competitiveness and local development opportunities in Poland*, „Kwartalnik naukowy. Studia Regionalne i Lokalne” (2015) nr 1.

²⁸ Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, *Sukces w ogóle, diabeł tkwi w szczególe, czyli o ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z października 2024 r.*, Badania i Raporty nr 25/2025, <https://www.nist.gov.pl/k/sukces-w-ogole-ale-diabel-tkwi-w-szczegole-czyli-o-14996.html>.

²⁹ ID ankiet: 103375, 598409.

subwencja ogólna. Natomiast w gminach, na obszarze których parki narodowe zajmują więcej niż 100 ha powierzchni, zwiększona będzie subwencja ogólna o brak korekty z tytułu zamożności w zakresie potrzeb ekologicznych.

W uzasadnieniu projektu i DSR podkreślono, że skutki dla sektora finansów publicznych są zależne od zmiany treści poszczególnych artykułów ustawy. Projektowane zmiany art. 29 ustawy polegające na zmianach wag do wyliczenia potrzeb ekologicznych skutkują zmniejszeniem ogólnej wartości wyliczonych potrzeb ekologicznych o ok. 95 mln zł rocznie. Zmiany projektowanego art. 32 ustawy polegające na wyłączeniu wyliczonych potrzeb ekologicznych przysługujących danej gminie z korekty zamożności, jeśli powierzchnia parku narodowego znajdująca się na terenie tej gminy jest większa niż 100 ha, spowodują wzrost wydatków budżetu państwa o 80 mln zł rocznie. Uwzględniając projektowane zmiany art. 29, będzie to neutralne finansowo dla budżetu państwa. Trzecia projektowana zmiana dotyczy wydzielenia w 2026 r. z rezerwy na uzupełnienie dochodów JST rezerwy dla gmin, w których powierzchnia parku narodowego, znajdująca się na terenie gminy, jest większa niż 20% powierzchni tej gminy lub powierzchnia parku narodowego na obszarze gminy jest większa niż 2000 ha. Wydzielenie rezerwy jest neutralne dla budżetu państwa i nie powoduje wzrostu jego wydatków. Dojdzie jedynie do zmiany alokacji tej rezerwy i naznaczenia kwoty 40 mln zł.

Można uznać, że ogólnie Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektowanego rozwiązania. Nie ma ono większego znaczenia z punktu widzenia sektora finansów publicznych, wpływa jednak w różnym stopniu na finanse poszczególnych JST.

Obszary prawnie chronione wyznaczono w 1 907 gminach (76,9% gmin ogółem), w tym, w 1 313 gminach wiejskich (89,7% gmin wiejskich ogółem) i 591 gminach miejsko-wiejskich (83,1% gmin miejsko-wiejskich ogółem)³⁰. Powierzchnia obszarów prawnie chronionych w końcu 2023 r. wynosiła ponad 10,1 mln ha, co stanowiło 32,2% powierzchni kraju. Największy udział tych obszarów w stosunku do powierzchni województwa posiadało województwo świętokrzyskie (64,9%), najmniejszy województwo dolnośląskie (18,6%)³¹.

Analiza konsekwencji finansowych projektowanej ustawy wymaga uwzględnienia kalkulacji dla wszystkich JST, czyli samorządów województw, powiatów oraz gmin.

Skutki finansowe dla JST w zakresie zmiany wartości wag służących do wyliczenia przeliczeniowej powierzchni obszarów chronionych będą wiązały się z pośrednim wpływem tych zmian na kwotę subwencji ogólnej. Kolejności oddziaływania jest następująca. W oparciu o przeliczeniową powierzchnię obszarów chronionych, po przemnożeniu przez stawkę bazową za 1 ha powierzchni obszaru

³⁰ M. Szalast-Piwińska, *Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia”, 2(82)/2024, s. 59-100, <https://ojs.academicon.pl/ur/article/view/9936/10135>.

³¹ GUS, *Ochrona środowiska 2024*, Warszawa 2024, s. 111, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2024,1,25.html>.

chronionego właściwą dla danej kategorii JST³², oblicza się potrzeby ekologiczne JST. Te z kolei składają się na ogólną kwotę potrzeb finansowych obok potrzeb wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych i uzupełniających. Kwota potrzeb finansowych stanowi następnie jeden z czynników kształtujących kwotę subwencji ogólnej. Jej wysokość bowiem uzależniona jest od kwoty subwencji ogólnej z roku poprzedniego oraz od przyrostu potrzeb finansowych względem przyrostu kwoty kalkulacyjnej, która jest iloczynem kwoty kalkulacyjnej danej JST z roku poprzedzającego rok budżetowy i wskaźnika ustalonego jako iloraz jej dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych z roku budżetowego i jej dochodów z tych tytułów z roku poprzedzającego rok budżetowy. Powyższe oznacza m.in., że oddziaływanie potrzeb ekologicznych na kwotę subwencji ogólnej jest tym większe im wyższa jest wartość tych potrzeb w ogólnej kwocie potrzeb finansowych.

Analiza danych Ministerstwa Finansów dotyczących kwoty subwencji ogólnej na rok 2026 oraz dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT dla poszczególnych gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw wskazuje, że:

- 1) ogólna kwota potrzeb ekologicznych wyliczonych dla województw (130 101,5 tys. zł) stanowi 1,8% ogólnej kwoty ich potrzeb finansowych (7 032 650,3 tys. zł);
- 2) ogólna kwota potrzeb ekologicznych wyliczonych dla powiatów (256 979,4 tys. zł) stanowi 1,0% ogólnej kwoty ich potrzeb finansowych (26 172 666,2 tys. zł);
- 3) ogólna kwota potrzeb ekologicznych wyliczonych dla miast na prawach powiatu (14 118,8 tys. zł) stanowi 0,03%³³ ogólnej kwoty ich potrzeb finansowych (45 163 219,3 tys. zł);
- 4) ogólna kwota potrzeb ekologicznych wyliczonych dla gmin (1 138 051,4 tys. zł) stanowi 1,5% ogólnej kwoty ich potrzeb finansowych (76 369 389,1 tys. zł).

Powyższe oznaczałoby, że zmiany wartości wag służących do wyliczenia przeliczeniowej powierzchni obszarów chronionych generalnie nie powinny powodować istotnych skutków finansowych dla sektora samorządowego.

Jednocześnie przeprowadzona analiza wskazuje, że wśród JST poszczególnych szczebli istnieją takie jednostki, w przypadku których udział kwoty potrzeb ekologicznych w łącznej kwocie potrzeb finansowych odbiega znacznie od powyższych wartości obliczonych dla wszystkich JST danej kategorii. Przy czym

³² Stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru chronionego na 2026 r. wynosi: 323,95 zł dla gmin i miast na prawach powiatu, 73,15 zł dla powiatów oraz 36,58 zł dla województw (zob. *Objaśnienia dotyczące ustalenia dochodów JST na rok 2026*, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-dochodow-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-rok-2026-potrzeby-finansowe-podlegajace-sfinansowaniu-oraz-szczegolowe-dane-wykorzystane-do-ich-obliczenia>).

³³ Ze względu na skalę wartości przyjęto zaokrąglenia do dwóch miejsc po przecinku.

najmniejsze zróżnicowanie dotyczy województw³⁴ i miast na prawach powiatu³⁵, natomiast w przypadku powiatów i gmin istnieją takie JST, gdzie udział kwoty potrzeb ekologicznych w ogólnej kwocie potrzeb finansowych jest dużo wyższy w porównaniu do wartości obliczonej dla wszystkich JST danej kategorii. W przypadku takich JST zakres oddziaływania proponowanych zmian odnoszących się do wartości wag służących do wyliczenia przeliczeniowej powierzchni obszarów chronionych może być większy³⁶.

Dla ogólnego zobrazowania wpływu zmiany wartości wag służących do wyliczenia przeliczeniowej powierzchni obszarów chronionych porównano kwotę potrzeb ekologicznych na rok 2026 ustaloną przez ministra właściwego do spraw środowiska i przekazaną ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych³⁷ z kwotą potrzeb ekologicznych ustaloną w oparciu o szczegółowe dane wykorzystane do obliczenia potrzeb finansowych na 2026 r. z uwzględnieniem proponowanego wzrostu wag w odniesieniu do parków narodowych i rezerwatów przyrody, zmniejszenia wagi dla parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu z przynajmniej 5 zakazami oraz likwidacji wagi w odniesieniu do parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu z przynajmniej 1 zakazem (zob. Tabela 1.).

Tabela 1. Kwoty potrzeb ekologicznych z uwzględnieniem obowiązujących i proponowanych wag służących do wyliczenia przeliczeniowej powierzchni obszarów chronionych w ramach poszczególnych kategorii JST (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Obecne rozwiązania	Projektowane rozwiązania	Różnica nominalna	Różnica procentowa
Gminy	1 138 051,4	1 063 712,5	-74 338,9	-6,5%
Miasta na prawach powiatu	14 118,8	14 115,2	-3,6	0,0%
Powiaty	256 979,4	240 193,2	-16 786,2	-6,5%
Województwa	130 101,5	121 706,9	-8 394,6	-6,5%

³⁴ Udział kwoty potrzeb ekologicznych w łącznej kwocie potrzeb finansowych kształtuje się od 0,5% (województwo śląskie) do 5,1% (województwo pomorskie).

³⁵ W przypadku zaledwie kilku miast na prawach powiatu udział kwoty potrzeb ekologicznych w ogólnej kwocie potrzeb finansowych znacznie odbiega od wartości obliczonych dla wszystkich miast i wynosi w: Świnoujściu – 2,16%, Jeleniej Górze – 0,41%, Gdyni – 0,24%, Sopotie – 0,15%, Elblągu – 0,12%.

³⁶ Najwyższy udział kwoty potrzeb ekologicznych w łącznej kwocie potrzeb finansowych osiągają powiaty: bieszczadzki – 14,6%, moniecki – 12,2%, białostocki – 10,9%, suwalski – 9,3%, hajnowski – 9,2%. Z kolei w przypadku gmin grupę jednostek o najwyższym udziale kwoty potrzeb ekologicznych w łącznej kwocie potrzeb finansowych stanowią: 1) Lutowiska – 82,6%, 2) Białowieża – 63,2%, 3) Krempna – 54,9%, 4) Cisna – 54,4%, 5) Smółdzino – 53,6%, 6) Narewka – 51,5%, 7) Goniądz – 50,7%, 8) Giby – 47,1%, 9) Piaska – 42,9%, 10) Trzcianne – 39,9%, 11) Sosnowica – 33,9%, 12) Nowe Wapno – 33,8%, 13) Leoncin – 33,0%, 14) Hajnówka – 33,0%, 15) Zwierzyniec – 33,0%, 16) Jedwabno – 31,6%.

³⁷ Zob. Szczegółowe dane służące do kalkulacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego na 2026 r. oraz Kwoty subwencji ogólnej na rok 2026 oraz dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT dla poszczególnych gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw. <https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-dochodow-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-rok-2026-potrzeby-finansowe-podlegajace-sfinansowaniu-oraz-szczegolowe-dane-wykorzystane-do-ich-obliczenia>.

Ogółem	1 539 251,1	1 439 727,8	-99 523,3	-6,5%
--------	-------------	-------------	-----------	-------

Źródło: Obliczenia własne.

Z obliczeń zestawionych w Tabeli 1 wynika, że generalnie wszystkim kategoriom JST w wyniku proponowanej zmiany zostałyby naliczone niższe kwoty potrzeb ekologicznych – od 3,6 tys. zł dla miast na prawach powiatów, przez 8 394,6 tys. zł dla województw oraz 16 786,2 tys. zł dla powiatów po 74 338,9 tys. zł dla gmin. Tym samym projektowana zmiana skutkowałaby zmniejszeniem ogólnej wartości wyliczonych potrzeb ekologicznych, w warunkach 2026 r., o blisko 100 mln zł.

Ponadto należy zauważyć, że ze względu na skalę zmniejszenia ogólnej wartości wyliczonych potrzeb ekologicznych (zob. różnica procentowa w Tabeli 1.) proponowana zmiana wag będzie miała marginalny wpływ na finanse miast na prawach powiatu, zaś w przypadku pozostałych kategorii JST oddziaływanie to pozostanie nieduże. Jakkolwiek w pojedynczych przypadkach poszczególnych jednostek w ramach danych kategorii JST wpływ proponowanych zmian związanych ze zmianą wartości wag służących do wyliczenia przeliczeniowej powierzchni obszarów chronionych może być większy.

Tabela 2. Kwoty potrzeb ekologicznych z uwzględnieniem obowiązujących i proponowanych wag służących do wyliczenia przeliczeniowej powierzchni obszarów chronionych dla województw (w zł)

Wyszczególnienie	Obecne rozwiązania	Projektowane rozwiązania	Różnica nominalna	Różnica procentowa
dolnośląskie	6 353 929	6 160 744	-193 185	-3,0%
kujawsko-pomorskie	6 940 917	6 109 185	-831 732	-12,0%
lubelskie	8 071 320	7 463 027	-608 294	-7,5%
lubuskie	5 798 016	5 139 587	-658 430	-11,4%
łódzkie	3 229 083	2 912 114	-316 968	-9,8%
małopolskie	11 351 776	10 611 240	-740 537	-6,5%
mazowieckie	15 741 821	14 930 722	-811 099	-5,2%
opolskie	2 543 442	2 012 423	-531 019	-20,9%
podkarpackie	12 525 338	12 056 885	-468 453	-3,7%
podlaskie	13 879 689	14 788 941	909 253	6,6%
pomorskie	9 673 696	9 212 882	-460 814	-4,8%
śląskie	1 734 753	1 671 344	-63 409	-3,7%
świętokrzyskie	3 835 370	1 767 998	-2 067 372	-53,9%
warmińsko-mazurskie	14 393 907	13 194 726	-1 199 181	-8,3%
wielkopolskie	4 725 161	4 632 433	-92 727	-2,0%
zachodniopomorskie	9 303 307	9 042 611	-260 696	-2,8%

Źródło: opracowanie własne.

Analiza porównawcza kwoty potrzeb ekologicznych na rok 2026 ustalonej przez ministra właściwego do spraw środowiska i przekazanej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych z kwotą potrzeb ekologicznych ustaloną

w oparciu o szczegółowe dane wykorzystane do obliczenia potrzeb finansowych na 2026 r. z uwzględnieniem proponowanego wzrostu wag w poszczególnych województwach wskazuje (zob. Tabela 2.), że jedynym województwem, które zyska na nowym rozwiązaniu, jest województwo podlaskie – wzrost kwoty potrzeb ekologicznych o ok. 910 tys. zł. Jednocześnie dla dwóch województw proponowane zmiany wag oznaczałyby znaczne zmniejszenie kwoty potrzeb ekologicznych – w przypadku województwa świętokrzyskiego o 53,9% oraz województwa opolskiego o 20,9%. W zestawieniu ze znaczeniem potrzeb ekologicznych dla łącznej wartości potrzeb finansowych tych województw³⁸ można jednak uznać, że projektowane rozwiązanie nie spowoduje istotnych zmian w strukturze budżetów tych województw.

Skutki finansowe modyfikacji ustalania potrzeb ekologicznych w odniesieniu do powiatów będą polegać na naliczeniu niższej kwoty potrzeb ekologicznych dla 242 powiatów, w tym w przypadku 13 powiatów kwota potrzeb ekologicznych obliczona po uwzględnieniu proponowanych wag służących do wyliczenia przeliczeniowej powierzchni obszarów chronionych byłaby o połowę niższa w porównaniu do kwoty potrzeb ekologicznych naliczonej na rok 2026. Natomiast dla 68 powiatów naliczona kwota potrzeb ekologicznych według nowych zasad byłaby wyższa niż kwota naliczona w oparciu o obowiązujące zasady w warunkach 2026 r., w tym jedynie 4 powiaty uzyskałyby kwotę wyższą o 50%.

W kontekście gmin konsekwencją projektowanych zmian w wartości wag służących do wyliczenia przeliczeniowej powierzchni obszarów chronionych, w porównaniu do kwoty potrzeb ekologicznych naliczonej zgodnie z obowiązującymi regulacjami dla 2026 r., byłoby:

- utrzymanie kwoty potrzeb ekologicznych na niezmiennym poziomie w przypadku 240 gmin,
- wzrost liczby gmin, dla których kwota potrzeb ekologicznych nie byłaby naliczana – z 348 do 365, tj. o 17 gmin,
- obniżenie naliczonej kwoty potrzeb ekologicznych dla 1406 gmin, w tym dla 111 gmin w kwocie niższej o co najmniej 50%,
- wzrost naliczonej kwoty potrzeb ekologicznych dla 400 gmin, w tym dla 80 gmin w kwocie wyższej niż 50%.

W zestawieniu ze zróżnicowanym znaczeniem potrzeb ekologicznych dla łącznej wartości potrzeb finansowych w poszczególnych gminach istnieje ryzyko, że projektowane rozwiązanie może powodować odczuwalne zmiany w budżetach niektórych gmin.

W celu prezentacji zróżnicowania jakie mogą nieść za sobą proponowane zmiany w wagach służących do wyliczenia przeliczeniowej powierzchni obszarów chronionych dla poszczególnych gmin w Tabeli 3. uwzględniono konsekwencje proponowanej ustawy dla wybranych z każdego województwa gmin wiejskich z najwyższymi kwotami potrzeb ekologicznych w 2025 roku³⁹. Dobór takiej próby

³⁸ W warunkach 2026 r. udział kwoty potrzeb ekologicznych w łącznej kwocie potrzeb finansowych dla województwa świętokrzyskiego wynosi 1,0%, a dla województwa opolskiego 0,8%.

³⁹ Na podstawie: M. Szalast-Piwińska, *Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi*, op. cit.

wynika z faktu, że obszary prawnie chronione brane pod uwagę przy obliczaniu kwot potrzeb ekologicznych są wyznaczone w większości na terytorium gmin wiejskich. Analiza potencjalnych skutków finansowych dla wybranych gmin wiejskich wskazuje, że będą one zależne od rodzaju obszarów prawnie chronionych znajdujących się na terenie danej gminy. Udział gmin, które zyskają oraz tracą jest w tej próbie dosyć zbliżony. W ujęciu nominalnym najbardziej zyskają gminy: Lutowiska, Smółdzino oraz Trzcianne – powyżej 2 mln zł. Spośród gmin, które tracą na nowym mechanizmie ustalania potrzeb ekologicznych, najbardziej to odczują Łopuszno i Jedwabno (powyżej 400 tys. zł), przy czym w przypadku Jedwabna stanowi to zmniejszenie o 13,6%, natomiast dla Łopuszna proponowana zmiana oznaczałaby naliczenie kwoty potrzeb ekologicznej w kwocie o blisko 70% niższej.

Tabela 3. Skutki finansowe modyfikacji ustalania potrzeb ekologicznych dla gmin wiejskich z najwyższymi kwotami potrzeb ekologicznych z każdego województwa (w zł)

Wyszczególnienie	Obecne rozwiązania	Projektowane rozwiązania	Różnica nominalna	Różnica procentowa
dolnośląskie:				
1. Osiecznica	2 122 177	2 122 177	0	0,0%
2. Krośnice	1 237 939	1 032 176	-205 763	-16,6%
kujawsko-pomorskie:				
1. Cekcyn	2 583 658	2 644 319	60 662	2,3%
2. Osie	1 967 533	1 766 331	-201 203	-10,2%
lubelskie:				
1. Urszulín	4 092 712	4 619 623	526 911	12,9%
2. Sosnowica	2 856 504	2 996 186	139 682	4,9%
lubuskie:				
1. Słońsk	3 740 682	4 219 938	479 256	12,8%
2. Pszczew	1 488 282	1 247 002	-241 280	-16,2%
łódzkie:				
1. Żytńo	1 490 598	1 293 313	-197 285	-13,2%
2. Widawa	1 333 733	1 112 149	-221 583	-16,6%
małopolskie:				
1. Kościelisko	5 797 218	6 759 578	962 360	16,6%
2. Bukowina Tatrzańska	3 685 105	4 108 458	423 353	11,5%
mazowieckie:				
1. Leoncin	6 484 762	7 788 182	1 303 420	20,1%
2. Leszno	4 663 848	5 544 612	880 764	18,9%
opolskie:				
1. Lasowice Wielkie	1 879 238	1 584 371	-294 867	-15,7%
2. Turawa	1 394 124	1 161 770	-232 353	-16,7%
podkarpackie:				
1. Lutowiska	17 350 627	20 009 052	2 658 425	15,3%
2. Krempna	8 831 133	10 325 018	1 493 885	16,9%
podlaskie:				
1. Trzcianne	11 225 774	13 386 238	2 160 464	19,2%
2. Sztabin	6 383 831	7 003 370	619 539	9,7%

pomorskie:				
1. Smołdzino	11 115 467	13 334 859	2 219 392	20,0%
2. Chojnice	4 924 561	5 244 923	320 362	6,5%
śląskie:				
1. Olsztyn	861 017	777 723	-83 294	-9,7%
2. Herby	858 295	742 424	-115 871	-13,5%
świętokrzyskie:				
1. Bieliny	845 136	731 686	-113 450	-13,4%
2. Łopuszno	664 041	202 867	-461 174	-69,4%
warmińsko-mazurskie:				
1. Jedwabno	3 115 495	2 692 230	-423 265	-13,6%
2. Purda	2 839 152	2 658 928	-180 223	-6,3%
wielkopolskie:				
1. Komorniki	1 204 818	1 444 664	239 846	19,9%
2. Chrzypsko Wielkie	820 931	684 110	-136 822	-16,7%
zachodniopomorskie:				
1. Wałcz	3 055 542	2 909 517	-146 024	-4,8%
2. Szczecinek	2 162 093	1 934 768	-227 325	-10,5%

Źródło: opracowanie własne.

W trakcie konsultacji społecznych uczestnicy nie zgłaszali uwag odnoszących się stricte do zagadnienia skutków finansowych. W jednej wypowiedzi negatywnie oceniono przyjęte przez Wnioskodawcę wielkości. Zwrócono uwagę, że nie uwzględniono strat społecznych; mniejszych wpływów budżetowych wynikających np. z ograniczenia gospodarki leśnej oraz kosztów ustalania planów ochrony.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Zakres proponowanych zmian ustawowych wskazuje, że nie będą one skutkowały istotną zmianą obciążeń administracyjnych. Projektowana regulacja nie wpływa również na zmiany obciążeń regulacyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Wejście w życie projektu będzie skutkowało zmianą prawnych reguł finansowania potrzeb ekologicznych jednostek samorządu terytorialnego. Projektowane regulacje ustalają korzystniejsze rozwiązania prawne dla tych jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze zlokalizowane są tylko wybrane kategorie obszarów prawnie chronionych (parki narodowe i rezerваты przyrody) spośród ich szerokiego katalogu określonego w art. 29 ust. 1 u.d.j.s.t., co

nie jest spójne z deklarowanym celem projektu, którym jest – jak wynika z jego uzasadnienia – powiększanie „powierzchni obszarów prawnie chronionych w Polsce”, a nie tylko określonych ich kategorii. To różnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego dostrzegają i artykułują sami Wnioskodawcy w pkt 4 DSR, nie przedstawiając jednak w tym zakresie uzasadnienia. Należy zatem zasygnalizować istnienie wątpliwości w kwestii zgodności projektowanych rozwiązań z Konstytucją. Ponadto, przepis art. 1 pkt 3 lit. b projektu, zmieniający brzmienia art. 91 ust. 2 u.d.j.s.t. poprzez ustalenie maksymalnego terminu na dokonanie podziału kwoty rezerwy dla gmin na koniec drugiego kwartału roku, nie jest spójny z regulacją zawartą w art. 34 ust. 12 u.d.j.s.t. określającą ten termin na koniec listopada roku budżetowego.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Proponowane zmiany mają na celu zwiększenie dochodów gmin, na terenie których znajdują się parki narodowe i rezerваты przyrody. Ma to zachęcić JST do wyrażania zgody na rozszerzanie lub powstawanie nowych parków narodowych i rezerwatów przyrody. Jednocześnie Wnioskodawcy obniżają rangę (poprzez zmianę wartości wag) lub pomijają inne formy ochrony przyrody służące obecnie do obliczania potrzeb ekologicznych JST. Potencjalne tworzenie „kominów zamożności” gmin, na terenie których usytuowane są parki narodowe, przy jednoczesnym pomijaniu innych, mniej restrykcyjnych form ochrony przyrody w potrzebach ekologicznych kształtujących dochody JST, trudno uznać za społecznie wskazane.

3. Skutki gospodarcze: Projekt może wywołać pośrednie skutki gospodarcze w zależności od rodzaju obszarów chronionych, które znajdują się w obrębie gmin. Gminy – w szczególności na obszarach, na których zlokalizowane są parki narodowe – uzyskają dodatkowe środki pieniężne, które będą mogły przeznaczyć na cele inwestycyjne, czy poprawę infrastruktury lokalnej. Ponadto, będą mogły w większym zakresie stymulować rozwój turystyki i lokalnej gospodarki, ale należy zaznaczyć, że efekty te mogą wystąpić tylko w nielicznych gminach (parki narodowe zajmują zaledwie 1% całkowitej powierzchni kraju) i ujawnić się dopiero w dłuższej perspektywie.

4. Skutki finansowe: Z punktu widzenia finansów publicznych proponowana ustawa ma niewielki sprecyzowany obszar oddziaływania i w marginalnym stopniu może wpływać na ten sektor. Może jednak spowodować duże zmiany w wysokości subwencji dla tych JST, na obszarze których znajdują się obszary cenne przyrodniczo.

5. Rozwiązania zagraniczne: W informacji przywołano przykłady rozwiązań funkcjonujących we Francji, Portugalii i we Włoszech, ponieważ w tych państwach możliwe jest wskazanie przepisów, które wprowadzają kryterium związane z obszarami chronionymi do mechanizmu podziału środków publicznych (Francja

i Portugalia) albo ustanawiają instrument prawny, którego zakres terytorialny jest bezpośrednio oparty na parkach narodowych (Włochy). We Francji i Portugalii wysokość transferów zależy m.in. od powierzchni terenów chronionych, przy czym stosuje się progi i wagi różnicujące znaczenie poszczególnych kategorii ochrony. We Włoszech instrument wsparcia jest wyznaczany bezpośrednio granicami parków narodowych i może obejmować działania inwestycyjne związane z ochroną środowiska oraz celami klimatycznymi.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka w Wydziale Studiów Komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Paweł Marek Woroniecki, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr hab. Jacek Lipiec, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Paweł Felis, specjalista ds. finansów publicznych, Krzysztof Wołowicz

specjalista ds. finansów publicznych, Monika Korolewska, naczelnik wydziału (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/