

Opinia Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych (OPOS)

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Druk nr 2198)

I. Podstawa opracowania stanowiska

Opinia została przygotowana w oparciu o projekt ustawy z dnia 8 stycznia 2026 r. oraz analizę jego skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie zmian dotyczących tzw. potrzeb ekologicznych oraz mechanizmu korekty zamożności. Dokument uwzględnia uwagi środowisk samorządowych oraz przedstawicieli parków krajobrazowych, stanowiąc wspólne, skonsolidowane stanowisko.

II. Ogólna ocena projektu

OPOS popiera kierunek wzmacniania systemu rekompensat dla JST ponoszących ograniczenia rozwojowe wynikające z obecności form ochrony przyrody, w szczególności parków narodowych i rezerwatów przyrody. Jako uczestnicy strony samorządowej postulowaliśmy, aby w 2026 roku kwota na zaspokojenie potrzeb ekologicznych, o których mowa w art. 29 ustawy z dnia 1 października 2024 roku była co najmniej dwukrotnie wyższa od przewidzianej na ten cel w 2025 roku. Jednocześnie negatywnie oceniamy rozwiązania prowadzące do systemowego obniżenia dochodów JST posiadających parki krajobrazowe oraz obszary chronionego krajobrazu (PK i OChK).

III. Analiza prawna projektowanych zmian**1. Zmiana art. 29 ustawy – potrzeby ekologiczne**

Projekt przewiduje podwyższenie wag dla parków narodowych (2,0 → 2,4) oraz rezerwatów przyrody (1,0 → 1,6), przy jednoczesnym obniżeniu wagi dla parków krajobrazowych i OChK (0,3 → 0,25) oraz uchyleniu wagi 0,1 dla obszarów z co najmniej jednym zakazem. **Zmiana ta skutkuje zmniejszeniem ogólnej wartości potrzeb ekologicznych o ok. 95 mln zł rocznie.**

W ocenie OPOS rozwiązanie to narusza zasadę proporcjonalności oraz zasadę adekwatności dochodów JST do zakresu realizowanych zadań publicznych (art. 167 Konstytucji RP).

2. Mechanizm korekty zamożności (art. 32 ust. 2a)

Wprowadzenie wyłączenia potrzeb ekologicznych z korekty zamożności dla gmin z parkami narodowymi >100 ha należy ocenić jako działanie celowe.

Jednakże konstrukcja neutralności finansowej powoduje redystrybucję środków kosztem innych JST, co budzi wątpliwości w kontekście zasady solidarności i równości jednostek samorządu terytorialnego.

3. Rezerwa budżetowa (art. 91)

Rezerwa 40 mln zł w latach 2025–2026 ma charakter czasowy i selektywny. Tymczasem obniżenie wag dla PK i OChK ma charakter trwały i systemowy, co prowadzi do długofalowych skutków finansowych.

IV. Kontekst europejski i międzynarodowy

Projektowana zmiana pozostaje w sprzeczności z kierunkami działań wynikającymi z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (Florencja, 2000 r.), ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.

Konwencja zobowiązuje państwa do prowadzenia aktywnej polityki krajobrazowej, obejmującej identyfikację krajobrazów, określanie celów jakości krajobrazu oraz wdrażanie środków prawnych, administracyjnych i finansowych służących ich ochronie.

Parki krajobrazowe i OChK stanowią podstawowe instrumenty realizacji tych zobowiązań. Osłabienie mechanizmu finansowego wspierającego JST objęte tymi formami ochrony jest niespójne z zobowiązaniami międzynarodowymi państwa.

V. Kontekst tworzenia nowych parków krajobrazowych

W ostatnich latach nie doszło do utworzenia szeregu projektowanych parków krajobrazowych, mimo wieloletnich prac koncepcyjnych, m.in.:

- Łososińsko-Żegocińskiego PK,
- PK Beskidu Niskiego,
- PK Pasma Policy,
- Niepołomickiego PK,
- PK Torfowisk Orawskich,
- Pałuckiego PK,
- PK Dolina Odry II,
- PK Dolina Świsłoczy,
- Sandomiersko-Nadwiślańskiego PK,
- PK „Nad Utratą i Raszynką”,
- PK Mierzei i Żuław Wiślanych,
- PK Doliny Noteci,
- PK Bory Kujańskie,
- Olęderskiego PK.

Fakt ten pokazuje, jak wrażliwy społecznie i politycznie jest proces ustanawiania nowych form ochrony krajobrazu. Osłabienie mechanizmu finansowego może w praktyce zamknąć perspektywę tworzenia nowych parków w kolejnych latach.

VI. Skutki systemowe i planistyczne

Parki krajobrazowe obejmują rozległe obszary, często tereny zamieszkałe i inwestycyjne. Generują realne ograniczenia planistyczne, inwestycyjne i społeczne. Obniżenie wag oraz likwidacja mechanizmu zachęty (waga 0,1) może zahamować proces tworzenia nowych parków krajobrazowych oraz aktualizowania reżimów ochronnych. W warunkach trudności wdrażania audytów krajobrazowych zmiana ta może dodatkowo osłabić zdolność JST do realizacji celów jakości krajobrazu.

VII. Analiza skutków finansowych

Symulacja dla gmin województwa wielkopolskiego, przeprowadzona przez Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego wskazuje na łączny bilans – **830 223,11 zł**. Przeprowadzona analiza wskazuje, iż 45 gmin zyskuje, 61 traci, 117 pozostaje bez zmian. Oznacza to, że system – zamiast wzmacniać funkcję kompensacyjną – prowadzi do netto ujemnego efektu wśród jednostek objętych ochroną przyrody.

VIII. Postulaty

OPOS wnosi o:

- 1) pozostawienie wagi 0,3 dla parków krajobrazowych i OChK,
- 2) przywrócenie wagi 0,1 lub wprowadzenie równoważnego mechanizmu kompensacyjnego,
- 3) wprowadzenie trwałego mechanizmu rekompensaty dla JST z PK i OChK,
- 4) przedstawienie pełnej oceny skutków regulacji (OSR) obejmującej liczbę JST tracących i zyskujących oraz skalę zmian.

System finansowania potrzeb ekologicznych powinien być stabilnym, przewidywalnym i sprawiedliwym mechanizmem kompensacyjnym. Wzmacnianie wybranych form ochrony przyrody nie może odbywać się kosztem innych JST. Zmiana w obecnym kształcie prowadzi do osłabienia funkcji rekompensacyjnej systemu i wymaga korekty legislacyjnej.