

BEOS-540/26

Warszawa, 9 kwietnia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.57.M.2026*

Data wpływu *09.04.2026*

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o ochronie przyrody
(druk sejmowy nr 2374)**

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

Na podstawie załączonych do projektu uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problemem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, jest brak ustawowo określonych wymogów, jakie powinna spełniać osoba zajmująca stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody. W ocenie Wnioskodawców może to prowadzić do powołania na to stanowisko osoby nieposiadającej odpowiednich kompetencji i przygotowania merytorycznego.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W art. 1 projektu przewidziana jest zmiana ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹ polegająca na dodaniu ust. 3 w art. 92. W przepisie tym określono wymogi, jakie musi spełniać osoba zajmująca stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody. Stanowisko to będzie mogła zajmować osoba, która: 1) jest obywatelem polskim; 2) korzysta z pełni praw publicznych; 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; 4) posiada tytuł zawodowy magistra lub magistra inżyniera lub równorzędny, uzyskany na kierunku studiów: biologia, leśnictwo, ochrona środowiska albo innym kierunku związanym z ochroną przyrody lub środowiska; 5)

¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 13.

posiada co najmniej 3-letnie udokumentowane doświadczenie zawodowe w pracy na stanowisku związanym z ukończonym kierunkiem studiów.

Ponadto w projekcie zawarto art. 2, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, ma powołać na stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody, w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy, osobę spełniającą wymagania, o których mowa w art. 92 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Proponowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że nie ma możliwości podjęcia działań alternatywnych.

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

W państwach europejskich funkcjonują różnorodne rozwiązania mające zapewniać kompetentne kierownictwo centralnych instytucji ochrony przyrody. Dla przykładu, w omawianych poniżej modelach szwedzkim i francuskim bieżące przywództwo merytoryczne i wykonawcze w zakresie ochrony przyrody zostało powierzone kierownictwu wyspecjalizowanej instytucji publicznej, a nie stanowisku osadzonemu bezpośrednio w strukturze politycznego kierownictwa ministerstwa.

W Szwecji dyrektor generalny *Naturvårdsverket*, czyli Szwedzkiej Agencji Ochrony Środowiska, kieruje centralnym organem administracji odpowiedzialnym za istotną część zadań państwa w zakresie środowiska i bioróżnorodności. *Naturvårdsverket* odpowiada za kwestie związane z klimatem i jakością powietrza, glebą, bioróżnorodnością, terenami zanieczyszczonymi, gospodarką o obiegu zamkniętym i odpadami, monitoringiem środowiska, łowiectwem i dziką fauną oraz badaniami środowiskowymi, a także utrzymuje ogólny ogłód stanu środowiska oraz postępów prac środowiskowych. Zgodnie z rozporządzeniem (2012:989) zawierającym instrukcję dla *Naturvårdsverket*², agencją kieruje szef urzędu, a funkcję tę pełni dyrektor generalny. Na tle tego modelu istotne znaczenie ma szwedzka ustawa o zatrudnieniu publicznym³, która stanowi, że przy zatrudnianiu należy brać pod uwagę wyłącznie obiektywne podstawy, takie jak zasługi i kwalifikacje. Kwalifikacje należy stawiać na pierwszym miejscu, chyba że istnieją szczególne powody przemawiające za innym rozwiązaniem. Istotnym elementem

² *Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket*, tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2012989-med-instruktion-for_sfs-2012-989/ [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 9 IV 2026 r.].

³ *Lag (1994:260) om offentlig anställning*, tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994260-om-offentlig-anstallning_sfs-1994-260/.

modelu szwedzkiego jest również Rada ds. przejrzystości (*Insynsråd*), która ma zapewniać demokratyczny wgląd oraz wsparcie dla kierownictwa urzędu. O składzie i działalności Rady decyduje rząd, przy czym *Insynsråd* nie posiada kompetencji decyzyjnych, dlatego mogą w niej zasiadać także przedstawiciele partii politycznych i innych grup interesu.

We Francji centralną instytucją wykonawczą w obszarze bioróżnorodności, środowiska wodnego oraz zasobów przyrodniczych jest Francuski Urząd do spraw Bioróżnorodności (*Office français de la biodiversité – OFB*). Kodeks środowiskowy⁴ stanowi, że jest to państwowa instytucja publiczna, która w odniesieniu do środowisk lądowych, wodnych i morskich uczestniczy w monitorowaniu, zachowaniu, zarządzaniu i odtwarzaniu bioróżnorodności, a także w zrównoważonym gospodarowaniu wodą, oraz wykonuje szeroki katalog zadań obejmujących między innymi wsparcie polityk publicznych, działania policyjne, badawcze, informacyjne, szkoleniowe i finansowe. Urząd jest administrowany przez radę administracyjną złożoną z przedstawicieli państwa, instytucji publicznych, sektorów gospodarczych, organizacji rolniczych i leśnych, organizacji ochrony środowiska, zarządców obszarów naturalnych, środowisk łowieckich i rybackich, komitetów dorzeczy, samorządu terytorialnego, pracowników oraz parlamentu. Przy radzie administracyjnej działają ponadto rada naukowa i komitet orientacyjny, a przepisy wykonawcze przewidują również udział osób kwalifikowanych ze względu na kompetencje w dziedzinie ochrony bioróżnorodności lądowej i morskiej oraz zasobów wodnych. Francuski Urząd do spraw Bioróżnorodności jest kierowany przez dyrektora generalnego powoływanego dekretem. Do jego kompetencji należy kierowanie instytucją, organizacja i funkcjonowanie służb, zarządzanie personelem, reprezentowanie Urzędu wobec osób trzecich i przed sądami, przygotowywanie i wykonywanie uchwał rady administracyjnej, podpisywanie umów, porozumień i zamówień, wykonywanie budżetu oraz prowadzenie polityki społecznej, zasad higieny, warunków pracy i równości zawodowej; pełni on także funkcję głównego dysponenta wydatków i dochodów Urzędu. Urząd pozostaje pod nadzorem ministrów właściwych do spraw środowiska i rolnictwa, a komisarz rządowy dysponuje określonymi uprawnieniami wobec jego organów.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Ocenę skutków prawnych projektowanej regulacji należy rozpocząć wyjaśnieniem, że Główny Konserwator Przyrody będący sekretarzem albo podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw środowiska (zob. art. 92 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody) nie jest centralnym organem administracji rządowej, lecz podmiotem działającym w imieniu ministra

⁴ Code de l'environnement, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006176638/.

właściwego do spraw środowiska⁵, jako „wyodrębniona jednostka organizacyjna odpowiedzialna tylko za realizację zadań w zakresie szeroko rozumianej ochrony przyrody”, posiadająca kompetencje do koordynowania działań w tym zakresie⁶. Jego formalny status różni się zatem od statusu np. Głównego Geodety Kraju (zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷), czy też Głównego Lekarza Weterynarii (zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej⁸), wobec których obowiązujące prawo określa wymogi jakie musi spełniać osoba piastująca dane stanowisko (zob. art. 6b ust. 3 prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz art. 6 ust. 5a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej). Czyni to pozycję ustrojową Głównego Konserwatora Przyrody szczególną, porównywalną *prima facie* jedynie z pozycją Szefa Krajowej Administracji Skarbowej będącego sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych (zob. art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁹).

Obowiązujące prawo w przypadku obu wskazanych podmiotów nie określa wymogów, jakie musi spełniać osoba piastująca daną funkcję. Analizowany projekt wprowadzałby więc rozwiązanie nowe w ujęciu systemowym, aczkolwiek należy podkreślić, że ustawodawcy przysługuje swoboda działań w zakresie wyboru najwłaściwszych rozwiązań legislacyjnych¹⁰. Parlament ma zatem „rozsległe kompetencje w zakresie wyboru polityki państwa”¹¹, a granice swobody regulacyjnej władzy ustawodawczej wyznaczają zasady i normy konstytucyjne¹².

W tym kontekście należy zauważyć, że proponowane rozwiązanie *prima facie* znajduje uzasadnienie systemowe (w tym konstytucyjne). Jakkolwiek, co do zasady, prawo pozytywne nie określa wymogów, jakie musi spełniać osoba pełniąca funkcję sekretarza albo podsekretarza stanu, pozostawiając jednocześnie ministrowi ustalenie zakresu czynności sekretarza, jak i podsekretarza stanu (zob. art. 37 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹³), to jednak w przypadku Głównego Konserwatora Przyrody sytuacja wygląda inaczej. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody to przy jego pomocy minister właściwy do spraw środowiska wykonuje zadania organu administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody. Zatem to ustawa określa (aczkolwiek w sposób ogólny) zakres czynności tego sekretarza albo podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym wskazanego ministra, wyróżniając go także za pomocą nazwy własnej. Można zatem mówić

⁵ Por. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 92, teza 1.

⁶ Por. *ibidem*, teza 2.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 12, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1131, ze zm.

¹⁰ Zob. np. orzeczenie TK z 18 X 1994 r., sygn. akt K 2/94, OTK ZU 1994, poz. 36 oraz wyroki TK z: 21 III 2005 r., sygn. akt P 5/04, OTK ZU 3A/2005, poz. 26; 19 VII 2007 r., sygn. akt K 11/06, OTK ZU 7A/2007, poz. 81; 6 V 2008 r., sygn. akt K 18/05, OTK ZU 4A/2008, poz. 56.

¹¹ Wyrok TK z 27 VI 2008 r., sygn. akt K 51/07, OTK ZU 5A/2008, poz. 87.

¹² *Ibidem*; zob. też np. orzeczenie TK z 9 I 1996 r., sygn. akt K 18/95, OTK ZU 1/1996, poz. 1; wskazany powyżej wyrok TK o sygn. akt K 11/06.

¹³ Jz. J. z 2025 r. poz. 80, ze zm.

o funkcjonalnym wyodrębnieniu Głównego Konserwatora Przyrody¹⁴, które zbliża go do statusu centralnego organu administracji rządowej. W tym ujęciu wprowadzenie wymogów dla zajmowania stanowiska, charakterystyczne dla regulacji dotyczących centralnych organów administracji rządowej, może być postrzegane jako uspołnienie systemu, stanowiące działanie sprzyjające realizacji konstytucyjnych celów państwa. W świetle art. 5 Konstytucji, określającego podstawowe cele państwa¹⁵, Rzeczpospolita Polska bowiem zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Rozwinięciem tego unormowania jest art. 74 Konstytucji¹⁶, wskazujący m.in., że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (ust. 2). W tym kontekście wskazuje się, że wynikający z przywołanych regulacji obowiązek, władze publiczne powinny realizować w sposób systematyczny i uporządkowany, poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki¹⁷. Wprowadzenie merytorycznych wymogów dla objęcia stanowiska Głównego Konserwatora Przyrody, przy pomocy którego, jak już wskazano, minister właściwy do spraw środowiska wykonuje zadania w zakresie ochrony przyrody, może zaś zostać uznane za środek służący zapewnieniu prowadzenia przez państwo takiej właśnie polityki.

Projektowana regulacja przewiduje wprowadzenie zamkniętego katalogu wymogów, które musiałaby spełniać osoba mająca zostać powołana na stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody i następnie stanowisko to piastująca (zob. art. 1 projektu). W konsekwencji wejścia w życie projektowanej regulacji sprzeczne z prawem byłoby: a) powołanie na Głównego Konserwatora Przyrody osoby niespełniającej wskazanych wymogów; b) utrzymywanie na tym stanowisku takiej osoby. W tym też kontekście należy odczytywać art. 2 projektu nakładający na ministra właściwego do spraw środowiska obowiązek złożenia do Prezesa Rady Ministrów wniosku o powołanie na stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody osoby spełniającej wskazane kryteria, a na Prezesa Rady Ministrów obowiązek dokonania tego powołania w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie. Istotne jest przy tym, że w świetle ustawy o ochronie przyrody Główny Konserwator Przyrody nie jest organem kadencyjnym a jego odwołanie nie wymaga spełnienia dodatkowych kryteriów poza złożeniem wniosku przez ministra (zob. art. 92 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). Może on zatem zostać odwołany w każdym czasie.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁸. Omawiany

¹⁴ Por. K. Gruszecki, *Ustawa...*, op. cit., komentarz do art. 92, teza 1.

¹⁵ Por. np. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Art. 1–86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, komentarz do art. 5, nb 1, Legalis; P. Samecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Wstęp, art. 1–29, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 5, teza 3, LEX.

¹⁶ Tak też np. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, komentarz do art. 74, s. 176.

¹⁷ Por. M. Górski [w:] *Konstytucja RP...*, op. cit., komentarz do art. 74, nb 39.

¹⁸ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krzysztof Tuduj)*, opinia BEOS z 13 III 2026 r., BEOS-WPEIM-514/26.

projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁹.

2.

Proponowane w projekcie zmiany nie dotyczą praw i wolności 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:

- ministra właściwego do spraw środowiska,
- Głównego Konserwatora Przyrody (będącego sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw środowiska),
- Prezesa Rady Ministrów,
- podmioty podległe Głównemu Konserwatorowi Przyrody (w obecnej strukturze ministerstwa Klimatu i Środowiska są to: Departamenty: Leśnictwa i Łowiectwa, Ochrony Przyrody; Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska; Biuro Nasiennictwa Leśnego; Centralny Azyl dla Zwierząt, Instytut Badawczy Leśnictwa; Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, parki narodowe; Polski Związek Łowiecki; szkoły leśne; Branżowe Centrum Umiejętności w Dziedzinie Zawodowej Leśnictwo w Tucholi; Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej).

B. Wpływ na społeczeństwo

Proponowane zmiany ustawy o ochronie przyrody mają za zadanie zapewnić odpowiednie kompetencje merytoryczne osoby, która piastuje stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody. Wnioskodawcy wskazują wyłącznie pozytywne skutki społeczne proponowanych zmian. Zgodnie z projektem osoby powoływane na to stanowisko będą dysponować właściwą wiedzą specjalistyczną i doświadczeniem zawodowym (zob. pkt II opinii), co zdaniem Wnioskodawców sprzyjać będzie prawidłowej realizacji zadań państwa w obszarze ochrony przyrody. Wnioskodawcy podkreślają przy tym, że ochrona przyrody stanowi istotny element ogólnonarodowego dobra wspólnego i ma bezpośredni wpływ na jakość życia Polaków, co dodatkowo przemawia za pozytywną oceną skutków społecznych proponowanych zmian. Co do zasady należy podzielić tę ocenę, uznając wskazane w uzasadnieniu projektu skutki społeczne za trafne.

Warto jednak wskazać także argumenty społeczne przemawiające za utrzymaniem obecnego stanu prawnego. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy to minister

¹⁹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krzysztof Tuđuj) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 13 III 2026 r., BEOS-WPEiM-515/26.*

właściwy do spraw środowiska wykonuje zadania organu administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody przy pomocy Głównego Konserwatora Przyrody, będącego sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra. Ustawa wskazuje zatem, że stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody jest stanowiskiem politycznym, a jego objęcie następuje na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw środowiska, wymagającej akceptacji Prezesa Rady Ministrów, który dokonuje powołania i odwołania. W tym zakresie, po przyjęciu zaproponowanych w ustawie zmian swoboda decyzji politycznych i kształtowania grona kierownictwa ministerstwa byłaby ograniczona. Mogłoby to negatywnie wpływać na współpracę ministra do spraw środowiska z Głównym Konserwatorem Przyrody.

Także różnorodność podległych temu sekretarzowi albo podsekretarzowi stanu jednostek organizacyjnych (zob. pkt VI A. opinii) wskazuje, że przygotowanie merytoryczne lub kierunkowe jest wprawdzie pożądane, jednak nie stanowi czynnika decydującego o prawidłowym wykonywaniu tej funkcji. Przyjęcie wymogów formalnych w stosunku do Głównego Konserwatora Przyrody może spowodować konieczność zwiększenia liczby sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwie obsługującym ministra do spraw środowiska i ograniczenie zakresu spraw przydzielonych Głównemu Konserwatorowi Przyrody wyłącznie do spraw z zakresu ochrony przyrody przysługujące temu organowi administracji rządowej. Taki skutek zaproponowanych zmian ograniczałby elastyczność organizacji ministerstwa i ograniczenie zakresu spraw, którymi zajmowałby się Główny Konserwator Przyrody. Warto przy tym podkreślić, że o sprawności i jakości prowadzonych spraw decydują przede wszystkim kompetencje organizacyjno-zarządcze oraz gotowość do korzystania z zaplecza eksperckiego urzędu obsługującego ministra i jednostek podległych. Formalne wykształcenie kierunkowe w danej dziedzinie może być istotnym wsparciem, jednak ma ono z natury rzeczy charakter drugorzędny.

C. Konsultacje społeczne

Rozpatrywany projekt cieszył się dużym zainteresowaniem w konsultacjach społecznych. Ogółem zarejestrowano 712 ankiet.

Projekt został pozytywnie oceniony przez uczestników konsultacji. W szeregu komentarzy do treści proponowanych przepisów wskazywano na pozytywne skutki takich zmian dla ochrony przyrody i instytucji ochrony przyrody, które są nadzorowane przez Głównego Konserwatora Przyrody²⁰. Podnoszono również konieczność łączenia wymogów politycznych z wymogami kompetencyjnymi

²⁰ „Główny Konserwator Przyrody jest to bardzo odpowiedzialne stanowisko które ma wpływ na gospodarkę oraz bezpośredni wpływ na przyrodę Polski i nie można dopuścić do tego aby niekompetentne osoby zarządzały tym sektorem”. ID ankiety: 126515.

w przypadku takich stanowisk, jak Główny Konserwator Przyrody²¹. Wskazywano też konkretnych beneficjentów proponowanych zmian²².

Duże zainteresowanie konsultacjami tego projektu można wiązać z chęcią odniesienia się do aktywności osób aktualnie piastujących kierownicze stanowiska w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, w tym również Głównego Konserwatora Przyrody co znalazło odzwierciedlenie w zgłaszanych komentarzach²³.

Ze szczegółowych kwestii zawartych w projekcie w konsultacjach poruszono także wątek zbyt wąskiego wskazania kierunków studiów, uprawniających do zajmowania stanowiska Głównego Konserwatora Przyrody²⁴. Należy odnotować również głos wskazujący na niewystarczające – zdaniem respondenta – dla właściwego sprawowania funkcji GKP wymagania formalne zawarte w projekcie²⁵.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowana regulacja nie pociąga za sobą skutków gospodarczych. Analizowany projekt nie wpływa na konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość ani rynek pracy.

W odniesieniu do skutków gospodarczych projektowanej regulacji w trakcie konsultacji społecznych nie wniesiono istotnych uwag.

²¹ „Merytoryka to podstawa dyskusji na temat rozwiązań prawnych. Polityczne poparcie daje tylko miejsce na liście wyborczej. Minister bez wiedzy jest tylko wykonawcą woli”. ID 129018; „Stanowiska państwowe powinny sprawować osoby kompetentne”. ID 126328; „Osoby piastujące wysokie stanowiska w ministerstwach powinny mieć wykształcenie kierunkowe oraz udokumentowane doświadczenie”. ID ankiety: 129638.

²² „Ustawa wpłynie bardzo korzystnie na działanie takich podmiotów jak choćby Lasy Państwowe, PZŁ czy różne organizacje związane z ochroną przyrody. Zapewni odpowiednią osobę na stanowisku Głównego Konserwatora Przyrody, osobę, która będzie chciała prowadzić dialog z różnymi środowiskami w sposób merytoryczny i kompetentny.” ID ankiety: 126222.

²³ „Uważam, że przyjęcie ustawy jest bardzo potrzebne, jako, że na stanowisku Ministra ds. Środowiska oraz Głównego Konserwatora Przyrody są często obsadzone osoby wysoce niekompetentne. Przykładem jest choćby obecny KP - Mikołaj Dorożała, który nie dość, że razi swoją niekompetencją i brakiem profesjonalizmu, to jeszcze nie chce prowadzić żadnego dialogu ze środowiskami leśników i myśliwych, otaczając się wyłącznie aktywistami oraz aktywnie ich wspierając.” ID ankiety: 126222; „Potrzeba ludzi z kierunkowym wykształceniem do kierowania resortem środowiska, a nie ludzi z przypadku lub z nadania.” ID ankiety: 126671.

²⁴ „Zasadnym byłoby rozszerzenie kategorii o osoby posiadające tytuł naukowy doktora, bądź doktora habilitowanego we wskazanych dziedzinach nauk nawet jeśli uzyskany po ukończeniu studiów magisterskich na innych wydziałach np. bioinżynierii, weterynarii, biotechnologii, architektury krajobrazu, gospodarki wodnej etc.” ID ankiety: 128023.

²⁵ „Popieram kierunek proponowanej zmiany polegającej na wprowadzeniu ustawowych wymagań kwalifikacyjnych dla osoby pełniącej funkcję Głównego Konserwatora Przyrody. Obecnie brak takich regulacji rzeczywiście może prowadzić do powoływania osób bez odpowiedniego przygotowania merytorycznego. Jednocześnie należy wskazać, że zaproponowane w projekcie wymagania są bardzo minimalne. Wymóg jedynie tytułu magistra na kierunku związanym z ochroną środowiska oraz 3-letniego doświadczenia zawodowego wydaje się niewystarczający dla osoby mającej pełnić funkcję centralnego organu administracji rządowej odpowiedzialnego za ochronę przyrody w Polsce. W praktyce oznacza to, że stanowisko to mogłaby objąć osoba posiadająca bardzo ograniczone doświadczenie zawodowe, niekoniecznie związane z zarządzaniem systemem ochrony przyrody, np. osoba pracująca krótko w sektorze edukacyjnym czy szkoleniowym.” ID ankiety: 126296.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projektowana regulacja nie wywoła bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawcy w DSR wskazują, że ustawowe określenie wymagań kwalifikacyjnych (z uwzględnieniem m.in. wykształcenia i stażu pracy), jakie musi spełniać osoba powoływana na stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody²⁶, przyczyni się do właściwej realizacji zadań państwa w zakresie ochrony przyrody, a w dłuższej perspektywie może przyczynić się do wzrostu gospodarczego państwa i zasobności portfeli Polaków, przez co wpłynie pozytywnie na stan sektora finansów publicznych poprzez zwiększenie wpływów podatkowych.

Generalnie można uznać, że Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych. Niemniej jednak należy zauważyć, że w związku z proponowanymi regulacjami może zajść konieczność powołania na stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody, w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy, osoby spełniającej²⁷ wymagania określone w projekcie. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, Główny Konserwator Przyrody jest sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw środowiska, co oznacza, że wobec Głównego Konserwatora Przyrody mają zastosowanie przepisy w zakresie wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²⁸. Zgodnie z tymi regulacjami osoba odwołana z kierowniczego stanowiska państwowego zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia przez okres:

- 1) jednego miesiąca – jeżeli funkcję tę pełniła przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące;
- 2) dwóch miesięcy – jeżeli funkcję tę pełniła przez okres dłuższy niż 3 miesiące i nie dłuższy niż 12 miesięcy;
- 3) trzech miesięcy – jeżeli funkcję tę pełniła przez okres dłuższy niż 12 miesięcy.

W razie podjęcia przez taką osobę pracy niżej płatnej w okresie, w którym zachowała prawo do wynagrodzenia, przysługuje jej przez ten okres dodatek wyrównawczy. Dodatek wyrównawczy stanowi różnicę pomiędzy wynagrodzeniem pobieranym na kierowniczym stanowisku państwowym a wynagrodzeniem pobieranym w nowym miejscu pracy²⁹.

Ewentualne wydatki budżetu państwa związane z koniecznością odwołania obecnego Głównego Konserwatora Przyrody w przypadku niespełnienia projektowanych wymogów, powinny zostać sfinansowane w ramach zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2026 wydatków w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w części 41 – Środowisko³⁰.

²⁶ Zob. art. 1 projektu.

²⁷ Zob. art. 2 projektu.

²⁸ Zob. ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 624).

²⁹ Zob. art. 5 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

³⁰ W ustawie budżetowej na rok 2026 w części 41 – Środowisko na wydatki w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji rządowej (rozdz. 75001) zaplanowano środki w kwocie

W trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono istotnych uwag odnoszących się do skutków finansowych projektu.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie projektowanej regulacji skutkować będzie koniecznością dokonywania przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz Prezesa Rady Ministrów oceny, czy osoba mająca zostać powołana na stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody spełnia ustawowe kryteria.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowana regulacja przewiduje wprowadzenie zamkniętego katalogu wymogów, które musiałby spełniać sekretarz albo podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw środowiska mający zostać powołany na stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody i następnie stanowisko to piastujący. Brak spełnienia wskazanych kryteriów skutkowałby odpowiednio niemożnością powołania danej osoby na stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody, tudzież obowiązkiem odwołania jej z zajmowanego stanowiska. Projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Skutki społeczne projektowanej regulacji co do zasady należy ocenić pozytywnie, aczkolwiek istnieje też szereg argumentów przemawiających za utrzymaniem obecnych przepisów. Wprowadzenie nowych wymogów może zmniejszyć elastyczność organizacyjną ministerstwa klimatu i środowiska. Jednocześnie wskazuje się, że kluczową rolę w realizacji zadań Głównego Konserwatora Przyrody odgrywają kompetencje zarządcze, a nie kwalifikacje formalne z zakresu wykształcenia kierunkowego.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie powinna dodatkowo obciążyć budżetu państwa.

5. Rozwiązania zagraniczne: W analizowanych przykładach Szwecji i Francji nie stwierdzono ścisłego, ustrojowo tożsameru odpowiednika polskiego Głównego Konserwatora Przyrody, ponieważ funkcja merytorycznego i wykonawczego

kierownictwa w ochronie przyrody została tam powierzona wyspecjalizowanym instytucjom publicznym, a nie stanowisku osadzonemu bezpośrednio w politycznym kierownictwie ministerstwa. W Szwecji model ten opiera się na dyrektorsze generalnym *Naturvårdsverket*, działającym w ramach ogólnych zasad obiektywnego i kwalifikacyjnego doboru w administracji publicznej oraz przy wsparciu Rady ds. przejrzystości (*Insynsråd*). We Francji analogiczną funkcję pełni dyrektor generalny *Office français de la biodiversité*, który kieruje rozbudowaną instytucją publiczną o szerokich kompetencjach operacyjnych i eksperckich, pozostającą jednak pod wyraźnym nadzorem właściwych ministrów.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Bartłomiej Oszkinis, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

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

Mirosław Gwiazdowicz, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

