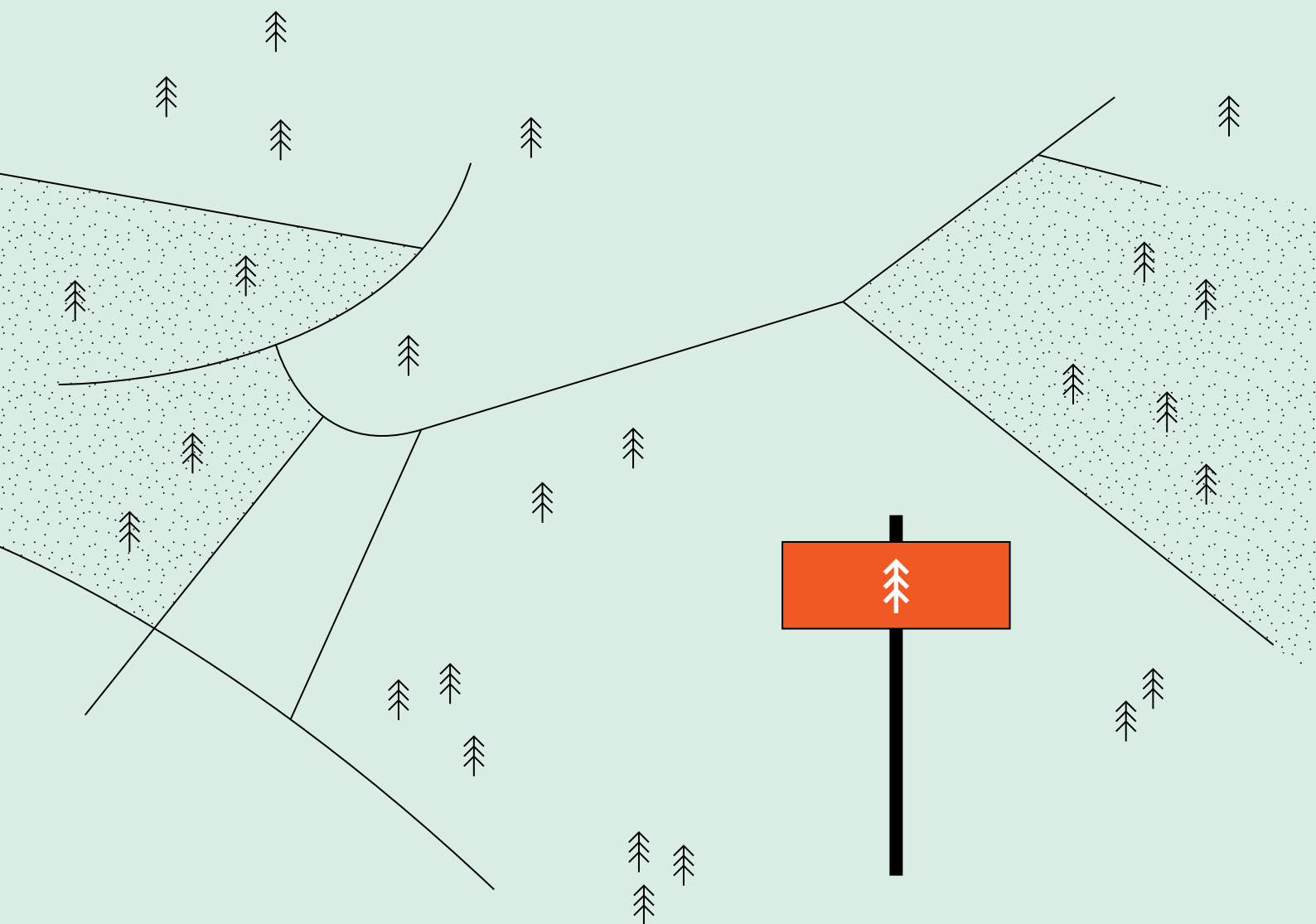


Polskie Parki Narodowe

Dlaczego w Polsce od 20 lat nie powstał park narodowy i jak to zmienić?



AUTORKI I AUTORZY

ClientEarth Prawnicy dla Ziemi:

Agata Szafraniuk

Kierowniczka Programu Ochrona Przyrody w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej

Maja Starosta

Analizycka Prawna

Marta Klimkiewicz

Starsza specjalistka ds. ochrony przyrody

Urszula Małecka

Stażystka

Polityka Insight:

dr inż. Marcin Guzik

Specjalista w zakresie ochrony przyrody

Agnieszka Górniak

Manager projektów badawczych

Uniwersytet Jagielloński:

dr Robert Pawlusiński

Zakład Gospodarki Turystycznej i Uzdrawiskowej,
Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej,
Uniwersytet Jagielloński

Marcin Rechciński

Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Jagielloński

Mariusz Boćkowski

Instytut Nauk o Środowisku
Uniwersytet Jagielloński

Centrum Analiz

Społeczno-Ekonomicznych:

Tomasz Tratkiewicz

Starszy Ekonomista

Anna Malinowska

Ekonomistka

Karolina Zubel

Ekonomistka

REDAKCJA:

Zofia Wydra

OPRACOWANIE GRAFICZNE:

Karolina Tomaszewska,
Małgorzata Gryniwicz

POLITYKA
INSIGHT

Polityka Insight to pierwsza w Polsce platforma wiedzy dla liderów biznesu, decydentów politycznych i dyplomatów. Działa od 2013 r. i ma trzy linie biznesowe: wydaje serwisy analityczne dostępne w abonamentach (PI Premium, PI Finance i PI Energy), przygotowuje opracowania, prezentacje i szkolenia na zlecenie firm, administracji publicznej i organizacji międzynarodowych oraz organizuje debaty tematyczne i konferencje.

www.politykainsight.pl

ClientEarth[⊕]
Prawnicy dla Ziemi

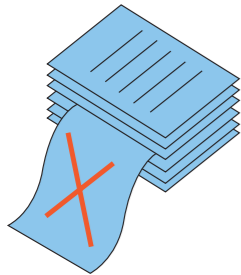
Fundacja ClientEarth zajmuje się ochroną środowiska. Nasz zespół tworzą przede wszystkim prawnicy i prawniczki. Wykorzystując narzędzia prawne i naukowe, prowadzimy kampanie i postępowania na rzecz poprawy stanu środowiska naturalnego, aby ludziom żyło się lepiej.

www.clientearth.pl

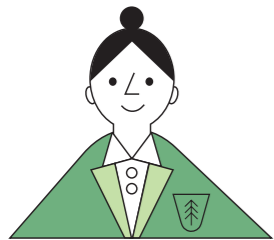
Spis treści

Kluczowe wnioski	4
Wstęp	5
Streszczenie	6
1. Parki narodowe w Polsce: czym są i jak działają	8
1.1. Park narodowy jako forma ochrony przyrody i podmiot prawa	12
1.2. Zadania parków narodowych	15
1.3. Organy parku narodowego	15
1.4. Reżim ochronny i jego konsekwencje	17
1.5. Finanse parków narodowych i ich powiązania ekonomiczne z otoczeniem	18
2. Przeszkody w tworzeniu i powiększaniu parków narodowych	20
2.1. Jednostki samorządu terytorialnego a parki narodowe – obawy i brak wsparcia	22
2.2. Prawne uwarunkowania tworzenia i powiększania parków narodowych	23
2.3. Potrzeby społeczności lokalnej i uwarunkowania historyczno-kulturowe	27
2.4. Bierna postawa władz centralnych	29
3. Proponowane rozwiązania ekonomiczne i prawne	30
3.1. Przekształcenie modelu uzgodnienia w rozbudowaną ścieżkę konsultacji	32
3.2. Rekompensaty dla jednostek samorządu terytorialnego	40
3.3. Rozwiązania dla mieszkańców	53
3.4. Dofinansowanie parków narodowych – utworzenie Funduszu Parków Narodowych	63
3.5. Porównanie zaproponowanych rozwiązań prawnych	68
4. Studium przypadku: powiększenie Białowieskiego Parku Narodowego	76
4.1. Możliwe skutki powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego dla lokalnej gospodarki	79
4.2. Możliwe skutki powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego dla budżetu państwa	81
4.3. Wnioski	82
5. Studium przypadku: utworzenie Turnickiego Parku Narodowego	84
5.1. Możliwe skutki utworzenia Turnickiego Parku Narodowego dla lokalnej gospodarki	86
5.2. Możliwe skutki utworzenia Turnickiego Parku Narodowego dla budżetu państwa	88
5.3. Wnioski	88
Podsumowanie	90
Wnioski	91
Załącznik legislacyjny	94

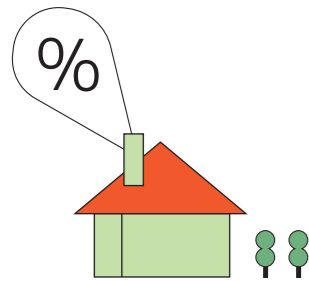
Kluczowe wnioski



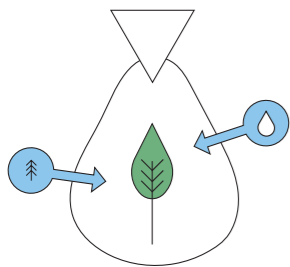
W Polsce od 20 lat nie powstał park narodowy, ponieważ niezmiennie od dwóch dekad przepisy uzależniają ich tworzenie od decyzji samorządów, jednocześnie pozostawiając społeczności „parkowe” bez wsparcia rozwojowego i realnego wpływu na funkcjonowanie projektowanych parków narodowych. Trwałe rozwiązanie tego problemu wymaga kompleksowych działań, wśród których najważniejsza jest zmiana przepisu dającego władzom samorządowym prawo uzgadniania projektów tworzenia i powiększania parków narodowych. Procedurę uzgodnienia należy zastąpić opiniowaniem opartym na rozbudowanych konsultacjach społecznych, których efektem, oprócz stworzenia parku i określenia jego granic, powinien być program rozwojowy dla gmin „parkowych”, zawierający propozycje rekompensat i działań ostonowych dla społeczności lokalnej.



Wśród propozycji działań wspierających samorządy gminne trzeba wymienić: wypłatę subwencji parkowej, preferencyjne warunki przy udzielaniu dotacji i pożyczek, indywidualne programy rozwojowe, a także likwidację ulgi dla parków narodowych z tytułu opłaty podatku leśnego. Działania te powinny wyrównać straty, jakie w związku z utworzeniem parku narodowego może ponieść gmina.



Bezpośrednie wsparcie dla mieszkańców jest drugim istotnym elementem programu rozwojowego. Działania te mogą obejmować: gwarancję zakupu drewna od parku narodowego, możliwość kontrolowanego pozyskania roślin i grzybów, efektywniejsze zapobieganie szkodom wyrządzonym przez dzikie zwierzęta w parku narodowym i jego otulinie, uproszczenie procedury przyznawania odszkodowań w przypadku wystąpienia szkody, wprowadzenie indywidualnych programów wsparcia dla rolników, mechanizm odstąpienia od ponoszenia kosztów podatku leśnego i rolnego na gruntach prywatnych położonych w granicach parków narodowych oraz gwarancję zatrudnienia dla pracowników Lasów Państwowych.



W dłuższej perspektywie kluczowym aspektem proponowanych zmian jest budowa stabilnego systemu finansowania parków narodowych, funkcjonującego na podstawie funduszu celowego – Funduszu Parków Narodowych. Byłby on zasilany z różnych źródeł, w tym z: Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz opłat za wyłączenie z produkcji gruntów ornych, a także przychodów uzyskanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z tytułu opłat za usługi wodne. Wprowadzenie zaproponowanych rozwiązań może stać się impulsem do wznowienia rozwoju sieci parków narodowych w Polsce po 20 latach stagnacji.

Wstęp

Parki narodowe są ważne nie tylko dla ochrony przyrody. Są potrzebne także ludziom, jak to zapisano w akcie powołującym Park Narodowy Yellowstone. Stanowią rdzeń kultury, która wokół nich się wytwarza, a która jest oparta na poznawaniu przyrody, jej poszanowaniu i poczuciu odpowiedzialności za nią. Być może idea parku narodowego jest najlepszym z pomysłów, które Stany Zjednoczone podarowały światu – utworzono je już w prawie wszystkich krajach i wciąż powstają nowe. W wielu miejscach stały się zaczynem lokalnego rozwoju ekonomicznego i społecznego. Park narodowy utworzony w miejscu odległym i słabo zaludnionym przyczynia się do jego odkrycia przez rzeszę turystów i napędza gospodarkę. Z kolei w miejscach już wcześniej chętnie odwiedzanych staje się gwarantem zachowania walorów przyrodniczych i możliwości korzystania z nich także w przyszłości.

W Polsce od 20 lat nie powstał żaden nowy park narodowy. A przecież zaczęliśmy je tworzyć wcześniej, bo już 2 lata po odzyskaniu niepodległości. Początki były skromne – w 1920 r. utworzono Nadleśnictwo „Rezerwat”, czyli zaczątek Białowieskiego Parku Narodowego. W latach 30. ubiegłego wieku formalnie utworzono dwa parki narodowe. Jednak nawet druga wojna światowa nie spowodowała tak długiej przerwy w tworzeniu nowych parków narodowych w Polsce jak ta, którą obserwujemy obecnie. Sytuacja nie wygląda tak, że utworzyliśmy już wszystkie parki narodowe i nic więcej nie trzeba robić. Gotowe plany czekają bowiem na realizację.

Zatrzymanie tworzenia i poszerzania parków narodowych wynika – z jednej strony – z tradycji realizowania planów ochrony przyrody głównie poprzez ograniczenia i zakazy, a z drugiej – z powszechnej obecnie tendencji do stawiania prywatnego zysku ponad dobro wspólne. Jest również pochodną wyraźnej asymetrii zysków i kosztów: korzyści z utworzenia parku narodowego są wspólne dla całego społeczeństwa, a koszty ponoszą głównie społeczności lokalne. Jeżeli to nie lokalne gminy, ale naród poprzez swoje organy przedstawicielskie ma decydować o powstaniu czy poszerzeniu parku narodowego, to lokalne społeczności nie powinny na tym finansowo tracić. Przykład Stanów Zjednoczonych, gdzie parki narodowe zaczęto tworzyć najwcześniej, pokazuje, że w dłuższej perspektywie przyczyniły się one do wzrostu zamożności społeczeństwa. Nie jest to jednak oczywiste dla ludzi, którym ochrona przyrody kojarzyła się dotąd wyłącznie z zakazami i ograniczeniami.

Niniejszy raport, zatytułowany Dlaczego w Polsce od 20 lat nie powstał park narodowy i jak to zmienić? podejmuje tę jakże aktualną i ważną problematykę. W sposób zwięzły i konkretny przedstawia problemy oraz propozycje ich rozwiązań. Opracowanie to pojawia się w samą porę. Niedawno obchodziliśmy dwudziestą rocznicę powstania Parku Narodowego „Ujście Warty”, najmłodszego z naszych parków narodowych. Jest to więc dobry czas, żeby zająć się sprawą tworzenia nowych parków narodowych i poszerzania istniejących.

Prof. Jerzy Szwagrzyk

Streszczenie

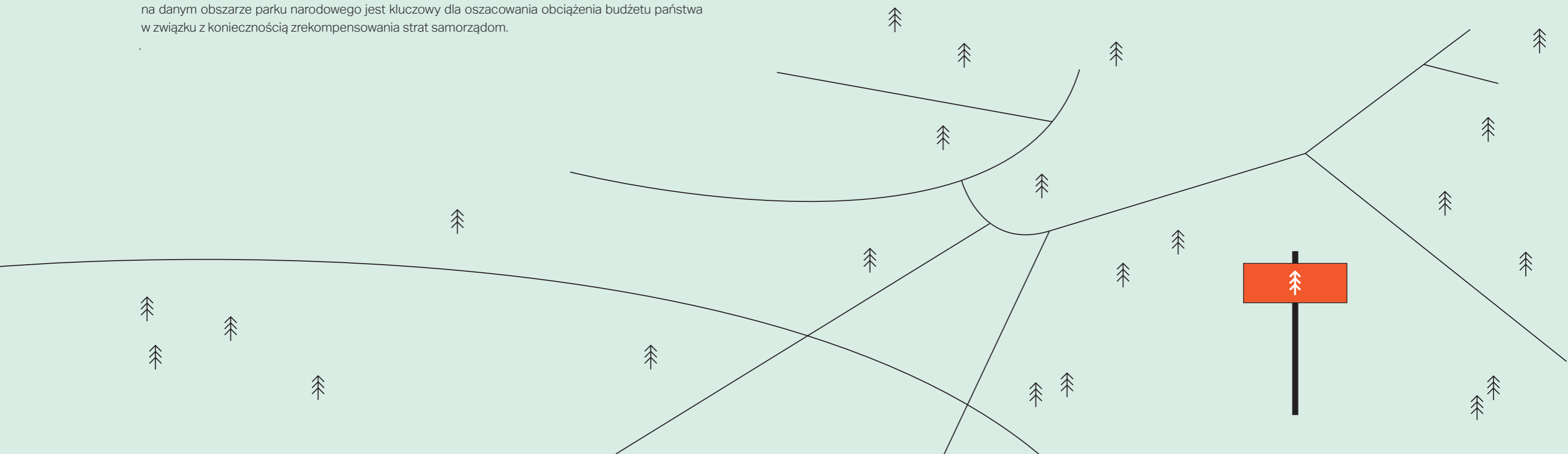
Analiza prawno-ekonomicznych uwarunkowań procesu tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce wskazuje, że bezpośrednią przyczyną zatrzymania rozwoju sieci parków narodowych jest podział kompetencji między władze centralne i samorządowe, wynikający z ustawy o ochronie przyrody. Powoduje on, że władze jednostek samorządu terytorialnego mogą zatrzymać utworzenie parku, ponieważ obawiają się obciążeń i ograniczeń finansowych związanych z powstaniem parków narodowych. Kolejnymi przyczynami są brak woli politycznej na szczeblu centralnym oraz polityka Lasów Państwowych, która w dużym stopniu kształtuje nastawienie lokalnych samorządów i mieszkańców do tworzenia na ich terenie nowych obszarów chronionych. Efektem tego jest brak stabilnego zabezpieczenia cennych przyrodniczo obszarów Polski oraz możliwości efektywnego rozwijania systemu obszarów chronionych zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi.

Trwałe rozwiązanie tego problemu wymaga zastąpienia przepisu, który daje władzom samorządowym prawo uzgadniania tworzenia i powiększania parków narodowych, opiniowaniem uzupełnionym o rozbudowane konsultacje społeczne. Pozwoli to na redukcję istniejących napięć pomiędzy stronami sporu, weryfikację utrwalonych błędnych przekonań, odtwarzanie relacji społecznych i podwyższenie poziomu wzajemnego zaufania. Nowy, deliberacyjny model ścieżki konsultacyjnej daje samorządom możliwość realnego, merytorycznego wkładu w kształt projektu parku narodowego, co zmienia jego istotę: z narzucanego odgórnie (top-down) w kształtowany oddolnie (bottom-up). Takie rozwiązanie powinno zwiększyć poziom odpowiedzialności lokalnych władz za nowy obszar chroniony, a także wzmocnić jego legitymizację w oczach lokalnej społeczności.

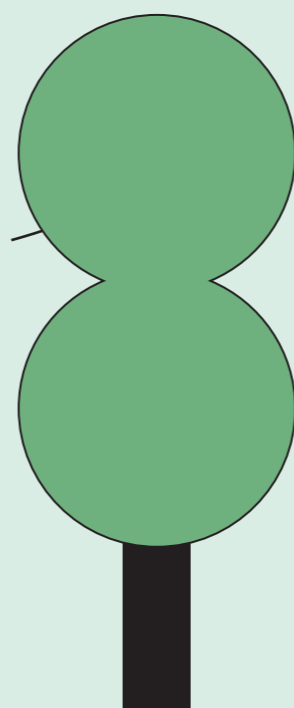
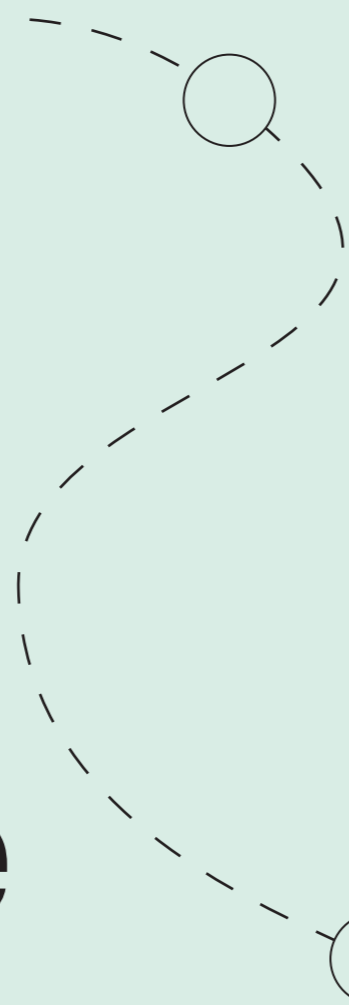
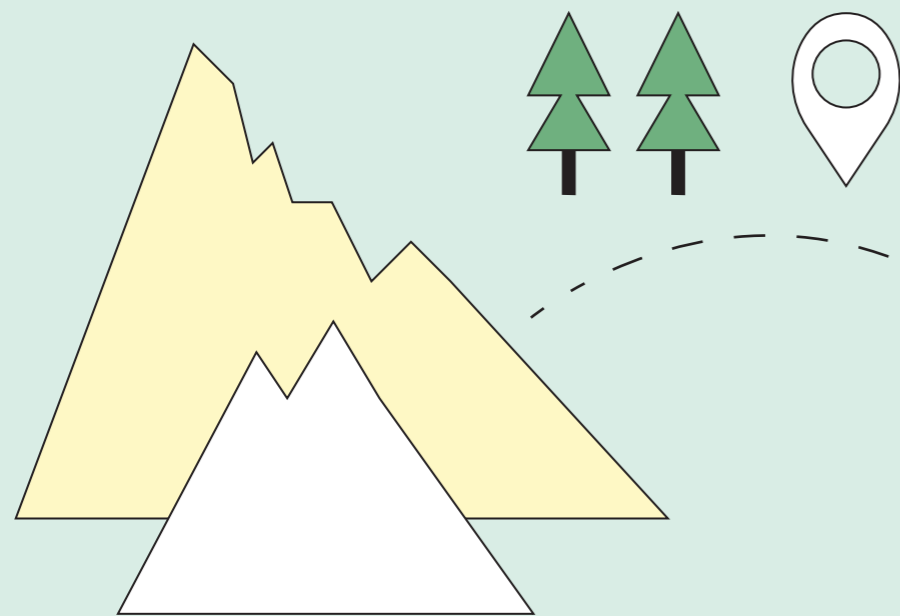
Zmiana legislacji dotyczącej parków narodowych musi iść w parze z wprowadzaniem konkretnych mechanizmów wsparcia dla samorządów lokalnych i mieszkańców w obliczu strat ekonomicznych związanych z utworzeniem parku narodowego. Straty te mogą wynikać z utraty nie tylko części przychodów budżetu gminy, lecz także możliwości inwestycyjnych i rozwojowych. Jednocześnie liczne przykłady istniejących parków narodowych pokazują, że obiekty te tworzą nowe szanse rozwoju dla lokalnych społeczności, choćby związane z obsługą ruchu turystycznego generowanego przez park czy wzrostem atrakcyjności terenów sąsiadujących z parkiem, które można wykorzystać pod zabudowę rekreacyjną lub mieszkalną. Dlatego wszechstronny bilans ekonomiczny dotyczący utworzenia na danym obszarze parku narodowego jest kluczowy dla oszacowania obciążenia budżetu państwa w związku z koniecznością zrekompensowania strat samorządom.

Dzięki metodom społecznego rachunku efektywności inwestycji możliwe jest wprowadzenie mechanizmów rekompensaty, które z kolei zapewnią trwałość proponowanych rozwiązań prawnych. Wśród rozwiązań skierowanych do gmin należy wskazać m.in.: wypłatę subwencji parkowej, opartej na analizie kosztów i korzyści; indywidualne programy rozwojowe; preferencyjne warunki przy udzielaniu dotacji i pożyczek; podwyższenie (wyrównanie) kwoty podatku leśnego dla parków narodowych. Bezpośrednie wsparcie dla mieszkańców może obejmować: gwarancję zakupu drewna od parku narodowego; możliwość kontrolowanego pozyskania roślin, grzybów i poroży; efektywniejsze zapobieganie szkodom wyrządzonym przez dzikie zwierzęta (również w otulinie parku); uproszczenie procedury przyznawania odszkodowań; wprowadzenie indywidualnych programów wsparcia dla rolników; mechanizm odstąpienia od ponoszenia kosztów podatku leśnego na gruntach prywatnych położonych w granicach parków narodowych.

Nowelizacja ustawy o ochronie przyrody w połączeniu z wdrożeniem rozwiązań gwarantujących lokalnym społecznościom z rejonu parków narodowych wsparcie ekonomiczne może okazać się niewystarczająca z uwagi na istotną – w kontekście zarówno źródeł, jak i rozwiązań przedmiotowego problemu – rolę Lasów Państwowych. Dlatego niezbędnym działaniem, komplementarnym do wyżej wymienionych, będzie dążenie do podniesienia średniego wynagrodzenia pracownika parku narodowego do poziomu zbliżonego do średniego wynagrodzenia pracownika Lasów Państwowych. W związku z tym postulujemy m.in. utworzenie Funduszu Parków Narodowych, który oprócz wspierania działań statutowych parków narodowych (cel zasadniczy) umożliwiłby zwiększenie wynagrodzeń osób w nich zatrudnionych. Podstawowe znaczenie będzie mieć w tym przypadku wypracowanie mechanizmu montażu finansowego, który pozwoli łączyć różne źródła w jeden środowiskowy budżet dla gmin „parkowych”.

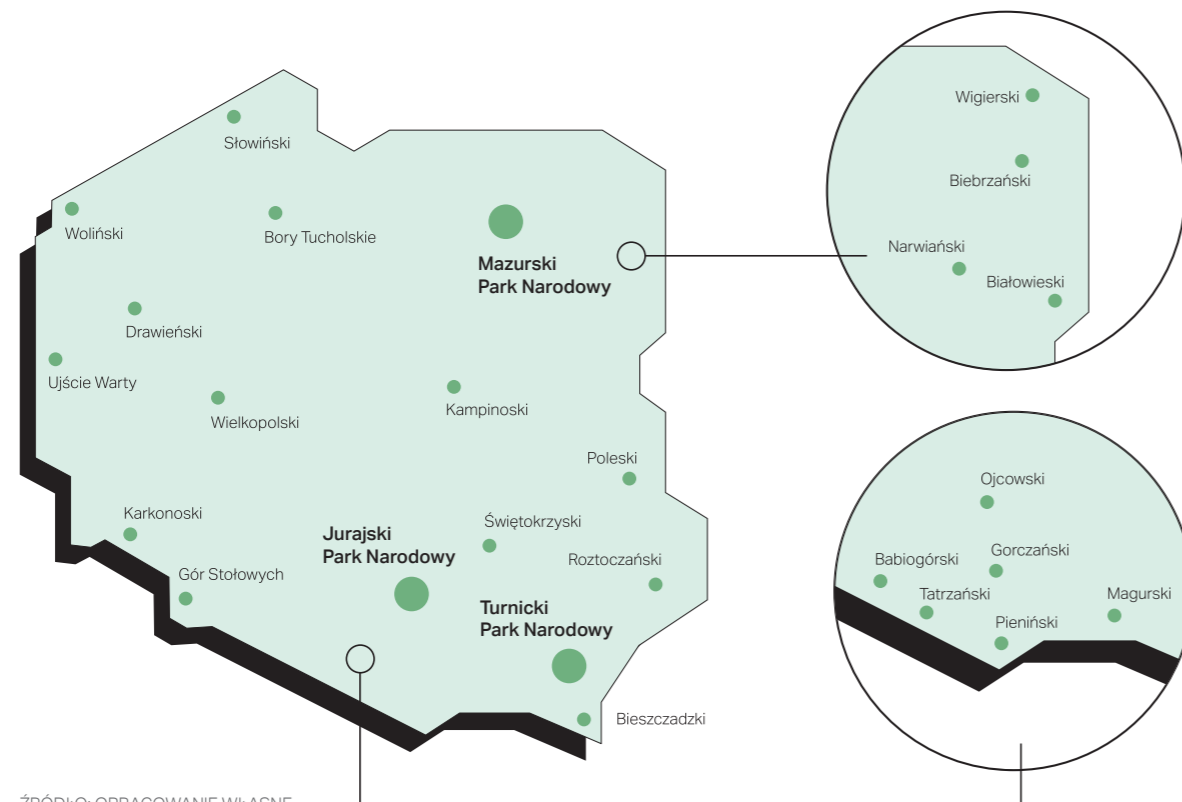


Parki Narodowe w Polsce: czym są i jak działają?



W Polsce istnieją obecnie 23 parki narodowe o łącznej powierzchni 315,1 tys. ha, co stanowi zaledwie 1 proc. powierzchni kraju¹. Ostatni park narodowy – „Ujście Warty” – utworzono w Polsce w 2001 r. Od tego czasu powiększono Słowiński Park Narodowy o wody przybrzeżne Morza Bałtyckiego oraz powierzchnię trzech innych parków o zaledwie kilka procent². Oznacza to, że **od 17 lat nie doszło do istotnych zmian na mapie polskich parków narodowych, a od dwóch dekad nie powstał nowy.**

*** Mapa 1: Rozmieszczenie obecnych parków narodowych wraz z postulowanymi**



Nie oznacza to, że sieć parków narodowych jest już kompletna, przeciwnie – od dawna bezskutecznie postuluje się utworzenie co najmniej trzech nowych, tj.:

- Turnickiego Parku Narodowego, zajmującego część Pogórza Przemyskiego³ (o powierzchni ok. 17,2 tys. ha);
- Mazurskiego Parku Narodowego na terenie obecnego parku krajobrazowego⁴ (o powierzchni ok. 43,2 tys. ha);
- Jurajskiego Parku Narodowego na Wyżynie Krakowsko-Częstochowskiej⁵ (o powierzchni ok. 4,7 tys. ha).

1 Główny Urząd Statystyczny, Mały Rocznik Statystyczny Polski 2021, Warszawa 2021, s. 42, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/1/23/1/maly_rocznik_statystyczny_polski_2021_31.08.2021.pdf (dostęp: 14.09.2021).

2 Słowiński Park Narodowy powiększono niemal dwukrotnie o obszar ok. 14 tys. ha w 2004 r. Większość tej powierzchni stanowi obszar Morza Bałtyckiego – ponad 11 tys. ha, a obszar lądowy powiększono o 2955 ha. Karkonoski Park Narodowy został powiększony o 371 ha – w 2016 r., a Poleski Park Narodowy o 113 ha – w 2017 r. W 2003 r. nieznacznie powiększono także obszar Tatrzańskiego Parku Narodowego, a właściwie tylko uszczegółowiono jego obszar.

3 K. Bielenin, R. Okrasa, Turnicki węzeł gordyjski, „Dzikie Życie” 2003, nr 9/111, <https://dzikiezycie.pl/archiwum/2003/wrzesien-2003/turnicki-wezel-gordyjski> (dostęp: 14.09.2021); WWF, Fundacja Dziedzictwo Przyrodnicze, Analiza społecznych i ekonomicznych uwarunkowań ochrony cennych przyrodniczo terenów Pogórza Przemyskiego i Gór Stonnych, Kraków 2020.

4 H. Prażmo, Czy Mazury doczekają się swojego parku narodowego?, www.ekologia.pl/srodowisko/przyroda/czy-mazury-doczekaja-sie-swojego-parku-narodowego,60.html (dostęp: 14.09.2021).

5 J. Walenta, Zielone światło dla Jurajskiego Parku Narodowego?, „Dzikie Życie” 2005, nr 9/135, <https://dzikiezycie.pl/archiwum/2005/wrzesien-2005/zielone-swiatlo-dla-jurajskiego-parku-narodowego> (dostęp: 14.09.2021).

Dodatkowo wymienia się: PN Doliny Dolnej Odry, który mógłby być wspólnym polsko-niemieckim przedsięwzięciem; Szczeciński PN, który chroniłby Puszczę Bukową; Knyszyński PN, który chroniłby Puszczę Knyszyńską; Sobiborski PN; Chełmski PN; Janowski PN; Orawski PN; PN Borów Dolnośląskich; PN Puszczy Pilickiej; PN Puszczy Śląskiej; Wiślański PN; PN Puszczy Boreckiej; Kaszubski PN; PN „Stawy Milickie”; PN Puszczy Rominckiej; Jaworski PN; Bydgoski PN; Podziemny PN „Kopalnia Soli w Wieliczce”⁶.

Od lat powtarzają się także apele o powiększenie już istniejących parków, przede wszystkim Białowieckiego PN⁷, ale także: Babiogórskiego PN⁸, Bieszczadzkiego PN⁹, Gorczańskiego PN¹⁰, Pienińskiego PN¹¹, Wielkopolskiego PN¹², Karkonoskiego PN¹³ oraz PN „Bory Tucholskie”¹⁴.

Pierwsze parki narodowe w Polsce zdołano utworzyć jeszcze przed drugą wojną światową. W 1932 r. powołano Pieniński PN oraz Białowiecki PN. W czasach Polski Ludowej utworzono aż 13 parków narodowych. Kolejne 2 powstały już po 1989 r., ale ich przygotowanie strukturalne, techniczne i gospodarcze nastąpiło jeszcze w PRL. Po 1991 r. od podstaw powstało 6 parków narodowych.

Załamaniem rozwoju sieci parków narodowych zbiegło się ze zmianą sposobu ich tworzenia. Nastąpiło to w 2000 r., kiedy zmieniono ustawę o ochronie przyrody¹⁵ – do powstania parku konieczne stało się wówczas uzyskanie zgody wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST), a więc władz gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich. Wcześniej, zarówno w Polsce Ludowej, jak i w latach 90., parki narodowe tworzone na podstawie jednostronnego rozstrzygnięcia Rady Ministrów podejmowanego w drodze rozporządzenia, bez konieczności uzgadniania go z samorządami¹⁶. Na podstawie tego mechanizmu utworzono w Polsce 22 parki.

Ostatni park, który powstał w Polsce, tj. PN „Ujście Warty”¹⁷, utworzony na mocy rozporządzenia z 2000 r.¹⁸, jest jedynym parkiem powołanym po zmianach prawnych, które wymagały już uzyskania zgody zainteresowanych JST. Stanowi on szczególny przypadek, ponieważ jego powstanie zostało zainicjowane przez lokalną społeczność¹⁹.



Załamaniem rozwoju sieci parków narodowych nastąpiło w 2000 roku i zbiegło się ze zmianą sposobu ich tworzenia.

6 <https://wyborcza.pl/7,177851,27117350,morawiecki-obejal-poszerzyc-parki-narodowe-i-otworzyc-nowe.html> (dostęp: 7.11.2021).

7 T. Wesołowski et al., Park Narodowy Puszczy Białowieckiej – ochrona przyrody i rozwój lokalnych społeczności, 2018, www.forestbiology.org, s. 1–28.

8 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Babiogórskiego Parku Narodowego, https://www.bgpn.pl/files/downloads/Plan_Ochrony_BgPN.pdf (dostęp: 14.09.2021)

9 Charakterystyka przyrodnicza obszaru otuliny Bieszczadzkiego Parku Narodowego, Fundacja Dziedzictwo Przyrodnicze, 2020, <https://www.przyrodnicze.org/sites/default/files/2021-06/OtulinaBPN.pdf> (dostęp: 14.09.2021).

10 <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=26A1794F> (dostęp: 18.08.2021).

11 P. Dąbrowski, Zarys historii ochrony przyrody w Pieninach, „Pieniny – Przyroda i Człowiek” 2008, nr 10, s. 147–169.

12 I. Dąbmska, O powiększenie Wielkopolskiego Parku Narodowego, „Przyroda Polska” 1981, nr 9, s. 14–15; <https://www.gazeta-mosina.pl/2019/wpn-będzie-wiekszy> (dostęp: 14.09.2021).

13 <https://dolnyslaskinfo.pl/wiadomosci/sprawy-spoleczne/karkonoski-park-narodowy-sie-powiekszy-ruszaja-konsultacje-spoleczne/> (dostęp: 7.11.2021).

14 C. Wodzikowski, Konflikt społeczny na tle tworzenia Parku Narodowego „Bory Tucholskie”, w: Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony, A. Hilszner, J. Partyka (red.), Oddział Katowicki PTG, Ojcowski Park Narodowy, Sosnowiec-Ojców 2005, s. 74–91.

15 Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21). Dodano art. 14 ust. 7b w brzmieniu:

„Utworzenie, powiększenie, zmniejszenie lub likwidacja parku narodowego może nastąpić tylko po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie jednego miesiąca od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag”. Zmiana weszła w życie 2 lutego 2001 r.

16 W ustawie z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 25, poz. 180) funkcjonował ten sam mechanizm i został powielony później w nowej ustawie o ochronie przyrody w 1991 r.

17 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty” (Dz. U. Nr 67, poz. 681).

18 Park ten powstał jeszcze przed nowelą z 2011 r., a zatem powołano go rozporządzeniem, a nie ustawą, jak wymaga tego ustawa o ochronie przyrody po 2011 r.

19 A. Hilszner, Komunikacja społeczna jako sposób przewycięzania konfliktów społecznych w parkach narodowych (wybrane przykłady), „Prace Komisji Krajoznawstwa Kulturowego” 2008, nr 10, s. 579–591.

W 2011 r., nowelizując ustawę o ochronie przyrody, rozdzielono proces utworzenia parku narodowego i proces ustalenia jego granic, co dodatkowo skomplikowało sytuację²⁰. Obecnej konstrukcji prawnej daleko jest do jasności oraz poprawności legislacyjnej i bez wątpienia wpłynęła ona na zatrzymanie rozwoju sieci parków narodowych, pomimo niekwestionowanych potrzeb ekologicznych w tym zakresie.

Opór samorządów i lokalnych społeczności, które obawiają się obciążeń finansowych lub ograniczeń rozwoju spowodowanych powstawaniem parków narodowych, brak determinacji politycznej na szczeblu centralnym, a także postawa władz Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe²¹ (dalej: LP) składają się na główne przyczyny blokowania rozwoju sieci parków narodowych. W efekcie cenne przyrodniczo obszary Polski ulegają degradacji. Istotne zmiany w regulacjach prawnych mogłyby przełamać ten impas.

1.1. Park narodowy jako forma ochrony przyrody i podmiot prawa

Termin „park narodowy” można rozumieć wielorako. W ujęciu zasobowym oznacza obszar o dużych wartościach przyrodniczych bądź o określonym modelu użytkowania ziemi. Natomiast w ujęciu podmiotowym park narodowy stanowi podmiot prawa zarządzający obszarem objętym ochroną, charakteryzujący się określoną strukturą organizacyjną, gospodarką finansową i umocowaniem w hierarchii administracji. Tak rozumiane parki narodowe są także istotnym aktorem i ośrodkiem władzy w lokalnych relacjach społecznych. Co ważne, około 15 proc. powierzchni parków narodowych (obszarów) w Polsce nie podlega zarządowi parków narodowych jako podmiotów prawa. Innymi słowy, tylko około 85 proc. obszarów parków narodowych stanowią grunty Skarbu Państwa, reszta to grunty prywatne²². Wynika z tego, że park narodowy w ujęciu zasobowym nie oznacza parku narodowego w ujęciu podmiotowym. Dalsza część niniejszego opracowania odnosi się przede wszystkim do parków narodowych jako podmiotów prawa.

Park narodowy jako forma ochrony przyrody

Parki narodowe są najwyższą krajową formą obszarowej i konserwatorskiej ochrony przyrody w Polsce²³, ustanawianą na obszarach, które wyróżniają się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi²⁴. Na terenie parku narodowego ochronie podlega cała przyroda, a także walory krajobrazowe, które należy rozumieć jako wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka²⁵. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r.²⁶(dalej: u.o.p.) **park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.** Wyjątkowo cenne zasoby przyrodnicze parków narodowych są uznawane za strategiczne zasoby naturalne Polski na mocy art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru

strategicznych zasobów naturalnych kraju²⁷. Należy jednak podkreślić, że parki narodowe to obszary niezwykle wartościowe nie tylko pod względem przyrodniczym – często wyróżniają się także walorami etnograficznymi i historycznymi²⁸ i stanowią narodowe dziedzictwo kultury.

Dotychczas w Polsce utworzono 23 parki narodowe, które zajmują zaledwie 1 proc. terytorium kraju²⁹. Cały obszar parków podlega jednocześnie ochronie w ramach europejskiej sieci Natura 2000. Dziewięć parków narodowych jest wpisanych na listę rezerwatów biosfery UNESCO: Babiogórski PN, Białowiecki PN, Bieszczadzki PN, PN „Bory Tucholskie”, Kampinoski PN, Karkonoski PN, Poleski PN, Słowiński PN, Tatrzański PN. Natomiast Białowiecki PN oraz buczyny o charakterze pierwotnym Bieszczadzkiego PN uznane zostały przez UNESCO za światowe dziedzictwo przyrodnicze³⁰. Siedem parków (Biebrzański PN, Narwiański PN, Karkonoski PN, Poleski PN, PN „Ujście Warty”, Słowiński PN i Wigierski PN) zostało objętych Konwencją o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe³¹.

Istniejące parki narodowe obejmują różnorodne ekosystemy wodne i lądowe: od najwyższych partii polskich gór w Tatrzańskim Parku Narodowym po przybrzeżny pas wód Bałtyku w Wolińskim Parku Narodowym i Słowińskim Parku Narodowym. Przyciągają też różną liczbę turystów. Przykładowo, Tatrzański Park Narodowy notuje rocznie prawie 4 mln odwiedzających, tymczasem do Narwiańskiego Parku Narodowego trafia jedynie 13 tys.³².

Innym czynnikiem różnicującym polskie parki narodowe jest ich wielkość. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.o.p. obszar parku nie może być mniejszy niż 1000 ha, nie ustanowiono jednak górnej granicy. Najmniejszy w Polsce Ojcowski Park Narodowy jest ponad dwa razy większy od ustawowego minimum i obejmuje powierzchnię 2146 ha, z kolei Biebrzański Park Narodowy rozciąga się na obszarze 59 223 ha, co czyni go największym w kraju. Tylko trzy parki narodowe obejmują powierzchnię większą niż 25 000 ha³³, czyli teren jedynie zbliżony do obszaru miasta Poznania. Średnia powierzchnia polskich parków narodowych jest mniejsza niż ich odpowiedników francuskich³⁴ (np. Parc national des Cévennes – 93 500 ha, Parc national des Ecrins – 92 000 ha, Parc national du Mercantour – 68 000 ha), niemieckich³⁵ (Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer – 345 000 ha, Nationalpark Vorpommersche Boddenlandschaft – 78 600 ha) czy włoskich³⁶ (Parco nazionale del Pollino – 192 565 ha, Parco nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni – 181 048 ha, Parco nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga – 148 935 ha). Warto jednak pamiętać, że porównywanie parków narodowych tworzonych w ramach odmiennych systemów prawa ochrony przyrody jest obarczone błędem, ponieważ rzeczywisty reżim ochronny parków narodowych w poszczególnych częściach Europy i świata jest bardzo zróżnicowany³⁷.

27 Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051 z późn. zm.).

28 Za przykłady mogą służyć: zespół klasztorny na Świętym Krzyżu w Świętokrzyskim Parku Narodowym, cmentarz w Palmirach na terenie Kampinoskiego Parku Narodowego czy zamek w Pleskowej Skale, znajdujący się w Ojcowskim Parku Narodowym.

29 Główny Urząd Statystyczny, Mały Rocznik..., op.cit., s. 42.

30 UNESCO, The Białowieża Forest World Heritage site, <https://whc.unesco.org/en/list/33> (dostęp: 14.09.2021); UNESCO, The Ancient and Primeval Beech Forests of the Carpathians and Other Regions of Europe World Heritage site, <https://whc.unesco.org/en/list/1133> (dostęp: 14.09.2021).

31 Główny Urząd Statystyczny, Ochrona środowiska 2020, Warszawa 2020, s. 115, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5484/1/21/1/ochrona_srodowiska_2020.pdf (dostęp: 14.09.2021).

32 Ibidem, s. 119.

33 S. Liszewski, Przestrzeń turystyczna parków narodowych w Polsce, w: Gospodarka i przestrzeń, B. Domański, W. Kurek (red.), Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków 2009, s. 187–201.

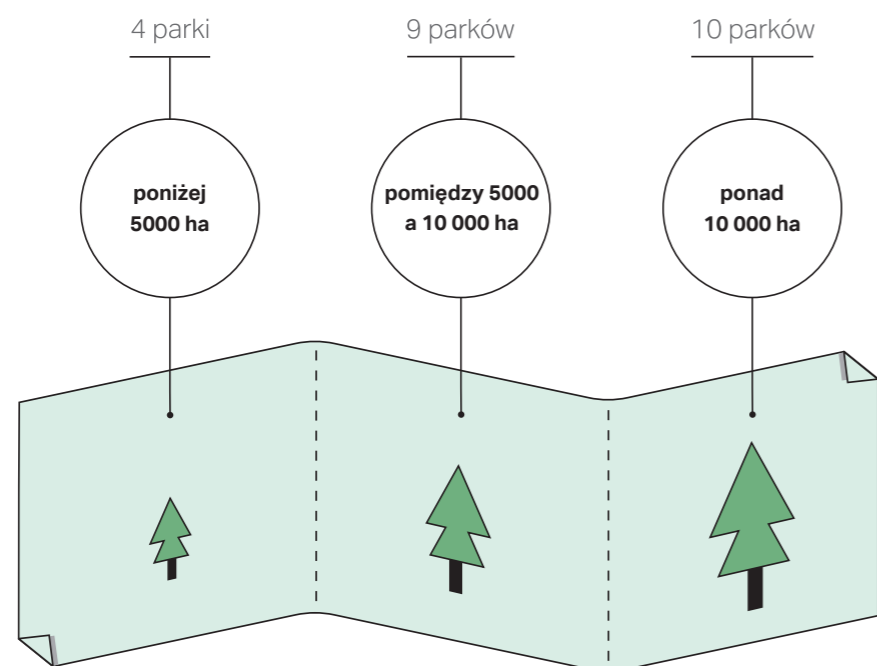
34 <http://www.parcsnationaux.fr/fr/des-decouvertes/les-parcs-nationaux-de-france/les-parcs-nationaux-11-espaces-naturels-proteges> (dostęp: 14.09.2021).

35 <https://www.bfn.de/themen/gebietsschutz-grossschutzgebiete/nationalparke.html> (dostęp: 14.09.2021).

36 <https://www.mite.gov.it/pagina/elenco-dei-parchi> (dostęp: 14.09.2021).

37 N. Dudley, Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, IUCN, Gland 2008; N. Dudley (Ed.), Guidelines for Applying Protected Area Management Categories Including IUCN WCPA Best Practice Guidance on Recognising Protected Areas and Assigning Management Categories and Governance Types, "Best Practice Protected Area Guidelines Series" no. 21, IUCN, Gland 2013.

* **Grafika 1: Powierzchnia polskich parków narodowych.**



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE.

Park Narodowy jako podmiot prawa

Parki narodowe są państwowymi osobami prawnymi³⁸ w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁹. Oznacza to m.in., że:

- Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania parków i *vice versa*⁴⁰;
- park narodowy jest podatnikiem podatku od nieruchomości⁴¹;
- jest stroną wszystkich postępowań administracyjnych dotyczących nieruchomości, do których ma prawo użytkowania wieczystego⁴².

Podstawę gospodarki finansowej parku narodowego jako państwowej osoby prawnej stanowi roczny plan finansowy, który jest przekazywany ministrowi finansów⁴³, a obejmuje m.in. przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa, zakup towarów i usług⁴⁴. Status parków narodowych pociąga za sobą także obowiązek sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym na rok budżetowy oraz dwa kolejne lata. Katalog zadań, które mogą być finansowane przez parki narodowe, zawarto w ustawie o ochronie przyrody.

38 Art. 8a ust. 1 u.o.p. Do 2012 r. parki narodowe były zaliczane do państwowych jednostek budżetowych.
 39 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
 40 Art. 40 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
 41 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 marca 2017 r., sygn. I SA/Sz 137/17.
 42 Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. I OSK 806/12.
 43 Art. 30 ust. 2 ustawy o finansach publicznych; art. 8g ust. 2 u.o.p.
 44 Art. 31 ustawy o finansach publicznych.

1.2. Zadania parków narodowych

Zadania parków narodowych zostały wskazane w art. 8b u.o.p. Należą do nich w szczególności:

- prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego;
- udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony, tj. udostępnianie wyznaczonych obszarów, tras i miejsc do turystycznego zwiedzania;
- prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą, np. poprzez ośrodki edukacyjne i muzea przyrodnicze, organizację wystaw, działalność wydawniczą.

Powyższa lista nie jest zamknięta. Oznacza to, że parki narodowe mogą wykonywać także inne zadania wynikające np. z przepisów szczególnych, o ile służą one realizacji celu utworzenia parku narodowego. Sposób realizacji zadań jest określony w planie ochrony parku narodowego, opracowywanym na okres 20 lat. Jeżeli dany park nie ma planu ochrony, jest zarządzany na podstawie planu zadań ochronnych, uchwalanego na okres nie dłuższy niż pięć lat. Za przygotowanie planu ochrony⁴⁵ lub planu zadań ochronnych⁴⁶ odpowiada dyrektor parku narodowego. Do niedawna jedynie pięcioma parkami narodowymi (Babiogórskim PN, Pienińskim PN, Roztoczańskim PN, Poleskim PN, PN „Bory Tucholskie”) zarządzano na podstawie planów ochrony⁴⁷, jednak w 2021 r. uchwalono je już dla Karkonoskiego PN⁴⁸, Ojcowskiego PN⁴⁹ i Tatrzańskiego PN⁵⁰. Opóźnienia najczęściej tłumaczono koniecznością pogodzenia treści tych planów i pokrywających się z nimi przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000, a także pojawiającymi się w procesie uchwalania planów trudnościami w wypracowaniu kompromisu pomiędzy różnymi grupami interesu⁵¹.

1.3. Organy parku narodowego

Dyrektor parku narodowego jest organem parku narodowego⁵², który kieruje działalnością parku i reprezentuje go na zewnątrz⁵³. Jego kompetencje i zakres zadań są szerokie i obejmują m.in. sferę stosunków administracyjnych, gospodarkę leśną, ale też prawo wykroczeń⁵⁴. W kontekście niniejszego opracowania za najważniejsze należy uznać upoważnienie do przygotowania i realizacji planu ochrony lub planu zadań ochronnych. Dyrektor wydaje również zarządzenia dotyczące funkcjonowania parku narodowego, w tym określające sposoby udostępniania jego obszarów.

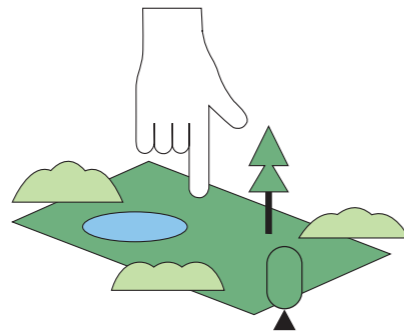
Dyrektor parku narodowego ma realny wpływ na funkcjonowanie nie tylko samego parku, lecz także przylegających do niego terenów. Wynika to m.in. z jego ustawowego obowiązku uzgodnienia szeregu dokumentów strategicznych i planistycznych odnoszących się do obszaru parku i jego otuliny⁵⁵: projektów planów urzędzenia lasu, uproszczonych planów urzędzenia lasu i zadań związanych z gospodarką leśną w zakresie otuliny, projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza

45 Art. 18 u.o.p.
 46 Art. 22 u.o.p.
 47 <http://crfop.gdos.gov.pl/CRFOP> (dostęp: 18.08.2021).
 48 Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Tatrzańskiego Parku Narodowego (Dz. U. poz. 1462).
 49 Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ojcowskiego Parku Narodowego (Dz. U. poz. 1432).
 50 Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Tatrzańskiego Parku Narodowego (Dz. U. poz. 1462).
 51 <https://tpn.pl/wspieraj/projekty/plan-ochrony-dla-obszaru-natura-2000-plc120001-tatry-oraz-obejmujacego-go-tatrzańskiego-parku-narodowego> (dostęp: 26.09.2021); <https://krakow.tvp.pl/26839338/spor-o-projekt-ochrony-ojcowskiego-parku-narodowego> (dostęp: 26.09.2021).
 52 Art. 8c ust. 1 u.o.p.
 53 Art. 8d u.o.p.
 54 Art. 8e u.o.p.
 55 Art. 10 ust. 7 u.o.p.

terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny⁵⁶. Uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego wymagają również decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, np. drogi czy wodociągu⁵⁷, a także o warunkach zabudowy⁵⁸. Taki zakres kompetencji umożliwia zabezpieczenie przyrody parku przed niektórymi zagrożeniami wynikającymi z działalności ludzkiej, nierzadko jednak prowadzi do konfliktów pomiędzy władzami parku a lokalnymi społecznościami, których niezadowolenie związane z ograniczeniami w realizacji poszczególnych inwestycji ogniskuje się właśnie na jego władzach. Konsekwencje tego stanu rzeczy podsumowuje A. Robiński:

Jeżeli dyrektor chce chronić przyrodę, ale samorząd ma inne plany i chce na przykład ograniczenia reżimu ochronnego, dyrektor parku jest w bardzo złej sytuacji. A konflikt z lokalnymi władzami może nierzadko doprowadzić do szybkiej dymisji dyrektora przyrodnika⁵⁹.

Dyrektor jest powoływany i odwoływany ze stanowiska przez ministra właściwego ds. środowiska, który jest także organem nadzorującym działalność parków narodowych⁶⁰. Choć w myśl ustawy powołanie dyrektora powinno być rezultatem kilkustopniowej, gwarantującej obiektywizm procedury konkursowej⁶¹, niekiedy nawet jednoznaczne zwycięstwo w konkursie nie gwarantuje kandydatowi objęcia stanowiska⁶². Co więcej, odwołanie dyrektora może nastąpić nagle, bez podania przyczyny. W efekcie zależność dyrektora od aktualnego układu sił politycznych jest wskazywana jako istotny problem w kontekście zarządzania parkami narodowymi i prowadzenia ciągłej skutecznej ochrony przyrody w tych jednostkach⁶³.



Przy dyrektorze parku narodowego działa rada naukowa, która jest organem opiniotwórczo-doradczym⁶⁴. Jej członkowie są powoływani spośród działających na rzecz ochrony przyrody przedstawicieli nauki, praktyków, członków organizacji ekologicznych oraz właściwych miejscowo władz terenowych. T. Lamorski⁶⁵ wskazuje, że ze względu na zróżnicowany skład rada stanowi forum, które gromadzi różnych użytkowników zasobów naturalnych znajdujących się na obszarze chronionym. Dlatego organ ten może odgrywać istotną rolę w łagodzeniu konfliktów i szukaniu porozumienia pomiędzy władzami parku narodowego a społecznością lokalną, w tym władzami gminnymi. Niektórzy badacze twierdzą jednak, że uczestnictwo w posiedzeniach rady niektórych przedstawicieli otoczenia społecznego parku narodowego miewa wyłącznie charakter formalny i nie stanowi elementu realnej współpracy⁶⁶.

56 Art. 10 ust. 6 u.o.p.

57 Art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

58 Art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

59 A. Robiński, Parki narodowe. Czy wciąż chronimy przyrodę?, „Pismo. Magazyn Opinii” 2019, nr 10, <https://magazynpismo.pl/parki-narodowe-czy-wciaz-chronimy-przyrode-polska-ekologia-srodowisko> (dostęp: 17.07.2020).

60 Art. 9 ust. 1 u.o.p.

61 Art. 8c ust. 2 u.o.p.

62 A. Robiński, op.cit.

63 Ibidem.

64 Art. 95 u.o.p.

65 T. Lamorski, Rola rady parku narodowego w rozwiązywaniu konfliktów społecznych na przykładzie Babiogórskiego Parku Narodowego, w: *Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony*, A. Hibszer, J. Partyka (red.), Oddział Katowicki PTG, Ojcowski Park Narodowy, Sosnowiec–Ojców 2005, s. 108–125.

66 J. Olko, M. Hędrzak, J. Cent, A. Subel, Cooperation in the Polish national parks and their neighbourhood in a view of different stakeholders – a long way ahead?, „Innovation: The European Journal of Social Science Research” 2011, vol. 24(3), s. 295–312.

1.4. Reżim ochronny i jego konsekwencje

Reżim ochronny nie jest jednakowy na obszarze całego parku narodowego. Tereny w granicach parku narodowego mogą podlegać ochronie ścisłej, czynnej lub krajobrazowej:

- ochrona ścisła, najbardziej rygorystyczna, polega na całkowitym i trwałym zaniechaniu bezpośredniej ingerencji człowieka w stan przyrody i przebieg procesów przyrodniczych;
- w ramach ochrony czynnej parki prowadzą zabiegi ochronne, których celem jest przywrócenie naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowanie siedlisk przyrodniczych;
- ochrona krajobrazowa polega na zachowaniu cech charakterystycznych danego krajobrazu⁶⁷.

W polskich parkach narodowych dominują obszary ochrony czynnej, które stanowią 60 proc. ich łącznej powierzchni. Kolejne 24 proc. jest objętych ochroną ścisłą⁶⁸, a 15 proc. – krajobrazową⁶⁹.

W praktyce strefa ochrony krajobrazowej jest ustanawiana na obszarach parków narodowych stanowiących własność prywatną⁷⁰.



Reżim ochronny nie jest jednakowy na obszarze całego parku narodowego.

W granicach parków narodowych działalność ludzka jest ograniczona i podporządkowana ochronie przyrody. Ustawa zakazuje m.in.: budowy i przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, jakichkolwiek działań szkodliwych dla występujących w parku gatunków roślin, zwierząt i grzybów, zmiany stosunków wodnych, ruchu pieszych i pojazdów poza wyznaczonymi miejscami. Katalog zakazów obowiązujących na terenie parków narodowych liczy 27 pozycji⁷¹. Zakazy te nie dotyczą wykonywania działań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych oraz zadań związanych z bezpieczeństwem ludzi lub państwa polskiego. Nie obowiązują również na obszarach objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania oraz wykonywania prawa własności⁷². W praktyce oznacza to, że na gruntach prywatnych położonych w granicach parków narodowych reżim ochronny jest niższy niż na gruntach należących do Skarbu Państwa. Realny wpływ władz parku na kierunki ochrony tych obszarów jest możliwy na podstawie zapisów planu ochrony lub indywidualnych umów z właścicielami na użytkowanie gruntów.

Ponadto, ochrona przyrody rozciąga się poza granice parku. Na obszarach z nim sąsiadujących wyznacza się otulinę parku narodowego. Jest to strefa ochronna tworzona w celu zabezpieczenia parku przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka⁷³. Na jej obszarze

67 Art. 5 ust. 1a pkt 5, 8 i 9 u.o.p.

68 Najwięcej obszarów objętych ochroną ścisłą jest w Bieszczadzkim Parku Narodowym (dotyczy ona prawie 70 proc. jego powierzchni) oraz w Tatrzańskim Parku Narodowym (ok. 60 proc.). Ochrony ścisłej nie ma w Narwiańskim Parku Narodowym. Główny Urząd Statystyczny, Ochrona środowiska..., op.cit., s. 116.

69 Ibidem, s. 118.

70 J. Solon, Czy obecna ustawa o ochronie przyrody jest dobrym narzędziem do rozwiązywania konfliktów „człowiek–przyroda” w polskich parkach narodowych?, w: *Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony*, A. Hibszer, J. Partyka (red.), Oddział Katowicki PTG, Ojcowski Park Narodowy, Sosnowiec–Ojców 2005, s. 9–17; J. Olko et al., op.cit.

71 Art. 15 ust. 1 u.o.p.

72 Art. 15 ust. 2 u.o.p. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 grudnia 2018 r., sygn. VII SA/Wa 910/18, wskazał, że „przepis art. 15 ust. 2 u.o.p. zawiera wyjątki pozwalające na podejmowanie zachowań co do zasady zabronionych. Jeden z takich wyjątków jest przewidziany w art. 15 ust. 2 pkt 5 tej ustawy i odnosi się do kontynuowania gospodarczego wykorzystywania przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie parku narodowego, a jednocześnie w strefie obszarów objętych ochroną krajobrazową. Taka gospodarcza działalność, która mogłaby obejmować m.in. budowę lub przebudowę obiektów budowlanych, jest z mocy art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. dopuszczalna”.

73 Art. 5 ust. 1a pkt 14 u.o.p.

nie obowiązują zakazy, którymi objęte są tereny położone w granicach parku narodowego. Niemniej jednak władze parku narodowego mają wpływ na sposób zagospodarowania otuliny, ponieważ plan ochrony parku zawiera wiążące wytyczne dla JST w tym zakresie⁷⁴. Co więcej, pomimo braku ograniczeń odnoszących się do lokalizacji i warunków technicznych przedsięwzięć na terenie otuliny parku narodowego nie będą mogły być tam umiejscowione te, które pociągają za sobą zagrożenia dla środowiska przyrodniczego na terenie parku narodowego. Jak wskazuje K. Gruszecki, w przypadku stwierdzenia w prowadzonym postępowaniu administracyjnym możliwości wystąpienia takich zagrożeń, organy administracji powinny wydać decyzję o charakterze odmownym⁷⁵. Organy administracji, wszczynając postępowanie w sprawie przedsięwzięcia planowanego na terenie otuliny, mają obowiązek zawiadomić o tym fakcie dyrektora parku narodowego⁷⁶, któremu będzie przysługiwać przymiot bycia stroną postępowania. Uzgodnieniu z dyrektorem parku narodowego podlegają także zapisy dokumentów planistycznych dotyczące przedsięwzięć w części objętej otuliną, które mogą mieć negatywny wpływ na przyrodę parku⁷⁷. Zapis ten jednak nie precyzuje, które części tych dokumentów powinny takiemu uzgodnieniu podlegać⁷⁸.

1.5. Finanse parków narodowych i ich powiązania ekonomiczne z otoczeniem

Park narodowy, jako państwowa osoba prawna, prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Z posiadanych środków i przychodów musi pokryć wydatki i koszty związane z realizacją swoich zadań⁷⁹.

Jedynie 31 proc. środków, które zasilają budżety parków narodowych, pochodzi z dotacji z budżetu państwa⁸⁰. To prowadzi do sytuacji, w której dotacja z budżetu państwa na działania bieżące nie tylko nie pokrywa kosztów bieżącego funkcjonowania tych jednostek, lecz także nie wystarcza nawet na wynagrodzenia zatrudnionych w nich osób⁸¹. A. Babczuk i M. Kachniarz wskazują:

[...] dotujący w sposób jednoznaczny motywuje do aktywnego pozyskiwania innych źródeł przychodów, co może stać w sprzeczności z celami działalności parków narodowych⁸².

Brakującą część środków parki pozyskują m.in. ze źródeł zewnętrznych w rodzaju funduszy unijnych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW), Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Funduszu Leśnego, co stanowi dalsze 36 proc. wpływów⁸³. Ponadto, art. 8b pkt 2 u.o.p. przyznaje parkom narodowym prawo wykonywania działalności gospodarczej na zasadach określonych w prawie przedsiębiorców⁸⁴. W związku z tym część potrzebnych środków park wypracowuje samodzielnie. Najistotniejsze kwoty pochodzą ze sprzedaży biletów wstępu do parku i obiektów parkowych oraz drewna pozyskiwanego w ramach działalności ochronnej, a także z dopłat rolno-środowiskowych i dzierżaw terenów nimi objętych⁸⁵.

74 Art. 20 ust. 3 pkt 7 u.o.p.

75 K. Gruszecki, Następstwa prawne wyznaczenia otuliny parków narodowych oraz rezerwatów przyrody, „Przyroda Polska” 2005, nr 12, s. 10–11.

76 Na podstawie art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 z późn. zm.).

77 Art. 10 ust. 6 u.o.p.

78 J. Solon, op.cit.

79 Art. 8g ust. 1 u.o.p.

80 R. Pawlusiński, Finansowe aspekty funkcjonowania parków narodowych, w: Parki narodowe i otoczenie społeczno-gospodarcze. Skazani na dialog, B. Walas et al. (red.), Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii, Sucha Beskidzka 2019, s. 36. Należy dodać, że środki trafiające do budżetów poszczególnych parków narodowych są bardzo zróżnicowane: od 4 mln zł rocznie w Narwiańskim Parku Narodowym do prawie 38 mln zł w Tatrzańskim Parku Narodowym. Łącznie do budżetów parków narodowych w Polsce w latach 2012–2017 trafiło 1,67 mld zł.

81 A. Babczuk, M. Kachniarz, Parki narodowe – ujęcie instytucjonalne, „Studia i Prace WNEiZ US” 2015, nr 40, s. 208.

82 Ibidem.

83 R. Pawlusiński, op.cit., s. 36.

84 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646 z późn. zm.).

85 A. Babczuk, M. Kachniarz, op.cit., s. 209.



Park narodowy w regionie, w którym funkcjonuje, jest płatnikiem podatków, w tym na rzecz samorządów, zleceniodawcą prac oraz stabilnym pracodawcą.

Ze względu na taką strukturę źródeł finansowania władze polskich parków narodowych znajdują się pod ciągłą presją poszukiwania źródeł przychodów, co zagraża skutecznej realizacji działań z zakresu ochrony przyrody. Zbyt duży udział środków zewnętrznych, których dopływ może być w każdej chwili wstrzymany, prowadzi do niepewności finansowej oraz utrudnia strategiczne i długofalowe planowanie. **Co więcej, opieranie budżetów parków w zbyt dużym stopniu na przychodach związanych z działalnością operacyjną może prowadzić do nadmiernej komercjalizacji działań tych jednostek.** W związku z tym niezbędne jest usystematyzowanie sposobu finansowania parków narodowych oraz zwiększenie udziału środków z budżetu państwa. Pozwoliłoby to na utrzymanie finansowej stabilności systemu parków narodowych, koniecznej do realizacji zadań, które postawiono przed nimi w przepisach ustawy o ochronie przyrody.

Część środków, którymi dysponują parki narodowe, zasila następnie lokalną gospodarkę. Park narodowy w regionie, w którym funkcjonuje, jest płatnikiem podatków, w tym na rzecz samorządów, zleceniodawcą prac (np. wykonawstwo zabiegów ochronnych) oraz stabilnym pracodawcą. Mieszkańcy gmin, na których terenie położony jest park narodowy, są zwolnieni z obowiązku wnoszenia opłat za wstęp do parku. Dodatkowo parki oferują miejsca pracy, kupują u miejscowych dostawców towary i usługi, sprzedają produkty stanowiące podstawę rozwoju innych form działalności w otoczeniu parku i przyczyniają się do rozwoju sektora turystycznego. Nie do przecenienia jest wpływ parków narodowych na budowanie wizerunku turystycznego gmin lub powiatów⁸⁶. Pośrednio parki przyczyniają się do wzrostu liczby miejsc pracy w różnych sektorach lokalnej gospodarki, sprzyjają rozwojowi nowych branż, specjalizacji i innowacyjności⁸⁷. Jak pisze R. Pawlusiński:

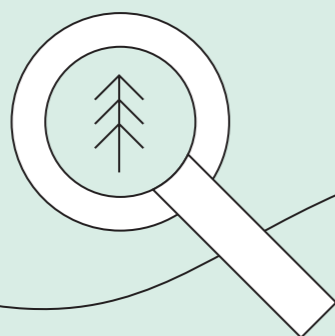
[...] funkcjonowanie na danym obszarze parku narodowego ma istotne znaczenie dla rozwoju i funkcjonowania lokalnego układu społeczno-gospodarczego. W związku z istnieniem parku narodowego do regionu transferowane są środki finansowe, które w efekcie końcowym mogą stanowić ważny czynnik pobudzania lokalnego rozwoju⁸⁸.

86 M. Mika, R. Pawlusiński, B. Zawilińska, Park narodowy a gospodarka lokalna. Model relacji ekonomicznych na przykładzie Babiogórskiego Parku Narodowego, IGI GP UJ, Kraków 2015.

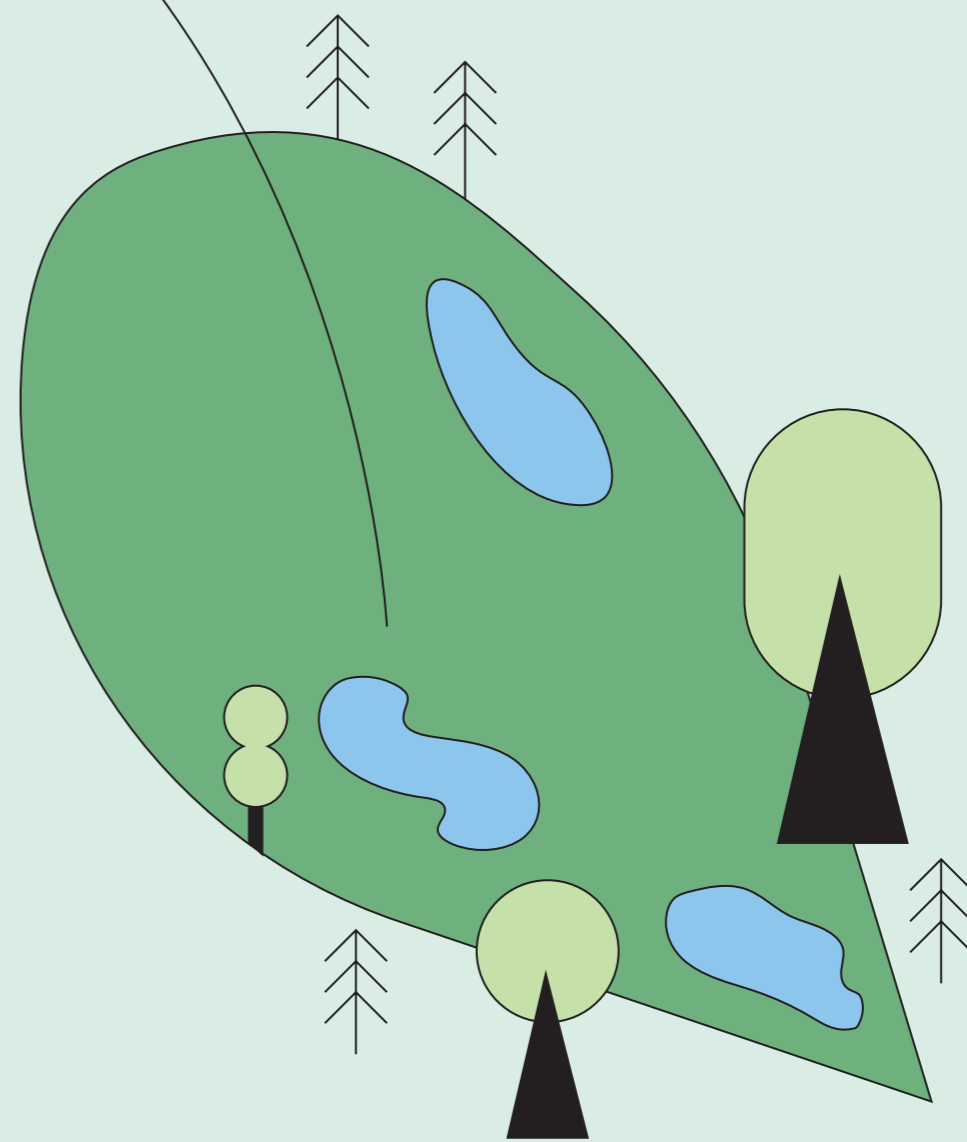
87 R. Pawlusiński, op.cit., s. 46.

88 Ibidem, s. 43.

2



Przeszkody
w tworzeniu
i powiększaniu
parków
narodowych



Zatrzymanie rozwoju sieci parków narodowych w Polsce jest wieloaspektowym problemem dotyczącym kwestii ekonomicznych, prawnych, polityczno-instytucjonalnych, socjologicznych i psychologicznych. Jedną z głównych przyczyn jest opór ze strony JST, który wynika z: ograniczeń informacyjnych, konieczności modyfikacji struktury gospodarki gminy, braku zapewnienia działań osłonowych skierowanych do JST oraz rekompensat za straty związane z utworzeniem parku narodowego. Opór samorządów w pewnym sensie uprawomocnia art. 10 ust. 2 u.o.p., który to konstytuuje kolejną przyczynę zatrzymania rozwoju sieci parków narodowych, tj. ograniczenia natury prawnej. Istotną barierą są też uwarunkowania historyczno-kulturowe oraz potrzeby społeczności lokalnej. Impas w kwestii parków narodowych jest także utrwalany przez bierną postawę władz centralnych.

2.1. Jednostki samorządu terytorialnego a parki narodowe – obawy i brak wsparcia

Opór przedstawicieli JST wynika przede wszystkim z obawy o negatywne konsekwencje gospodarcze utworzenia parku narodowego. Decyzja o powstaniu takiego obszaru chronionego wymusza zmianę struktury lokalnej gospodarki, w tym redukcję zatrudnienia w niektórych jej sektorach, np. w przemyśle drzewnym. Ponadto, samorządowcy i ich wyborcy obawiają się ograniczeń i zakazów obowiązujących w granicach parku, tj. zakazu wstępu do lasu, wykluczenia niektórych form użytkowania i zagospodarowania terenu czy wreszcie zakazu zbierania grzybów i innych płodów runa leśnego. Często obawy te są skutkiem braku wiarygodnych i pełnych informacji dotyczących wspomnianych ograniczeń.

Nie można też pominąć faktu, że pozycja polityczna władz samorządowych często zależy od innych lokalnych ośrodków władzy, do których w wielu gminach należą LP. Jak pokazują badania⁸⁹, leśnicy skutecznie wykorzystują własne zasoby organizacyjne do budowania koalicji sprzeciwiającej się zmianom granic parku narodowego na danym obszarze. W ostatnich latach mieszkańcy Karkonoskiego Parku Narodowego zainicjowali jego powiększenie. Jednakże władze nadleśnictwa, którego tereny miałyby utworzyć ten nowy obszar, próbują przekonać mieszkańców, że lokalne społeczności na tym stracą. Tłumaczą, że wstęp do lasu zarządzanego przez LP jest bezpłatny, a to się zmieni, jeśli obszarem tym będzie zarządzać park narodowy – a przecież mieszkańcy gmin „parkowych” są zwolnieni z takich opłat na mocy ustawy. Przekonują też, że w lasach w zarządzie LP można spacerować poza szlakiem i zbierać grzyby czy jagody – choć park narodowy także może stworzyć odwiedzającym takie możliwości⁹⁰.

Jedną z przyczyną oporu władz terenowych jest brak działań osłonowych skierowanych do JST ponoszących koszty związane z ograniczeniami rozwojowymi, które wynikają z funkcjonowania na ich terytorium form ochrony przyrody⁹¹. Ustawodawca nie przewidział mechanizmów, które efektywnie rekompensowałyby negatywne konsekwencje ekonomiczno-społeczne objęcia danego obszaru ochroną przyrodniczą⁹². Pojedyncze instrumenty finansowe proponowane samorządom są zbyt ogólne i nie korespondują z realną analizą kosztów i korzyści związanych ze zmianą statusu ochronnego obszaru⁹³. Powyższe obawy, jakkolwiek zrozumiałe, wydają się jednak wyolbrzymione w kon-

89 K. Niedziałkowski, M. Blicharska, G. Mikusiński, B. Jędrzejewska, Why is it difficult to enlarge a protected area? Ecosystem services perspective on the conflict around the extension of the Białowieża National Park in Poland, "Land Use Policy" 2014, vol. 38, s. 314–329; K. Niedziałkowski, Dlaczego leśnicy nie chcą rozszerzenia Białowieżskiego Parku Narodowego? Motywacja pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w perspektywie aktorów społecznych zaangażowanych w dyskusję wokół Puszczy Białowieżskiej, „Leśne Prace Badawcze” 2016, nr 77(4); M. Blicharska et al., Between biodiversity conservation and sustainable forest management—A multidisciplinary assessment of the emblematic Białowieża Forest case, "Biological Conservation" 2020, vol. 248.

90 Stanowisko Nadleśnictwa Szklarska Poręba w sprawie poszerzenia granic KPN, „Informator Piechowicki” 2021, nr 9, https://kpnmb.pl/img/files/rzecznik/rzecznik6/rzecznik%20sierpień/rzecznik%20paździeń%2021/9_Stanowisko%20Nadle%20C5%9Bnictwa%20Szklarska%20Por%C4%99ba%20w%20Informatorze%20Piechowickim%209_21.pdf (dostęp: 7.11.2021).

91 P. Średziński, Macosza miłość państwa do parków narodowych, 2018, <https://nowakonfederacja.pl/macosza-milosc-panstwa-do-parkow-narodowych> (dostęp: 26.09.2021).

92 D. Sześciło, Regulacja tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce. Propozycja ClientEarth Poland na rzecz modelu partycypacyjnego, ClientEarth, Warszawa 2011, <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2011-01-01-regulacja-tworzenia-i-powiekszenia-parkow-narodowych-w-polsce-ce-pl.pdf> (dostęp: 26.09.2021).

93 K. Niedziałkowski, M. Blicharska, G. Mikusiński, B. Jędrzejewska, op.cit.

tekście wyników badań przeprowadzonych wśród władz samorządowych gmin, w których granicach funkcjonują parki narodowe⁹⁴. Włodarze gmin powiązanych przestrzennie z parkami narodowymi cenią walory przyrodnicze i krajobrazowe tych obiektów i w zdecydowanej większości deklarują postawę prośrodowiskową. Samorządowcy zapytani o korzyści i utrudnienia wynikające z istnienia parku narodowego przeważnie dostrzegają wiele pozytywnych stron takiej sytuacji, w szczególności rozwój agroturystyki oraz powstawanie nowych miejsc pracy. Również ich relacje z władzami parku są przez nich dobrze oceniane.

2.2. Prawne uwarunkowania tworzenia i powiększania parków narodowych

Zmiana procedury tworzenia parków narodowych, wprowadzona ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody⁹⁵, spowodowała widoczne zatrzymanie powiększania się sieci tych jednostek. Ustawodawca wprowadził wówczas obowiązek uzyskania zgody JST na utworzenie bądź powiększenie granic parku narodowego. Do art. 14 obowiązującej ówczesnie ustawy o ochronie przyrody z października 1991 r. wprowadzono ustęp 7b, który stanowił:

Utworzenie, powiększenie, zmniejszenie lub likwidacja parku narodowego może nastąpić tylko po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany oraz po zaopiniowaniu, w terminie jednego miesiąca od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag.

Uzgodnienie jest najdalej idącą formą współdziałania organów w procesie tworzenia prawa, dlatego w praktyce oznaczało to przyznanie przedstawicielom władz samorządowych prawa weta w procesie decyzyjnym dotyczącym utworzenia bądź powiększenia obszaru parków narodowych⁹⁶. Tym samym rząd utracił jeden z podstawowych instrumentów wdrażania ogólnopaństwowej polityki ekologicznej. Przepis w tym brzmieniu obowiązywał do 2004 r., kiedy uchwalono nową ustawę o ochronie przyrody. Artykuł 10 ust. 2 nowej ustawy powielił jednak prawo JST do weta wobec powstawania parków narodowych; jedyną różnicą było usunięcie z przepisu słowa „tylko”.

Konsekwencje tej konstrukcji prawnej ilustruje przykład z 2009 r., kiedy to jednym z priorytetów Ministerstwa Środowiska było powiększenie Białowieżskiego Parku Narodowego. Skomplikowane negocjacje z samorządami zakończyły się zablokowaniem próby powiększenia Parku przez władze lokalne. Media wskazywały wtedy:

[...] piętrzące się żądania lokalnych gmin, które chcą od resortu coraz więcej pieniędzy, zgadzając się w zamian na ochronę coraz to mniejszego obszaru, wpędziły rozmowy na ten temat w ślepią uliczkę⁹⁷.

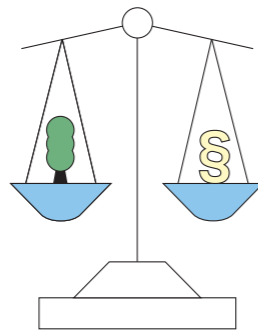
94 A. Hibszer, Parki narodowe w świadomości i działaniach społeczności lokalnych, Uniwersytet Śląski, Katowice 2013.

95 Supra note 15.

96 D. Sześciło, op.cit.; K. Niedziałkowski, J. Paavola, B. Jędrzejewska, op.cit.

97 J. Medek, Białowieżski Park Narodowy bez szefa, 2009, https://bialystokwyborcza.pl/bialystok/1,35241,7311096,Bialowiezski_Park_Narodowy_bez_szefa.html (dostęp: 26.09.2021).

Do kolejnej zmiany przepisów doszło w sierpniu 2011 r.⁹⁸, kiedy wprowadzono przepisy, zgodnie z którymi utworzenie parku narodowego następuje w drodze ustawy⁹⁹, natomiast określenie i zmiana jego granic – poprzez wydanie rozporządzenia Rady Ministrów. Taki stan prawny obowiązuje do dzisiaj. Wcześniej zarówno utworzenie parku narodowego, jak i zmiana jego granic następowały w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Wydanie tego aktu prawnego było poprzedzone uzgodnieniami z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi JST, na których obszarze planowano podejmowanie takich działań. Natomiast w świetle obowiązujących obecnie przepisów uzgodnienie z właściwymi JST jest wymagane wyłącznie w procedurze określania i zmiany granic parku narodowego (tj. ustalenia m.in. przebiegu granicy parku, jego otuliny oraz nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawanych w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu).



W art. 10 ust. 2 u.o.p. sprecyzowano, że w imieniu JST mogą wypowiadać się jedynie ich organy uchwałodawcze. W przypadku gminy takim organem jest rada gminy, w powiecie – rada powiatu, a w województwie – sejmik województwa. Formą, w której dokonuje się uzgodnienia, jest uchwała wymienionych wyżej organów uchwałodawczych JST leżących w granicach administracyjnych parku. Taka uchwała może stanowić przedmiot skargi do sądów administracyjnych¹⁰⁰.

Omówione powyżej przepisy nie są jasne, co powoduje liczne problemy praktyczne. Przykładem może być zaskarżenie w 2009 r. przez Prokuraturę Rejonową we Włodawie uchwały w sprawie uzgodnienia zmiany granic Poleskiego Parku Narodowego. Rada Powiatu, na wniosek dyrektora Parku, podjęła uchwałę, która zawierała uzgodnienie projektu zmiany granic Parku. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie¹⁰¹ stwierdził nieważność uchwały z uwagi m.in. na brak podstaw do podejmowania przez Radę Powiatu Włodawskiego uchwały w sprawie uzgodnienia zmiany granic na podstawie przepisu art. 10 ust. 2 u.o.p. Jak stwierdził WSA w Lublinie, uzgodnienia w tym trybie wymaga bowiem projekt rozporządzenia z art. 10 ust. 1 u.o.p, a nie wniosek dyrektora parku w sprawie zmiany jego granic.

W trakcie postępowania zarówno pełnomocnik Rady Powiatu, jak i pełnomocnik Parku Narodowego podnosili, że brzmienie art. 10 u.o.p. nasuwa wątpliwości dotyczące tego, jak takie uzgodnienie powinno wyglądać w praktyce. Wskazywali, że z tego przepisu nie wynika klarowna podstawa prawna takich uchwał (a zatem czy jest to ust. 1, czy też ust. 2 tego przepisu) ani to, że przedmiotem uzgodnienia powinien być projekt rozporządzenia Rady Ministrów, a nie wniosek dyrektora parku narodowego. Zwrócili także uwagę na praktyczną wartość takiej uchwały, jako uchwały intencyjnej mającej na celu wspomoczenie przyszłych starań dyrektora o zmianę granic parku. Jednakże zdaniem sądu celem tak sformułowanych przepisów nie jest wstępne wyrażenie opinii przez organ uchwałodawczy, ale uzgodnienie treści aktu prawnego, czyli rozporządzenia. Orzeczenie to jest na razie jedynym rozstrzygnięciem sądu, które wskazuje wyraźnie, że uzgodnieniu powinien podlegać projekt rozporządzenia Rady Ministrów, a prawidłową podstawą prawną takiej uchwały jest art. 10 ust. 1 u.o.p. Na marginesie warto

98 Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 224, poz. 1337). Data wejścia w życie to 1 stycznia 2012 r.

99 Wynika to z art. 10 ust. 3 i 3b u.o.p., w których mowa o „ustawie o utworzeniu parku narodowego”, oraz z art. 8a ust. 2 u.o.p., stanowiącego, że wykaz parków narodowych stanowi załącznik do ustawy.

100 K. Gruszecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

101 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 maja 2009 r., sygn. II SA/Lu 112/09, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-lu-112-09-ochrona_przyrody_samorzad_terytoryalny,2ca2de.html (dostęp: 26.09.2021).

dodać, że sąd również wyraził wątpliwości co do celowości sformułowania w taki sposób art. 10 u.o.p. oraz braku szczegółowego określenia trybu uzgodnień. Jednak, jak sam stwierdził, wykraczało to poza ramy danego postępowania. Jak więc pokazuje praktyka, trudności z określeniem prawidłowej podstawy prawnej, a także ustalenia trybu, w jakim powinno dokonywać się uzgodnień poszerzania czy zmiany granic parku, istnieją do dziś¹⁰².

Kolejne zmiany w ustawie o ochronie przyrody wprowadzono w 2011 r. i były spowodowane wątpliwościami co do zgodności poprzedniego stanu prawnego z Konstytucją, a przede wszystkim z zasadami podziału kompetencji między organami władzy publicznej. Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP¹⁰³ to do Rady Ministrów należy „prowadzenie polityki wewnętrznej państwa”, w tym polityki ekologicznej. Co więcej, do Rady Ministrów należą „sprawy polityki państwa” (art. 146 ust. 2 Konstytucji RP), a tworzenie parków narodowych jest zadaniem o znaczeniu ogólnopaństwowym oraz kluczowym dla kształtu polityki ekologicznej państwa, powinno być zatem przypisane rządowi. Dlatego też celem zmiany z 2011 r. było oddzielenie kompetencji dotyczącej tworzenia parku narodowego, co stało się domeną ustawodawcy¹⁰⁴, od kompetencji dotyczącej określania i zmiany granic parku narodowego, co pozostawiono w gestii Rady Ministrów¹⁰⁵.



Aktualny stan prawny jest główną przyczyną niepowodzeń inicjatyw, które zmierzały do utworzenia nowych parków narodowych lub istotnego powiększenia istniejących na przestrzeni ostatnich lat.

Jednak mimo słusznego zamysłu regulacja w obowiązującym kształcie także budzi wątpliwości konstytucyjne. Biuro Analiz Sejmowych wskazało już w 2013 r., że nowy podział dopuszcza do sytuacji, w której brak aktu wykonawczego określającego granice parku spowoduje, iż ustawa o utworzeniu parku narodowego nie wywoła skutków prawnych, nie spowoduje bowiem jego faktycznego powstania. Może to prowadzić do stanu niepewności prawnej. Rozwiązanie to należy uznać za dysfunkcyjne oraz trudne do pogodzenia z zasadą prawidłowej legislacji, której jedną z przesłanek jest obowiązek tworzenia spójnych i niebudzących wątpliwości w praktyce przepisów prawa¹⁰⁶.

W celu eliminacji podstawowej bariery w tworzeniu nowych parków narodowych, jaką jest uzyskanie zgody samorządów, w 2011 r. powstał ruch społeczny mający na celu doprowadzenie do zmian tego przepisu ustawy. Niedoskonałość przepisów w tym zakresie dostrzeżono także w Ministerstwie Środowiska. W 2012 r. podsekretarz stanu w tym resorcie J. Zalewski wskazał, że konieczność uzyskania wiążącej, pozytywnej odpowiedzi od rad gmin, powiatów oraz sejmików wojewódzkich skutecznie uniemożliwia zwiększenie stopnia ochrony najcenniejszych walorów przyrodniczych kraju¹⁰⁷.

102 Uchwała Nr XI/60/15 Rady Powiatu we Włodawie z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie uzgodnienia zmiany granic Poleskiego Parku Narodowego w Urszulinie na obszarze działania Powiatu Włodawskiego, https://spw.wlodawa.bip.lubelskie.pl/index.php?id=165&id_dokumentu=1001841&akcja=szczegoly&p2=1001841 (dostęp: 2.11.2021).

103 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

104 Ustawa o ochronie przyrody nie zawiera przepisów, które mówią o utworzeniu parku narodowego, jedynie z art. 10 ust. 3 oraz art. 8a ust. 2 wynika, że utworzenie parku narodowego wymaga uchwalenia ustawy.

105 Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.o.p. określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian przez zainteresowane organizacje pozarządowe.

106 Biuro Analiz Sejmowych, Opinia prawna w sprawie niektórych aspektów nowelizacji ustawy z dnia 16 czerwca 2004 r. o ochronie przyrody, 2013, s. 2, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=23> (dostęp: 26.09.2021).

107 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2205 w sprawie obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5E609113> (dostęp: 26.09.2021).

Podobną opinię wyraził rząd, który w swoim stanowisku¹⁰⁸ wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody w lipcu 2012 r. stwierdził:

Doświadczenia zebrane w trakcie prowadzonych negocjacji dotyczących zmiany granic Białowieckiego Parku Narodowego oraz podjęte próby utworzenia nowych parków narodowych wskazują, że zastąpienie wymogu uzgodnienia projektów określenia i zmiany granic parku narodowego koniecznością uzyskania opinii właściwych miejscowo organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego jest zasadne.

Ostatecznie mimo pozytywnego stanowiska rządu do zmiany tej regulacji – z uwagi na opór samorządów – nie doszło. Przedstawiciel obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej K.A. Worobiec tak opisuje losy projektu w Sejmie:

[...] reprezentanci samorządów wydłużali bowiem procedurę i torpedowali projekt¹⁰⁹, a posłowie z powodu obfitego kalendarza wyborczego woleli nie narażać się żadnej zaangażowanej stronie, unikając ostatecznego rozstrzygnięcia. [...] Pod koniec stycznia 2013 r., na siódmym posiedzeniu podkomisji VII kadencji Sejmu, poseł Eugeniusz Czykwin (SLD) złożył wniosek o zawieszenie prac podkomisji do czasu przedłożenia przez Ministerstwo Środowiska „rzetelnych i wyczerpujących analiz: dotyczących... skutków społeczno-ekonomicznych utworzenia parków narodowych proponowanych przez rząd, a posłowie przyjęli złożony wniosek, choć przecież obywatelski projekt nie dotyczy utworzenia żadnego parku narodowego! W ten wygodny dla posłów sposób prace podkomisji zostały zawieszono do czasu przygotowania żądanych analiz [...]. Od 23 stycznia 2013 r. do końca ubiegłej kadencji Sejmu minęły prawie trzy lata, a podkomisja nie wznowiła działań [...]. Tak więc jeden poseł swoim wnioskiem unicestwił trud przygotowania obywatelskiego projektu ustawy oraz głosy ćwierć miliona osób, które go poparło swoimi podpisami¹¹⁰.

Z tego powodu od 10 lat istnieje prawo, które jest dalece niedoskonałe i potencjalnie niezgodne z konstytucją, co było kilkakrotnie potwierdzane w różnych opiniach prawnych Biura Analiz Sejmowych¹¹¹.

Obowiązujące przepisy w sposób niespójny regulują problematykę wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego głównie przez to, że skutki tej ustawy są uzależnione nie tylko od jej treści (która powinna określać granice parku i zakazy, które będą obowiązywały na jego terenie), lecz także od wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic parku i jego wejścia w życie. To właśnie projekt tego rozporządzenia, który określi szczegółowo granice parku, powinien zostać uzgodniony z JST. Oznacza to, że najpierw Rada Ministrów powinna wyznaczyć granice parku i przygotować szczegółowo treść rozporządzenia i następnie skierować taki projekt do uzgodnienia z zainteresowanymi samorządami. W praktyce przed przystąpieniem do opracowywania koncepcji nowego parku czy poszerzenia istniejącego nie ma żadnych gwarancji, że projekt ten zdobędzie konieczną akceptację samorządów. Może okazać się, że projekt rozporządzenia ostatecznie nie uzyska zgody uprawnionych organów JST. Będzie to oznaczać niemożność wydania zarówno rozporządzenia, jak i ostatecznie ustawy.

108 Stanowisko Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2012 r. wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, druk nr 23, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6C67791C89D68FCEC1257A38005431D1/%24File/23-s.pdf> (dostęp: 26.09.2021).

109 Zob. m.in.: M. Wąsowski, Klótnia o przyszłość Mazur. Park narodowy odbierze czy podwoi zarobki mieszkańców?, 2012, <https://natemat.pl/22671,klotnia-o-przyszlosc-mazur-park-narodowy-odbierze-czy-podwoi-zarobki-mieszkancow#> (dostęp: 26.09.2021); K. Worobiec, Dlaczego samorządowcy straszą mieszkańców parkiem narodowym?, 2012, <https://sadybamazury.wordpress.com/2012/08/30/dlaczego-samorzadowcy-strasza-mieszkancow-parkiem-narodowym> (dostęp: 26.09.2021).

110 K. Worobiec, Tak unicestwiono głosy milionów Polaków, 2016, <https://olszyn.wyborcza.pl/olszyn/1,150375,19715661,tak-unicestwiono-glosy-milionow-polakow.html> (dostęp: 26.09.2021).

111 <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=23> (dostęp: 26.09.2021).

2.3. Potrzeby społeczności lokalnej i uwarunkowania historyczno-kulturowe

Nie ma wątpliwości, że aktualny stan prawny jest główną przyczyną niepowodzeń inicjatyw, które na przestrzeni ostatnich lat zmierzały do utworzenia nowych parków narodowych lub istotnego powiększenia istniejących. Pomimo zgłaszania licznych postulatów zmiany przepisów i zastąpienia obowiązku uzgodnienia obowiązkiem uzyskania opinii samorządu w przedmiocie utworzenia lub powiększenia parku narodowego¹¹² żadna z kolejnych władz państwowych nie zdecydowała się na ten krok.

Poparcie lokalnych społeczności dla idei objęcia danego terenu reżimem ochronnym istotnie wpływa na skuteczność realizacji tego pomysłu¹¹³. Jako przykład można przywołać utworzenie Parku Narodowego „Ujście Warty” – jedynego, który powstał po nowelizacji ustawy o ochronie przyrody w 2000 r. Jego utworzenie doszło do skutku dzięki inicjatywie społeczności lokalnej¹¹⁴, co do dziś pozostaje odosobnionym przypadkiem. Jak zauważa K. Królikowska:

[...] nawyki społeczeństwa obywatelskiego i poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne nie są w naszym kraju jeszcze w pełni wykształcone, a kultura własności prywatnej, przedsiębiorczości i interesu lokalnego na razie przysłania szerzej pojęty interes publiczny¹¹⁵.

To trafnie tłumaczy, dlaczego w ciągu ostatnich 20 lat nie utworzono żadnego parku narodowego. Istotną barierę stanowią tu nie tylko niechęć samorządów lokalnych wobec idei parków narodowych, lecz także brak uświadomionej potrzeby wśród lokalnych społeczności. Należy jednak zwrócić uwagę na jeszcze inną kwestię, tj. zakorzenienie społeczności lokalnych. Park Narodowy „Ujście Warty” powstał na Ziemiach Odzyskanych, gdzie poczucie ojcowizny i silne przywiązanie do ziemi są znacznie mniejsze niż w innych częściach kraju. Co więcej, większość terenów tego parku stanowiły grunty należące do Skarbu Państwa. W przypadku pozostałych szeroko dyskutowanych projektów nowych parków narodowych związki lokalnej społeczności z ziemią (ojcowizną) są dużo silniejsze. W konsekwencji decyzje instytucji zewnętrznych są traktowane jako niesprawiedliwe, a przymus podporządkowania się wymogom ochrony przyrody, w tym ograniczenia korzystania z naturalnych zasobów parku, jako sprzeczny z prawem własności. Problem ten celnie ujmuje K. Królikowska:

[...] regulacje państwowe w postaci rozszerzenia parków narodowych na ziemi prywatnej są postrzegane jako nieufność wobec władz lokalnych i unieważnienie prawa własności. Jest to odbierane jako krytyka lokalnej wizji zrównoważonego gospodarowania, nieprzystającej do wizji menadżerów z zewnątrz [...] i chociaż naukowcy i planiści postrzegają [...] rozwój zrównoważony czy stabilność systemów za uniwersalne, to w oczach miejscowej ludności uchodzą za grupę interesu, reprezentującą cele ludności miejskiej¹¹⁶.

Warto dodać, że brak zaufania do instytucji odpowiedzialnych za ochronę przyrody w południowej części kraju wiąże się z wciąż żywą pamięcią przymusowych wyłączeń przeprowadzanych w związku z tworzeniem parków narodowych w systemie socjalistycznym¹¹⁷. Zgodnie z teorią wielopoziomowości

112 Zob. m.in. inicjatywa ustawodawcza „Oddajcie parki narodowi” lub inicjatywa obywatelska, która doprowadziła do złożenia w listopadzie 2010 r. projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody. M. Wajszczyk, R. Szymczuk, Oddajcie parki narodowi, 2010, <https://nowyobywatel.pl/2010/09/15/oddajcie-parki-narodowi> (dostęp: 26.09.2021); druk sejmowy nr 23, VII kadencja Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=17505B09AC7AC4B1C1257950004998C8> (dostęp: 26.09.2021).

113 J.A. Oldekop, G. Holmes, W.E. Harris, K.L. Evans, A global assessment of the social and conservation outcomes of protected areas, “Conservation Biology” 2016, vol. 30(1), s. 133–141; G.S. Andrade, J.R. Rhodes, Protected areas and local communities: an inevitable partnership toward successful conservation strategies?, “Ecology and Society” 2012, vol. 17(4).

114 T. Burger, Konflikt ekologiczny – specyfika i studium przypadków, w: Konflikt ekologiczny. Materiały pokonferencyjne, C. Starczewski (red.), Centrum Informacji o Środowisku, Warszawa 2007, s. 12.

115 K. Królikowska, Konflikty społeczne w polskich parkach narodowych, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2007.

116 Ibidem.

117 M. Grodzinska-Jurczak, J. Cent, Expansion of nature conservation areas: problems with Natura 2000 implementation in Poland?, “Environmental Management” 2011, vol. 47(1), s. 11–27.

konfliktów związanych z ochroną dzikiej przyrody¹¹⁸ realizacja inicjatyw rozszerzających status ochronny obszaru będzie wiązała się z oporem, nawet jeśli model ich wdrożenia będzie wyraźnie różnił się od tych znanych z historii.



Brak uświadomionej potrzeby wśród lokalnej społeczności stanowi istotną barierę nieutworzenia w ciągu ostatnich 20 lat żadnego parku narodowego.

Inną kwestią pozostaje stosunek społeczności lokalnych do samej idei tworzenia parków narodowych. Jak stwierdził A. Hibszer w swoim przekrojowym badaniu z 2013 r., władze gmin powiązanych przestrzennie z parkami narodowymi znacznie wyżej niż ich mieszkańcy oceniają walory przyrodnicze i krajobrazowe parków¹¹⁹. Stosunek mieszkańców gmin leżących w granicach parków narodowych do wartości tych ostatnich zależy od wykształcenia, rodzaju wykonywanej pracy oraz miejsca zamieszkania (wewnątrz lub na zewnątrz parku)¹²⁰. **W przypadku części mieszkańców mamy do czynienia ze zjawiskiem opisywanym w socjologii pod hasłem NIMBY (ang. *Not in My Backyard* – „nie w moim ogródku”). Przełamanie tej psychicznej bariery stanowi jedno z głównych wyzwań w procesie rozwoju sieci parków narodowych.** Przyczyny takich postaw mogą być zróżnicowane – może chodzić m.in. o wspomnianą już kwestię utrzymania ojcowizny, niechęć do wpuszczania „obcych” (np. turystów, nowych władz parku) lub też opór przeciwko nieznanemu. Wyniki niedawnych badań przeprowadzonych wśród przedsiębiorców pracujących w branży turystycznej w rejonie Puszczy Białowieskiej wskazują, że niechęć do ochrony przyrody u respondentów maleje wraz ze wzrostem odległości od Puszczy. Negatywny stosunek do formalnej ochrony przyrody wyraźnie zaznacza się wśród „miejscowych” (w opozycji do „przyjezdnych”) oraz osób zawodowo powiązanych z LP. Znaczenie ma też społeczne postrzeganie zatrudnienia w Białowieskim Parku Narodowym jako zajęcia mniej prestiżowego od pracy w LP, ponieważ lokalni leśnicy są postrzegani jako dobrzy gospodarze, dbający o przyrodę i lokalną infrastrukturę. Wpływa to istotnie na postawy dotyczące m.in. rozszerzenia Białowieskiego Parku Narodowego¹²¹.

Na tym tle ewenementem jest inicjatywa społeczna z 2021 r. mająca na celu powiększenie Karkonoskiego Parku Narodowego. Chodzi o obszary w gminie Piechowice (w sumie około 1600 ha). Teren ten stanowi otulinę Parku, ale znajduje się w zarządzie Nadleśnictwa Szklarska Poręba. Proces powiększenia Parku został zainicjowany przez mieszkańców, których niepokoi intensywna gospodarka leśna prowadzona przez Nadleśnictwo – wycinanie lasów, zwłaszcza w otulinie¹²². Inicjatywa zyskała aprobatę władz Parku, a także Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹²³. W listopadzie 2021 r. burmistrz miasta Piechowice zarządził przeprowadzenie konsultacji społecznych mających na celu poznanie opinii mieszkańców¹²⁴. Bez względu na efekt tych starań jest to bez wątpienia przejaw cennego wzrostu świadomości społeczności lokalnych, a także przykład dobrej współpracy lokalnych samorządów z parkiem narodowym.

118 F. Madden, B. McQuinn, Conservation's blind spot: The case for conflict transformation in wildlife conservation, "Biological Conservation" 2014, vol. 178, s. 97–106.

119 A. Hibszer, op.cit.

120 Ibidem.

121 M. Giergiczyński, S. Valasiuk, Badanie preferencji osób działających w branży turystycznej w regionie Puszczy Białowieskiej, Warszawa 2021 (niepublikowane).

122 Mieszkańcy i przyrodnicy chcą powiększyć Karkonoski Park Narodowy. Protestują Lasy Państwowe, <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,27758849,mieszkanicy-i-przyrodnicy-chca-powiekszy-c-karkonoski-park-narodowy.html> (dostęp: 8.11.2021).

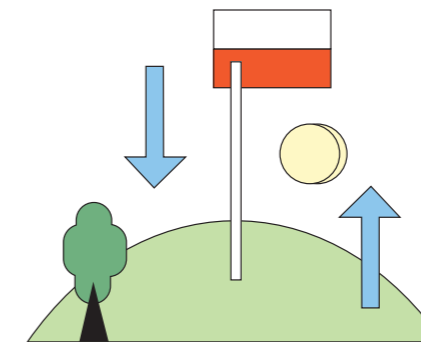
123 <https://kpn.mab.pl/dokumenty-w-sprawie-powiekszenia-kpn-2021/n> (dostęp: 8.11.2021).

124 <https://piechowice.bip.net.pl/kategorie/104-rok-2021/artykuly/936-zarządzenie-nr-1432021-burmistrza-miasta-piechowice-z-dnia-22-wrzesnia-2021-roku-w-sprawie-przeprowadzenia-konsultacji-spoecznych-w-sprawie-poszerzenia-granic-karkonoskiego-parku-narodowego-w-trzech-obszarach-gminy-miejskiej-piechowice> (dostęp: 8.11.2021).

2.4. Bierna postawa władz centralnych

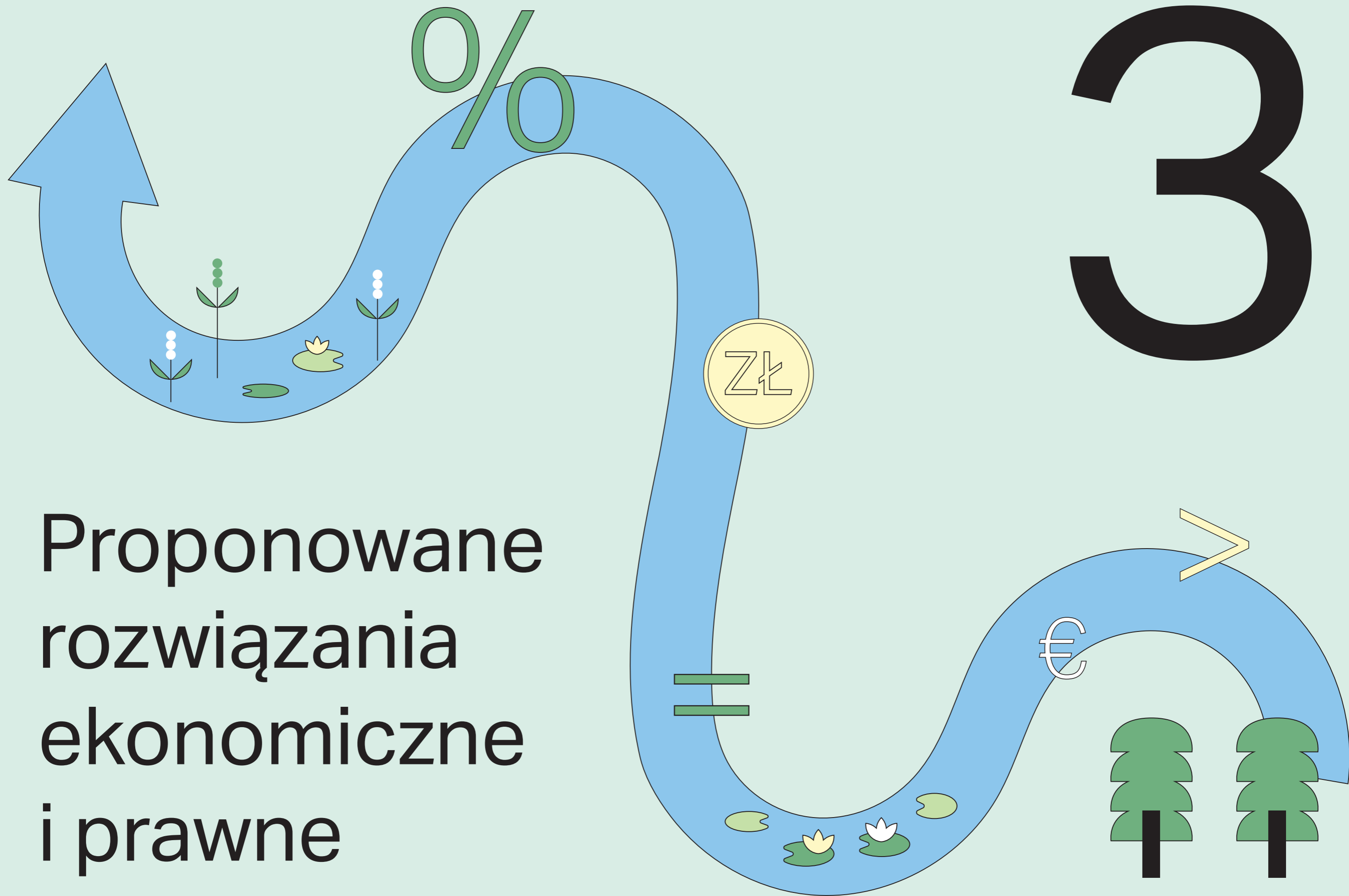
Na koniec należy też wspomnieć o bierności władz centralnych w zakresie powiększania sieci parków narodowych. Ta postawa ma kilka przyczyn, wśród których dwie wydają się najistotniejsze:

- **koncentracja na tworzeniu sieci Natura 2000**, w tym wybór jednostek, ustalanie ich granic, konsultacje z mieszkańcami, przygotowanie wniosków do organów unijnych, a także opracowywanie obowiązkowych planów ochrony dla tych obszarów;
- **ograniczenia budżetowe** – objęcie gruntu formą ochrony przyrody taką jak park narodowy ma znaczący wpływ na wykonywanie przysługującego właścicielowi prawa własności; w związku z tym gdy w granicach projektowanego parku narodowego mieści się nieruchomość niebędąca własnością Skarbu Państwa, należy uzyskać zgodę jej właściciela¹²⁵; w przypadku jej braku niezbędne jest przeprowadzenie procedury wywłaszczenia nieruchomości na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami¹²⁶, co wiąże się z koniecznością zapłaty odszkodowań; dodatkowym obciążeniem są ogólne koszty utworzenia i finansowania nowych parków z budżetu państwa; dlatego przyznanie prawa weta jednostkom samorządu terytorialnego w art. 10 ust. 2 u.o.p. jest w zasadzie rozwiązaniem wygodnym dla władz szczebla centralnego, ponieważ zapobiega dodatkowemu obciążeniu budżetu państwa.



125 Art. 7 ust. 2 u.o.p.

126 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.).



Proponowane
rozwiązania
ekonomiczne
i prawne

W dyskusji nad tworzeniem i powiększaniem parków narodowych pojawiają się argumenty, że korzyści z obecności na terytorium danego państwa wartościowych i unikalnych form przyrodniczych czerpią wszyscy jego obywatele, a wynikające z tego obciążenia i ograniczenia prawne spadają na społeczności lokalne. Poszukiwanie mechanizmów wsparcia finansowego JST, na których terenie istnieje park narodowy lub jest planowane jego założenie, jako swoistej rekompensaty wydaje się zatem w pełni uzasadnione. Wprowadzenie obecności parku narodowego na terenie jednostki nie może być traktowane wyłącznie jako bariera jej rozwoju, jednakże sytuacja każdej jednostki jest inna i nie można ogólnie zakładać rekompensującej roli turystyki względem korzyści utraconych z powodu obowiązujących na terenie gminy reżimów ochrony przyrody.

3.1. Przekształcenie modelu uzgodnienia w rozbudowaną ścieżkę konsultacji

Aby powrócić do procesu tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce oraz aktywnie zaangażować w niego lokalne społeczności, należy przekształcić obecny model uzgodnienia w rozbudowaną ścieżkę konsultacji na etapie przygotowania projektu parku narodowego.

Procedura publicznych konsultacji projektów tworzenia i powiększania parków narodowych jest powszechnie stosowana w wielu państwach. Utworzenia lub powiększenia parku na ogół nie uzależnia się od bezwzględnej zgody miejscowych władz¹²⁷, choć w państwach członkowskich Unii Europejskiej funkcjonują również rozwiązania zbliżone do obowiązującego w Polsce, mianowicie – gdy park jest tworzony w kooperacji z władzami miejscowymi, potrzebne jest ich przyzwolenie¹²⁸.

Jak wskazano powyżej, przepis regulujący tę kwestię w Polsce ma szereg wad, dlatego proponujemy, aby określenie lub zmiana granic parku narodowego mogły nastąpić po zaopiniowaniu projektu rozporządzenia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.o.p., przez właściwą miejscowo radę gminy oraz zainteresowane organizacje pozarządowe. Podstawowa różnica merytoryczna pomiędzy obecną a proponowaną regulacją sprowadza się więc do rezygnacji z obowiązku uzyskania zgody wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (województwa, powiatu i gminy) i zastąpienia jej możliwością wydania przez radę gminy opinii o niewiążącym charakterze. Procedura pomijająca w uzgodnieniach szczebel powiatów jest stosowana przy tworzeniu parku krajobrazowego przez samorząd wojewódzki, który taki pomysł konsultuje tylko z zainteresowanymi gminami.

Propozycja ta jednak nie przewiduje pozbawienia samorządu terytorialnego prawa głosu w tej sprawie, a jedynie zmianę jego rozstrzygającego charakteru. Zasięgnięcie opinii samorządu byłoby obowiązkowe. Granice parku narodowego nie mogłyby zostać ustalone bez wystąpienia o opinię do organu uchwałodawczego gminy. Takie rozwiązanie rodzi obawy samorządowców, że wyrażane przez nich opinie w ogóle nie będą brane pod uwagę. Sytuacja taka może mieć miejsce, ale w praktyce stosowania tych przepisów może się też okazać, że ostatecznie nigdy nie zostanie wydane rozporządzenie, którego treść nie spotkałaby się z pozytywną opinią właściwych samorządów¹²⁹.

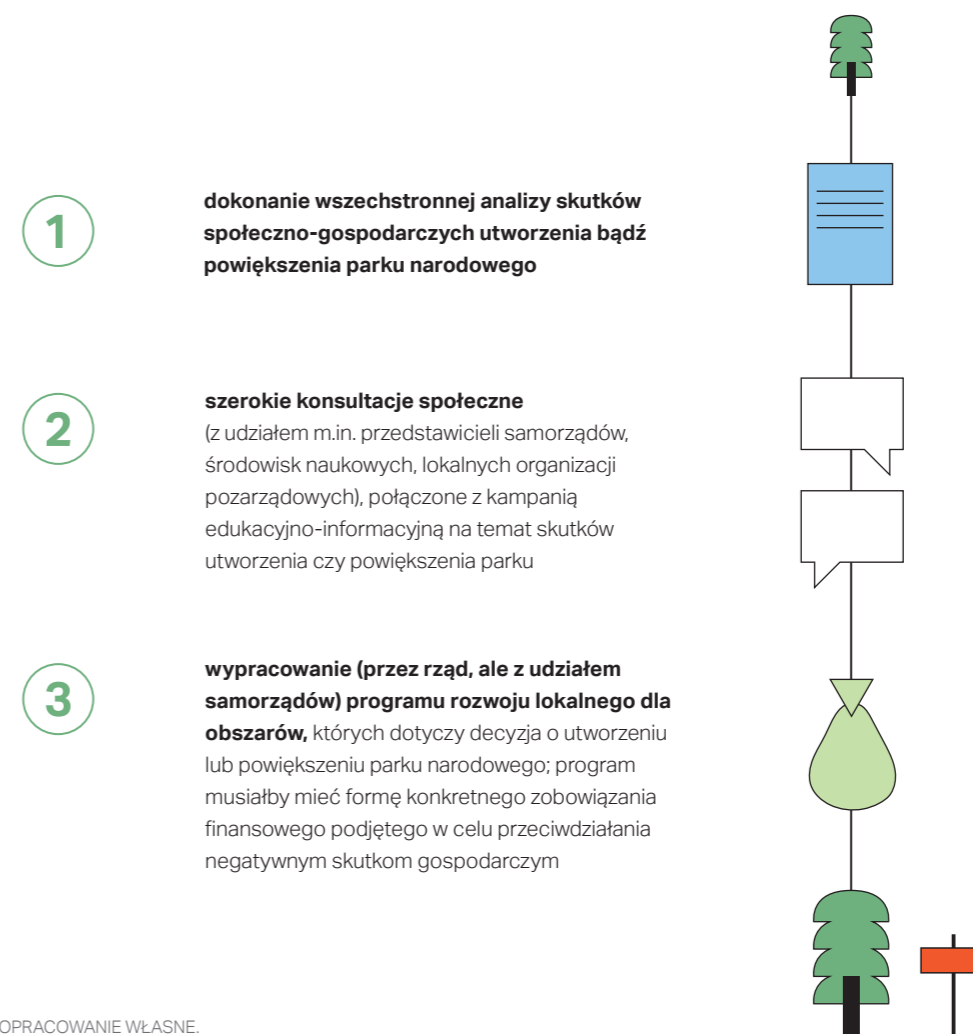
127 Zob. m.in. procedury tworzenia parków narodowych w: Chorwacji (Nature Protection Act, https://www.hah.hr/pdf/Nature_Protection_Act.pdf, dostęp: 26.09.2021), Francji (Environmental Code https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=CDD1F31F455C49164276B390CCE07154.tpl&fr22s_2?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20190617, dostęp: 26.09.2021), Włoszech (Framework Law on Protected Areas, <http://www.parks.it/federparchi/leggi/394.html#anchor%20art8>, dostęp: 26.09.2021) lub Finlandii (Nature Conservation Act, <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1996/en19961096.pdf>, dostęp: 26.09.2021).

128 W Słowenii, jeśli obszar chroniony jest ustanawiany przez organ rządowy, przeprowadza się jedynie wysłuchanie publiczne – musi ono trwać minimum 60 dni i odbywa się w społecznościach lokalnych, których dotyczy projektowany park narodowy. W toku wysłuchania wnioskodawca prezentuje cele utworzenia parku narodowego, projekt odpowiedniej ustawy oraz dokumentację kartograficzną i zbiera opinie wśród społeczności lokalnych. Natomiast w przypadku, kiedy obszar jest ustanawiany wspólnie przez rząd oraz organy społeczności lokalnej, ustawa o jego utworzeniu jest ważna jedynie wówczas, gdy zostanie zaakceptowana przez wszystkich założycieli. Niemniej jednak obszar chroniony o wyjątkowym znaczeniu dla państwa lub duży obszar o znaczeniu międzynarodowym jest z mocy prawa ustanawiany przez Zgromadzenie Narodowe Republiki Słowenii. Nature Conservation Act, <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/slv61725.pdf> (dostęp: 26.09.2021).

129 Opinia prawna dotycząca obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (druk nr 23) oraz propozycji zgłoszonych do projektu w trakcie wysłuchania publicznego w dniu 13 marca 2012 r., s. 8, [http://orka.sejm.gov.pl/EKSBAS.nsf/0/C125768C004D7EE7C1257ACA0496A08/\\$file/2512-12.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/EKSBAS.nsf/0/C125768C004D7EE7C1257ACA0496A08/$file/2512-12.pdf) (dostęp: 26.09.2021).

Z uwagi na fakt, że wprowadzenie tak istotnych zmian nie powinno sprowadzać się do prostej zamiany słowa „uzgodnienie” na słowo „zaopiniowanie”, proces podejmowania decyzji w sprawie tworzenia i powiększania parku narodowego powinien składać się z trzech etapów:

* Grafika 2: Proponowana procedura tworzenia i powiększania parków narodowych



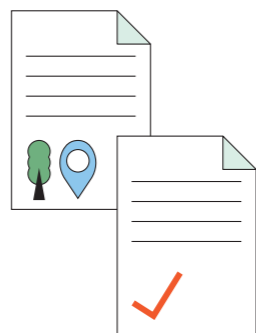
ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE.

Podobna propozycja została zaprezentowana 13 marca 2012 r. podczas wysłuchania publicznego w Sejmie jako obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody¹³⁰. Zakładała, że po wyczerpaniu działań objętych procedurą konsultacyjną ostateczna decyzja w sprawie utworzenia parku narodowego należałaby do Rady Ministrów. Obowiązek przeprowadzenia tego rodzaju rozbudowanej procedury konsultacyjnej powinien wynikać z ustawy. Według Biura Analiz Sejmowych¹³¹ wiele osób wskazywało na potrzebę ustawowego zagwarantowania szerokich i rzetelnych konsultacji, aby uniknąć często spotykanej praktyki przeprowadzania konsultacji o charakterze fasadowym. Propozycje dotyczące procedury konsultacyjnej zostały szczegółowo opisane w raporcie przekazanym komisji sejmowej¹³².

130 Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 10) z dnia 13 marca 2012 r., <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/A5ECB1C5F7BFCE7EC12579D6002F021B/%24File/0032107.pdf> (dostęp: 26.09.2021).

131 Zob. Opinia prawna z 20 listopada 2012 r. Biura Analiz Sejmowych dotycząca obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (druk nr 23) oraz propozycji zgłoszonych do projektu w trakcie wysłuchania publicznego w dniu 13 marca 2012 r., <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&n=23> (dostęp: 26.09.2021).

132 D. Sześciło, op.cit., s. 22.



Analogicznym, choć mniej rozbudowanym przykładem już funkcjonującego **modelu konsultacji** w systemie ochrony przyrody w Polsce są tzw. zespoły lokalnej współpracy przy tworzeniu planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000¹³³. Niewątpliwym atutem tego modelu jest rozbudowana analiza interesariuszy (18 grup interesu obowiązkowo uwzględnianych w pracach przygotowawczych). Prace tych zespołów są realizowane w bardzo trudnych warunkach wejściowych ze względu na niski poziom zaufania społeczności lokalnych do instytucji obszarów Natura 2000. Jest to spowodowane odgórnym sposobem implementacji sieci do polskiego systemu ochrony przyrody, pozbawiającym społeczności lokalne możliwości realnego udziału w procesie wyznaczania granic¹³⁴. Realizacja podstawowego celu konsultacji związanych z tworzeniem planów zadań ochronnych dla tych obszarów musi być zatem poprzedzona etapem łagodzenia napięć, obiektywizowania wiedzy poszczególnych grup interesu na temat sieci oraz tworzenia nowych relacji społecznych. Pomimo tak trudnych warunków wejściowych proces jest realizowany z relatywnie dużą skutecznością, na co wpływ mają m.in. jego stabilne finansowanie w ramach projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz wsparcie przez ekspertów zewnętrznych¹³⁵. Do wskazywanych wad procesu należy wciąż niski stopień jego legitymizacji, spowodowany ograniczoną elastycznością prac związanych z regułami wydatkowania środków. Problem jest szczególnie dotkliwy w przypadku podzlecenia organizacji spotkań konsultacyjnych firmom komercyjnym, które nie są zainteresowane realizacją zadań wykraczających poza zakres umów¹³⁶. Niemniej funkcjonowanie w polskim systemie ochrony przyrody takiego modelu pokazuje, że czynny udział grup interesu w procesie zarządzania obszarami chronionymi jest możliwy. W kontekście tzw. drabiny partycypacji jest to forma dalece bardziej zaawansowana niż fasadowy (niedeliberacyjny) model partycypacji, za jaki trzeba formalnie uznać przyznanie samorządom lokalnym prawa uzgadniania projektów tworzenia/poszerzania parków narodowych¹³⁷.

Kluczowym elementem procedury opiniowania byłaby analiza skutków społeczno-gospodarczych utworzenia bądź powiększenia parku narodowego, która obejmowałaby:

- **szacunek kosztów i strat** poniesionych przez JST w związku z utworzeniem lub powiększeniem parku narodowego;
- **analizę potencjalnych wpływów** uzyskanych przez JST dzięki centralnemu wsparciu obszarów, które znalazłyby się w granicach parku narodowego. Projektodawca miałby obowiązek przedstawić taki szacunek w trakcie konsultowania projektu rozporządzenia w sprawie parku narodowego. Gdyby z szacunku wynikało, że wpływy dla JST byłyby niższe niż poniesione koszty i straty, projektodawca musiałby wypłacić JST tę różnicę i wskazać źródła finansowania (wypłata ta mogłaby przyjąć formę subwencji parkowej, która jest omówiona w dalszej części raportu).

133 GDOŚ, Opracowanie planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, 2012.

134 M. Strzelecka, M. Rechciński, J. Tusznio, A. Akhshik, M. Grodzińska-Jurczak, Environmental justice in Natura 2000 conservation conflicts: The case for resident empowerment, "Land Use Policy" 2021, vol. 107.

135 <http://krakow.rdos.gov.pl/opracowanie-planow-zadan-ochronnych-dla-obszarow-natura-2000-pzobis> (dostęp: 19.08.2021).

136 J. Piwowarczyk, B. Wróbel, Determinants of legitimate governance of marine Natura 2000 sites in a post-transition European Union country: A case study of Puck Bay, Poland, "Marine Policy" 2016, vol. 71, s. 310–317.

137 K. Niedziałkowski, M. Blicharska, G. Mikusiński, B. Jędrzejewska, op.cit.

W niniejszym opracowaniu definiujemy pojęcie inwestycji jako „długookresowe, obarczone ryzykiem alokowanie kapitału w celu osiągnięcia korzyści w przyszłości”¹³⁸. Z punktu widzenia współczesnej metodyki rachunku efektywności inwestycji utworzenie parku narodowego należy sklasyfikować jako tzw. społeczną inwestycję hybrydową, tzn. taką, w której występują koszty oraz korzyści zarówno społeczne, jak i komercyjne. W krajach Unii Europejskiej kluczową metodą oceny projektów o charakterze ekologicznym jest analiza kosztów i korzyści¹³⁹.



Utworzenie parku narodowego należy zaklasyfikować jako tzw. społeczną inwestycję hybrydową, czyli taką, w której występują koszty oraz korzyści zarówno społeczne, jak i komercyjne.

Jej celem jest określenie, w jakim zakresie projekt przyczyni się do podniesienia dobrobytu społecznego, a główną przesłankę jej użycia stanowi dążenie do rozsądnego zarządzania środkami publicznymi w świetle równowagi pomiędzy celami środowiskowymi, gospodarczymi i społecznymi¹⁴⁰. W aktualnym stanie prawnym nie funkcjonują modele analizy kosztów i strat możliwe do zastosowania w kontekście omawianego zagadnienia. Istnieją jednak modele, które mogą posłużyć jako punkt wyjścia do stworzenia takiego mechanizmu. I tak np. do przedstawienia takiej analizy kosztów i korzyści zobowiązuje prawo energetyczne¹⁴¹. Warto też przyrzeć się rozporządzeniu wykonawczemu Komisji¹⁴² dotyczącemu realizacji programów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w którym znajdziemy załącznik „Metodyka przeprowadzania analizy kosztów i korzyści”. Jest tam zawarte szczegółowe omówienie tego, jak opracować elementy analizy, takie jak: prezentacja kontekstu, definicja celów, identyfikacja projektu, wyniki studiów wykonalności wraz z analizą popytu i wariantów, analiza finansowa, analiza ekonomiczna oraz ocena ryzyka.

Zgodnie z założeniem, że planowanie obszaru chronionego powinno odbywać się w ramach złożonego procesu społecznego, który jest gwarantem powodzenia tego przedsięwzięcia¹⁴³, na kolejnych stronach przedstawiamy przykładowy ogólny schemat analizy skutków społeczno-gospodarczych w przypadku utworzenia parku narodowego, który byłby realizowany przez projektodawcę¹⁴⁴.

138 S. Kasiewicz, W. Rogowski, Inwestycje hybrydowe – nowe ujęcie oceny efektywności, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.

139 Ibidem.

140 T. Żylicz, Wycena usług ekosystemów leśnych, w: Materiały drugiego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym, K. Rykowski (red.), Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary 2014, s. 1–21.

141 Obowiązek dotyczy przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła, przesyłaniem i dystrybucją ciepła oraz innych przedsiębiorców planujących budowę, przebudowę lub znaczną modernizację jednostki wytwórczej o mocy nominalnej cieplnej powyżej 20 MW, sieci ciepłowniczej lub sieci chłodniczej, Art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348 z późn. zm.).

142 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”.

143 E. Iddle, T. Bines, Planowanie ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Przewodnik dla praktyków i ich szefów, Klub Przyrodników, Świebodzin 2004.

144 Na podstawie: A. Markowska, Analiza kosztów i korzyści w kontekście ochrony lasów, w: Wartości nierynkowych korzyści z lasów. Metody wyceny oraz zastosowanie wyników w analizach ekonomicznych, A. Bartczak et al. (red.), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011, s. 75–76; M. Boćkowski, W. Rogowski, Wycena usług ekosystemowych oraz ich zastosowanie w rachunku ekonomicznym – praktyczne przykłady w zarządzaniu zasobami przyrodniczymi, „Studia i Prace KZiF SGH” 2018, t. 167, s. 37–64.



Ustalenie zakresu analizy i opracowanie wariantów utworzenia parku

Utworzenie parku narodowego jest przedsięwzięciem o silnym i długotrwałym wpływie na środowisko społeczne i przyrodnicze, dlatego analiza powinna obejmować odpowiednio długi okres. Proponujemy przyjąć czas obowiązywania planu ochrony przyrody w parku narodowym, czyli 20 lat. Zasięg oddziaływania projektu byłoby ogólnopolski, ponieważ korzyści z utworzenia parku narodowego obejmą nie tylko społeczność lokalną. Analiza wariantów może obejmować minimum trzy (lub więcej) propozycje:

- wariant zerowy *business as usual*, bez utworzenia parku;
- wariant pośredni, polegający np. na utworzeniu rezerwatu przyrody o dużej powierzchni, zabezpieczającego najcenniejsze obszary projektowanego parku; na pozostałym terenie podtrzymano by dotychczasowy sposób gospodarowania;
- utworzenie parku narodowego o docelowej powierzchni, którego projekt został opracowany przez projektodawcę.



Zebranie danych do analizy

W przypadku każdego z wariantów należy wziąć pod uwagę specyficzne parametry, np.:

- dla wariantu zerowego: koszty eksploatacyjne pozyskania drewna, zatrudnienia personelu i wykonywania zabiegów pielęgnacyjnych; korzyści w postaci dochodów ze sprzedaży drewna, korzyści dla gminy w postaci odprowadzonego przez LP podatku, wartość rekreacyjna i przedmiotowa dla myśliwych;
- dla wariantu pośredniego (utworzenia rezerwatu): koszty opracowania planu ochrony oraz jego realizacji; korzyści dla instytucji naukowych w postaci zachowania obiektów przyrodniczych do badań podstawowych;
- dla wariantu utworzenia parku: koszty utworzenia i utrzymania parku (infrastruktura, pracownicy); korzyści wynikające ze zwiększonej atrakcyjności (promocji) turystycznej regionu, możliwość otrzymania dodatkowych dotacji dla lokalnej społeczności.



Wycena kosztów i korzyści oraz uwzględnienie stopy dyskontowej

Należy wycenić wszystkie możliwe koszty i korzyści zgodnie z zasadą kompleksowości w ujęciu podmiotowym¹⁴⁵. Dotyczy to wszystkich możliwych podmiotów – na całym potencjalnym obszarze oraz w pełnym okresie objętym analizą. Jakość końcowej wyceny będzie zależała m.in. od zastosowania jak największej liczby metod wyceny usług ekosystemowych, dopasowanych do lokalnej specyfiki społeczno-gospodarczej oraz uwarunkowań przyrodniczych. Koszty utworzenia parku narodowego będą obejmować koszty wybudowania budynku administracyjno-edukacyjnego oraz jego utrzymania i amortyzacji. Trzeba też pamiętać o ewentualnych kosztach przejęcia części budynków (np. leśniczówek) lub gruntów (użytki ekologiczne wymagające ekstensywnej gospodarki) od LP. Kolejnym obszarem w gospodarstwie parkowym będą koszty zatrudnienia pracowników. Można się spodziewać, że wraz

¹⁴⁵ W. Rogowski, Rachunek efektywności inwestycji. Wyzwania teorii i potrzeby praktyki, Wydawnictwo Nieoczywiste, Piaseczno 2016.

z utworzeniem parku powstaną nowe miejsca pracy, które przyciągną specjalistów z innych regionów Polski. Przy wycenie utraconych korzyści można przykładowo wykorzystać zestawienia dotyczące dochodów z organizacji polowań przez miejscowy ośrodek hodowli zwierzyny (specjalny obwód łowiecki), będący pod zarządem LP¹⁴⁶, natomiast wzrost korzyści ze zwiększonych usług rekreacyjnych można obliczyć za pomocą metod wyceny usług ekosystemowych lub też metody transferu korzyści¹⁴⁷. Na koniec wszystkie koszty i korzyści należy odpowiednio zdyskontować. W przypadku inwestycji środowiskowych najczęściej stosuje się stopę dyskontową wolną od komponentu ryzyka lub z bardzo niskim komponentem ryzyka, ponieważ portfel inwestycji społecznych jest na tyle zróżnicowany, że ryzyko całego portfela jest praktycznie bliskie zeru. Natomiast jej wysokość musi być wyższa od zera, w przeciwnym razie inwestycja społeczna nie spełniałaby testu efektywności kosztowej i w rezultacie byłaby zawsze odrzucana. Wartość stopy dyskontowej prawdopodobnie zbliży się do realnej rynkowej stopy zwrotu i wyniesie po uwzględnieniu czynnika ryzyka od 4 proc. do 5 proc.¹⁴⁸.



Obliczenie wyników (bądź wskaźników) dla poszczególnych wariantów

Do sporządzenia społeczno-ekonomicznej analizy kosztów i korzyści poszczególnych wariantów utworzenia parku narodowego stosuje się wskaźnik ekonomicznej wartości bieżącej netto (ang. *Economic Net Present Value*, ENPV), który jest odpowiednikiem miernika NPV (ang. *Net Present Value*) najczęściej stosowanego w analizie finansowej. Służy on do oceny rentowności danego wariantu w całym okresie jego trwania. ENPV poza uwzględnieniem wszystkich przychodów oraz kosztów finansowych, które są ujmowane w NPV, obejmuje również korzyści i koszty zewnętrzne dane projektu (m.in. wycenę wpływu na środowisko czy dobrostan lokalnej społeczności). Z tego powodu wskaźnik ENPV dla różnych wariantów utworzenia parku narodowego powinien być wyższy od wskaźnika NPV. Na podstawie ENPV można również obliczyć ekonomiczną stopę zwrotu z (ang. *Economic Rate of Return*, ERR), która jest odpowiednikiem wewnętrznej stopy zwrotu (ang. *Internal Rate of Return*, IRR) stosowanej zwykle w analizach finansowych. Dzięki ERR można zatem obliczyć względną rentowność projektu (jego korzyści w relacji do kosztów) z uwzględnieniem jego efektów środowiskowych i społecznych. Z pozostałych wskaźników uzyskanych w toku analizy kosztów i korzyści, które muszą zostać obliczone na potrzeby wyliczenia ERR, warto wymienić: całkowite koszty finansowe każdego wariantu utworzenia parku narodowego, całkowite korzyści każdego wariantu (dochody finansowe oraz korzyści środowiskowe i społeczne), a także wskaźnik B/C, czyli relację całkowitych korzyści do całkowitych kosztów¹⁴⁹. Należy podkreślić, że wyjątkowo istotne w przypadku projektu parku narodowego obejmującego rozległe obszary leśne będzie rzetelne określenie efektów dystrybucyjnych, szczególnie tych postrzeganych jako negatywne, czyli

- utraty przez PGL LP źródeł dochodu ze sprzedaży drewna; w tym zakresie należy zbadać relację pomiędzy utraconym produktem brutto lokalnego przemysłu drzewnego a wygenerowanym produktem brutto nowo powstałych przedsiębiorstw (turystycznych); warto wziąć pod uwagę, że dochód wygenerowany przez nowe przedsiębiorstwa może zrekomensować dochód utracony ze sprzedaży drewna;
- utraty dochodów (głównie przez LP) z organizacji polowań – lokalne nadleśnictwo straci klientów na rzecz innych ośrodków hodowli zwierzyny (nadleśnictw).

¹⁴⁶ Np. na obszarze projektowanego Turnickiego Parku Narodowego.

¹⁴⁷ A. Bartczak, H. Lindhjem, A. Stenger, Review of benefit transfer studies in the forest context, w: Proceedings of the Biennial Meeting of the Scandinavian Society of Forest Economics, E. Bergseng, G. Delbeck, H.F. Hoen (Eds.), Lom 2008; A. Bartczak et al., Benefit transfer – methods and some applications, w: Review of instruments and valuation methods for multifunctional forest policy. Task 1: POLFOREX Project 2008/2009, Warsaw University, Warsaw 2009, s. 74–89.

¹⁴⁸ A. Markowska, op.cit. Wysokość zalecanej społecznej stopy dyskontowej dla państw objętych Funduszem Spójności wynosi 5 proc. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. załącznik III.

¹⁴⁹ A. Markowska, op.cit.

Wymienione skutki (efekty) są często przedstawiane przez przeciwników powstania parków narodowych jako te, które mają wywołać tzw. efekt domina i w konsekwencji postępującą zapaść gospodarczą w danym regionie. Celem analizy kosztów i korzyści jest m.in. weryfikacja tych twierdzeń. Warto zauważyć, że w przypadku, kiedy obszar projektowanego parku narodowego pokrywają w większości lub całości grunty Skarbu Państwa, istotna część efektów dystrybucyjnych związanych z własnością prywatną zostanie zminimalizowana



Rekomendacje dotyczące celów procesów decyzyjnych

Produktem społecznej analizy kosztów i korzyści powinny być klarowne rekomendacje dotyczące sposobu zagospodarowania obszaru projektowanego parku narodowego. Wyniki powinny być przekazane wszystkim zainteresowanym podmiotom administracji lokalnej, centralnej (władze krajowe) i innym kluczowym interesariuszom. Dodatkowo należy opracować napisany językiem zrozumiałym dla przeciętnego odbiorcy skróty raport, w którym zostaną podsumowane wyniki analizy i który będzie zaprezentowany i dostępny dla mieszkańców oraz opinii publicznej.

Tak opracowany szacunek kosztów i strat oraz wpływów byłby przedstawiony radzie gminy wraz z projektem w sprawie określenia lub zmiany granic parku narodowego do zaopiniowania. Organ uchwałodawczy JST mógłby zgłosić zastrzeżenia do przedstawionej estymacji pod warunkiem, że według szacunku JST koszty i straty przewyższałyby wpływy, a z projektu nie wynikałoby, że zapewniono źródło sfinansowania tej różnicy. Organ ten byłby zobowiązany dołączyć do zastrzeżeń własne oszacowanie kosztów, strat i wpływów, poparte odpowiednią dokumentacją. Koszty, straty i wpływy mogłyby być wyliczane według wskazówek podanych w rozporządzeniu wydanym zgodnie z nowym upoważnieniem zawartym w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Gdyby projektujący nie zgodzili się z alternatywnym oszacowaniem przedstawionym przez organ uchwałodawczy JST, wówczas kwestia stosownych obliczeń byłaby rozstrzygana przez niezależne ciało o charakterze eksperckim, w którego skład wchodziłoby również przedstawiciele lokalnych samorządów i mieszkańców. Utworzony podmiot mógłby działać na zasadach podobnych do procedury zaproponowanej w celu uzgodnienia stanowisk pomiędzy ekspertami reprezentującymi przeciwne strony sporu wokół poszerzenia Białowieskiego Parku Narodowego¹⁵⁰:

1. Strony delegują ekspertów, którzy przedstawiają swoje oszacowania, przy czym nie jest akceptowana żadna estymacja, której strona nie jest w stanie udokumentować;
2. Podczas wspólnej sesji, prowadzonej przez zewnętrznego (wybieranego wspólnie) moderatora, jest sporządzana lista zgodności, niezgodności i luk w wiedzy;
3. Zgodne wyliczenia (przy założonym marginesie błędów) są uznawane za ustalone;
4. Niezgodności są ustalane na korzyść JST (ponieważ lokalni mieszkańcy ponoszą też zupełnie niemożliwe do wyliczenia krótkoterminowe straty społeczno-psychologiczne, zwane przełamaniem oporu przed zmianą);
5. Braki w wiedzy dotyczącej kosztów i korzyści są zawieszane, tzn. ignorowane w ogólnym rozrachunku (do momentu ich ewentualnego wyjaśnienia na podstawie kolejnego punktu);
6. Po utworzeniu parku narodowego jest realizowany monitoring realnych kosztów i korzyści (może być prowadzony nawet w przedziale rocznym, tak aby JST nie czuły się poszkodowane), koszty monitoringu ponoszą zgodnie JST i Skarb Państwa; monitoring mógłby być realizowany przez zespół dobrany na etapie 1; jeśli realne koszty okazują się

niedoszacowane, Skarb Państwa wypłaca tę różnicę; jeśli jednak gmina odniesie korzyści wyższe od przewidywanych, nie wypłaca się kwot stanowiących koszty, które są związane z „brakami w wiedzy”;

7. Dane z monitoringu są wykorzystywane na początkowych etapach procedury przy okazji tworzenia kolejnych parków narodowych tak, aby stopniowo niwelować „braki w wiedzy”, rozwijać bazę danych i dobrych praktyk oraz dostosowywać na bieżąco procedurę.

Powyższa procedura powinna znaleźć się w stosownym rozporządzeniu do ustawy, a nie w samej ustawie.

Ustalenie poziomu utraconych korzyści i tym samym kwoty wyrównawczej jest zadaniem skomplikowanym, ale jeśli założymy, że rozszerzenie granic parku faktycznie skutkuje obniżeniem środków budżetowych JST, a nie łączy się z tym zmniejszenie katalogu zadań publicznych, które musi ona realizować, to konieczne jest zapewnienie wyrównania finansowego z budżetu państwa. W sytuacji przeciwnej po rozszerzeniu granic parku narodowego na realizację tego samego katalogu zadań samorząd terytorialny dysponowałby niższą pulą środków. Jest to o tyle niepożądane, że samorządy od wielu lat wskazują na swoją coraz mniejszą zdolność finansową do realizowania przypisanych im zadań. Należy podkreślić, że stosownie do treści art. 167 ust. 1 Konstytucji RP jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do ich zadań.

Z uwagi na duże obciążenie budżetu państwa i konieczność jak najszybszej realizacji postulatu objęcia ochroną nowych obszarów wyrównanie finansowe należałoby w pierwszej kolejności zastosować tylko do nowych parków lub w sytuacji, gdy został powiększony obszar parku. W dalszej kolejności można zaplanować stopniowe objęcie nim pozostałych już istniejących parków. Pojawia się przy tym pytanie o to, czy takie rozwiązanie jest dyskryminujące. Kwestia nierównego traktowania podmiotów mogłaby być brana pod uwagę dopiero w przypadku uruchomienia instytucji długofalowego monitoringu kosztów i strat korzyści (punkt 6 przedstawionej wyżej procedury uzgodnienia stanowisk pomiędzy ekspertami). Na etapie wstępnego wyliczenia problem ten nie istnieje, ponieważ:

- obie analizy opierają się na innych założeniach; w przypadku nowych parków narodowych punktem wyjścia jest aktualna sytuacja gospodarcza, która jest zależna od środowiska przyrodniczego; w przypadku istniejących parków trudno jest ustalić taki punkt odniesienia i pojawia się ryzyko nierealistycznych wyliczeń alternatywnych, których twórcy założyli np. totalną dewastację zasobów parku (m.in. rozbudowa sieci narciarskiej w Tatrach) tylko po to, by wykazać większą potencjalną stratę, przy jednoczesnej świadomości, że rozwiązanie alternatywne nigdy nie zostanie wdrożone (bo nikt nie rozważa realnie likwidacji obszaru chronionego);
- starsze parki narodowe powstawały w innym systemie prawnym; w tym kontekście przyjęcie założenia o braku różnic pomiędzy istniejącymi a nowo powstałymi parkami mogłoby przykładowo prowadzić do wysuwania argumentu, że skoro obecnie powstanie parku narodowego wymaga zgody JST, to JST gmin „parkowych” powinny uzyskać prawo weta co do istnienia na ich terenie utworzonych wcześniej parków;
- realny wpływ parku narodowego na gospodarkę jest silnie zależny od gminy i jej charakterystyki społeczno-gospodarczej; jak np. wykazali M. Mika, B. Zawilińska i R. Pawlusiński, w przypadku Babiogórskiego Parku Narodowego¹⁵¹ istnieją niezwiązane z oddziaływaniem parku duże różnice w uwarunkowaniach ekonomicznych gminy Lipnica, leżącej na południe od masywu Babiej Góry, i położonej na północ gminy Zawoja; istnieje ryzyko, że fundusz wyrównywałby tak naprawdę nierówności w przedsiębiorczości poszczególnych gmin, a nie realne skutki utworzenia parku narodowego.

¹⁵⁰ M. Blicharska et al., op.cit.

¹⁵¹ M. Mika, R. Pawlusiński, B. Zawilińska, op.cit.



REKOMENDACJE

- * wprowadzenie procesu szerokich konsultacji społecznych w celu wypracowania kompromisowego rozwiązania dotyczącego tworzenia i powiększania obszarów parków narodowych; zastąpienie procesu uzgadniania z samorządami gminnymi opiniowaniem;
- * opracowanie metodyki wykonywania szacunku kosztów i strat oraz wpływów (wydanie rozporządzenia);
- * określenie zasad wyboru składu oraz procedury postępowania niezależnego ciała eksperckiego, które będzie rozstrzygało o zastrzeżeniach rad gminy (wydanie rozporządzenia).

3.2. Rekompensaty dla jednostek samorządu terytorialnego

Ograniczenie strat samorządu wynikających z obniżonej stawki w podatku leśnym

Na kształt dochodów gmin istotnie wpływają podatki, m.in. podatek leśny. Jest on płacony od powierzchni lasu¹⁵², wyrażonej w hektarach. Lasy w parkach narodowych zajmują ok. 184 400 ha¹⁵³, co odpowiada 62 proc. ich powierzchni, a większość parków narodowych w Polsce ma charakter leśny. Wyjątek stanowią PN „Ujście Warty” z zaledwie 1-procentową lesistością, i Narwiański PN z 3-procentową lesistością. W pozostałych parkach udział lasów w powierzchni wynosi od 26 proc. (w Biebrzańskim PN) do 96 proc. (w Roztoczańskim PN i Magurskim PN). Z kolei w Poleskim PN lasy zajmują niespełna 50 proc¹⁵⁴.

Podatek leśny został wprowadzony w 1991 r. ustawą o lasach, jednak nie dotyczył lasów w parkach narodowych. W związku z tym za lasy położone w granicach parków narodowych gmina nie otrzymywała żadnych pieniędzy. Sytuacja ta uległa zmianie w 1997 r., nałożono wówczas na parki podatek leśny, ale na preferencyjnych warunkach. Stawka podatku wynosiła wtedy równowartość 0,2 m³ drewna tartacznego iglastego, a dla parków narodowych – równowartość pieniężną 0,3 q¹⁵⁵ żyta. Ulgowe opodatkowanie było dla parków bardzo korzystne, przykładowo: w 2001 r. podatek od 1 ha lasu na terytorium parku narodowego wynosił ok. 10 zł, a w przypadku lasów nieobjętych tą ulgą – ok. 31,5 zł¹⁵⁶.

W przyjętej w 2002 r. ustawie o podatku leśnym¹⁵⁷, która obowiązuje do dzisiaj, nie ma już specyficznych stawek podatku leśnego odnoszących się do cen żyta, ale lasy wchodzące w skład parków narodowych są w dalszym ciągu opodatkowane ulgowo. Ulga polega na tym, że wobec lasów na terenie rezerwatów przyrody i parków narodowych stosuje się o połowę niższą stawkę podatku leśnego¹⁵⁸. Należy zauważyć, że do końca 2015 r. preferencyjną, 50-procentową stawką objęte były też lasy ochronne.

152 W rozumieniu ustawy o podatku leśnym za „las” uznaje się grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy.
153 Dane na 31 grudnia 2019 r. Główny Urząd Statystyczny, Rocznik Statystyczny Leśnictwa 2020, Warszawa 2020, s. 39, https://www.bdl.lasy.gov.pl/portal/Media/Default/Publikacje/GUS_lesnictwo_2020.pdf (dostęp: 26.09.2021).
154 T.J. Chmielewski, J. Szymański, A. Weigle, Poleski Park Narodowy: Dziedzictwo i przyszłość, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2020, s. 686.
155 Kwintal, 1 q = 100 kg.
156 L. Etel, Komentarz do ustawy o podatku leśnym, w: Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz, LEX, 2012.
157 Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888 z późn. zm.).
158 Zob. art. 1 i art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym.

Podatek leśny od 1 ha za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 0,22 m³ drewna, obliczaną według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy¹⁵⁹. W 2021 r. stawka podatku leśnego wynosi 42,30 zł od 1 ha¹⁶⁰, a w przypadku parków narodowych i rezerwatów jest odpowiednio pomniejszona o połowę, czyli jest równa 21,15 zł od 1 ha. Całość dochodu wpływa do budżetu gminy¹⁶¹. Właściwym organem podatkowym jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Gminy „parkowe” lub potencjalnie „parkowe” postrzegają utratę dochodów z podatku leśnego jako istotny problem¹⁶², mimo że dochody z tego tytułu nie stanowią z reguły znaczącej pozycji w ich budżetach. Świadczą o tym choćby wyniki z 2016 r., w którym w aż 1043 samorządach wiejskich udział wpływów z tytułu podatku leśnego w dochodach ogółem wyniósł nie więcej niż 0,5 proc., w ponad 300 samorządach wiejskich dochody te stanowiły od 0,5 proc. do 1 proc., a w ponad 150 podmiotach osiągnęły poziom od 1 proc. do 2,5 proc. w relacji do dochodów ogółem¹⁶³. W 2019 r. wpływy z podatku leśnego do budżetu samorządów w stosunku do dochodów ogółem wyniosły 0,1 proc¹⁶⁴.



Zastosowanie o połowę niższej stawki w przypadku lasów w parkach narodowych bez mechanizmu rekompensaty dla gmin stanowi bezpośrednie przerzucenie kosztów ochrony przyrody na gminę.

Wpływ z podatku leśnego wzrasta wraz z udziałem lesistości w danej gminie i w 30 samorządach przekracza 2,5 proc. udziału w ogólnych dochodach, a czasem wynosi ponad 10 proc. W 2016 r. największe wpływy w odniesieniu do dochodów ogółem odnotowano w gminie Lutowska w województwie podkarpackim (powiat bieszczadzki) (12 proc. udziału w dochodach ogółem), gdzie występuje 90-procentowe zalesienie¹⁶⁵. Równie wysokie zalesienie występuje w gminie Płaska w województwie podlaskim (powiat augustowski), gdzie lasy stanowią ok. 82 proc. powierzchni gminy. Z tego powodu wpływy z podatku leśnego w tej gminie w 2016 r. były dość wysokie – 1 061 821,81 zł, co stanowiło ok. 8 proc. udziału w dochodach ogółem¹⁶⁶. Dla porównania w gminie Izabelin, która leży na terytorium Kampinoskiego Parku Narodowego, wpływy z podatku leśnego w 2017 r. wyniosły ponad 80 000 zł¹⁶⁷, jednak kwota ta stanowi mniej niż 0,2 proc. dochodów gminy¹⁶⁸.

Zastosowanie o połowę niższej stawki w przypadku lasów znajdujących się w parkach narodowych bez mechanizmu rekompensaty dla gmin stanowi bezpośrednie przerzucenie kosztów ochrony przyrody na gminę. Tymczasem tworzenie parków narodowych ma na celu ochronę przyrody o znaczeniu

159 Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym.
160 Prezes Głównego Urzędu Statystycznego dnia 20 października 2020 r. wydał komunikat w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2020 r. Zgodnie z jego treścią cena ta wyniosła 196,84 zł za 1m³.
161 B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 340.
162 Na podstawie wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami władz samorządowych w związku z opracowaniem niniejszego raportu.
163 A. Milewska, Przestrzenne zróżnicowanie wpływów z tytułu podatku leśnego w gminach wiejskich w Polsce, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2017, t. 19, z. 6, s. 174, <http://agro.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.agro-e89ca01d-0380-4006-850b-941740b0b7bb/c/19-6-Milewska.pdf> (dostęp: 26.09.2021).
164 Wyciążenie własne na podstawie załącznika do informacji o wykonaniu budżetu JST za 2019 r. (dochód otrzymany przez JST ogółem wyniósł 278 507 428 727,18 zł, a z podatku leśnego – 297 997 591,96 zł).
165 A. Milewska, op.cit., s. 173.
166 Ibidem.
167 Załącznik nr 1 do sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Izabelin za 2017 r. Zestawienie dochodów budżetu w zakresie planu i wykonania na dzień 31.12.2017 r., s. 5, http://edziennik.mazowieckie.pl/WDU_W/2018/4019/akt.pdf (dostęp: 26.09.2021).
168 Dochody gminy w 2017 r. wyniosły 58 123 630,25 zł, a dochody z podatku leśnego – 88 872,28 zł, co stanowi ok. 0,15 proc. całych dochodów.

ogólnokrajowym. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że stosowanie zwolnień podatkowych dla osiągnięcia określonych efektów w skali ogólnokrajowej nie powinno prowadzić do przerzucania na JST ciężaru ich finansowania¹⁶⁹.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, a w szczególności obawę o utratę części dochodów przez potencjalne gminy „parkowe”, należałoby odstąpić od niższej stawki podatku leśnego w przypadku parków narodowych wraz z wprowadzeniem zwolnień podatkowych dla osób posiadających lasy na terenie parków narodowych. Rozwiązanie to wzmocniłoby w szczególności bieżące starania o utworzenie/powiększenie parków narodowych. Wskazane jest jednak, aby odstąpienie od obniżonej stawki w podatku leśnym dotyczyło tylko parków narodowych. W przypadku rezerwatów przyrody nadal obowiązywałaby preferencyjna stawka podatku.

Jednocześnie rozwiązanie to zwiększyłoby istotnie obciążenie finansowe parków narodowych. Przy obecnej sytuacji finansowej parki narodowe nie byłyby w stanie zapłacić z własnych budżetów zwiększonego podatku. Dlatego konieczne jest jednoczesne powiększenie corocznej dotacji z budżetu państwa dla poszczególnych parków narodowych, proporcjonalnie do płaconej stawki podatku leśnego. W 2019 r. parki narodowe zapłaciły łącznie ponad 2,8 mln zł podatku leśnego¹⁷⁰, a po wprowadzeniu proponowanego rozwiązania suma ta uległaby zwiększeniu o 100 proc., przy czym parki z większą lesistością zapłacą o wiele więcej niż te, gdzie lasów jest mniej (co zobrazowano w tabeli poniżej). Dlatego aby zapewnić parkom narodowym dodatkowe środki, coroczna dotacja z budżetu państwa w wysokości ok. 90 mln zł¹⁷¹ musiałaby być większa o kwotę ok. 2,8 mln zł. Nie jest to duży wzrost dotacji, ponieważ całościowo stanowiłoby to zwiększenie tylko o 3,1 proc.

*** Tabela 1: Symulacja dotycząca zmiany podatku leśnego w wybranych parkach narodowych**

PARK	PODATEK LEŚNY W 2019 R. ¹⁷²	PO ZMIANACH
Kampinoski	480 000 zł	960 000 zł
Magurski	285 000 zł	570 000 zł
Biebrzański	270 000 zł	540 000 zł
Białowiecki	200 000 zł	400 000 zł
Narwiański	1 600 zł	3 200 zł
Ujście Warty	1 700 zł	3 400 zł
Łączna suma podatku leśnego dotycząca 23 parków narodowych	2 863 257 zł	5 726 514 zł

ŹRÓDŁO: FUNDACJA CLIENTEARTH PRAWNICY DLA ZIEMI.

169 Zob. W. Miemiec, P. Pest, Opinia prawna na temat rekompensaty utraconych dochodów gmin z tytułu zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli położonych w parkach narodowych i rezerwach przyrody, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, 2013, s. 11 oraz cytowane tam źródła.

170 Informacje o stawce podatku leśnego uzyskane na podstawie wniosków o informacje o środowisku złożonych przez Fundację ClientEarth Prawnicy Dla Ziemi w 2020 r.

171 Dane z ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. na rok 2021 (Dz. U. poz. 190).

172 Informacje o stawce podatku leśnego uzyskane na podstawie wniosków o informacje o środowisku złożonych przez Fundację ClientEarth Prawnicy Dla Ziemi w 2020 r.

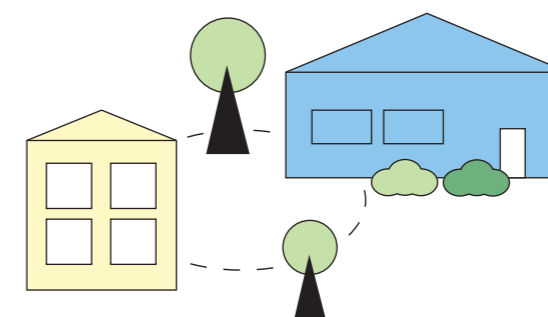
Przy projektowaniu tego rozwiązania należy dodatkowo wziąć pod uwagę fakt, że likwidacja zredukowanej stawki podatku wpłynie na zwiększenie obciążeń fiskalnych osób prywatnych posiadających lasy w obrębie parku narodowego, co w efekcie przez mieszkańców może być postrzegane jako kolejny negatywny aspekt funkcjonowania parku. Trzeba rozważyć zastosowanie szczególnych zwolnień podatkowych dla takich osób, ale wówczas może pojawić się zarzut uprzywilejowanego traktowania osób prywatnych mających grunty leśne w parkach narodowych.

Rozwiązaniem może być powiązanie stawki podatku z realizacją celów ochrony przyrody:

- zwolnienie z podatku odbywałoby się w drodze umowy z dyrekcją parku narodowego dotyczącej realizacji na jego terenie działań związanych z ochroną przyrody wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych; innymi słowy, park płaciłby równowartość kwoty podatku w zamian za taką możliwość lub zlecał realizację tych zadań właścicielowi gruntu za odpowiednio wyższą kwotę;
- należy nałożyć na Skarb Państwa nakaz natychmiastowego skupu gruntów w sytuacji gdy po podwyższeniu podatku właściciel wolałby pozbyć się lasu;
- właściciel gruntu może teoretycznie zażądać podwyższenia kwoty tej płatności, ale to w jego interesie jest podpisanie umowy z parkiem, ponieważ w przeciwnym razie płaci pełną stawkę podatku leśnego.

Ograniczenie strat wynikających ze zwolnień od podatku od nieruchomości

Jak zauważono wyżej, w sytuacji, gdy park narodowy korzysta ze zwolnienia od podatku i koszt ten nie jest rekompensowany gminie, dochodzi do bardzo widocznego przerzucenia kosztów ochrony przyrody na JST. Problem ten dotyczy nie tylko podatku leśnego, lecz także – w bardziej ograniczonym stopniu – podatku od nieruchomości. Tymczasem podatek ten jest jednym z najważniejszych źródeł dochodów własnych gminy¹⁷³, które decydują o zakresie jej samodzielności dochodowej. Ich wysokość i udział w dochodach ogółem mają istotne znaczenie dla zaspokajania potrzeb mieszkańców oraz stabilnego rozwoju lokalnego. Ponadto, ocena własnego potencjału dochodowego gmin pozwala określić długookresową zdolność samorządów do finansowania realizowanych przez nie zadań¹⁷⁴. W strukturze dochodów własnych JST w 2020 r. największy udział miały dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (38,7 proc.), podatku od nieruchomości (19,9 proc.), dochody z majątku (6,1 proc.) oraz wpływy z usług (4 proc.)¹⁷⁵.



Zwolnienie od podatku od nieruchomości w parkach narodowych polega na wyłączeniu z opodatkowania gruntów położonych na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową oraz budynków i budowli trwale związanych z gruntem, które służą bezpośrednio i wyłącznie osiągnięciu celów z zakresu

173 Ibidem.

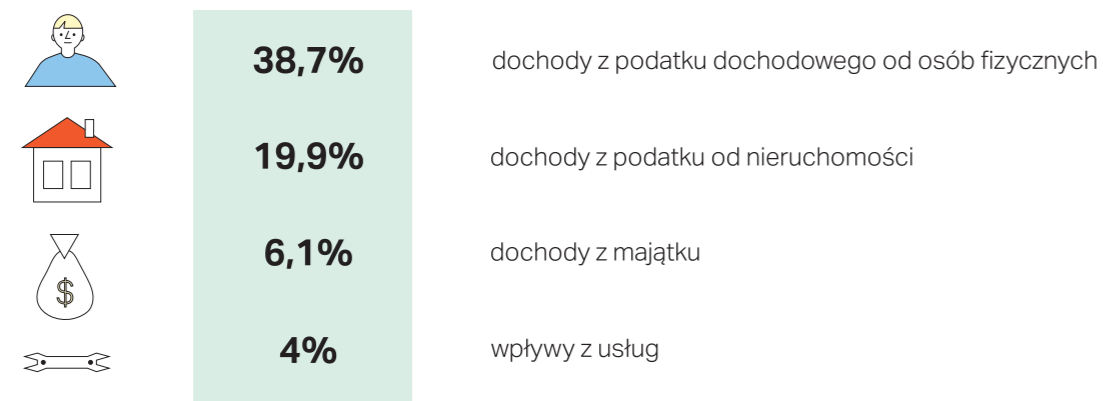
174 M. Polna, Znaczenie podatku leśnego w dochodach budżetowych gmin województwa wielkopolskiego, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018, nr 44, s. 1.

175 Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>.

ochrony przyrody¹⁷⁶. Gminom strata ta jest rekompensowana w całości¹⁷⁷. Przepisy ustanawiające ten system nie są jednak doskonałe. Rekompensata za nieruchomości przysługuje gminom tylko wtedy, jeżeli nie jest ona zwolniona na podstawie innych przepisów omawianej ustawy. Tymczasem ustawa o podatkach i opłatach lokalnych przewiduje także zwolnienie od podatku od nieruchomości m.in. w przypadku gruntów stanowiących nieużytki, użytki ekologiczne oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych¹⁷⁸. Tego typu grunty również mogą znajdować się na terenie parków narodowych. Warunkiem zastosowania tego zwolnienia jest to, że dana nieruchomość nie jest zajęta na prowadzenie działalności gospodarczej.

Co to oznacza dla gminy? Co do zasady dostanie ona rekompensatę za stracony podatek od nieruchomości. Jeżeli jednak dana nieruchomość na terenie parku jest zwolniona z podatku dlatego, że spełnia przesłanki nie tylko z art. 7 ust 1 pkt 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, lecz także z pkt 10 tego artykułu, ta „kumulacja” zostanie rozpatrzona na niekorzyść gminy; z jednym wyjątkiem – jeżeli gmina udowodni, że park zajął dane grunty na prowadzenie działalności gospodarczej.

*** Grafika 3: Struktura dochodów własnych JST w 2020 r.**



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE.

Ten specyficzny gąszcz przepisów stanowi tło dla sporu między gminą Smołdzino a Ministerstwem Finansów, dotyczącego kwoty podatku za 2012 r. Gmina Smołdzino leży w województwie pomorskim i w 65 proc. jej tereny zajmuje Słowiński Park Narodowy, natomiast pozostały obszar znajduje się w otulinie Parku¹⁷⁹. Ministerstwo Finansów oraz gmina nie zgadzają się co do wysokości rekompensaty, jaka przysługuje gminie z tytułu utraconego podatku od nieruchomości. Zdaniem gminy Park Narodowy prowadził w 2012 r. na należących do niego różnych gruntach (m.in. nieużytkach, gruntach zakrzewionych i zadrzewionych) działalność gospodarczą i w związku z tym powinien uiścić od tych terenów podatek od nieruchomości w wysokości prawie 13 mln zł¹⁸⁰. Tymczasem wojewoda pomorski wyliczył należną rekompensatę na ok. 115 tys. zł, a jego decyzję podtrzymało Ministerstwo. Zasadniczy problem prawny dotyczył tego, czy Park Narodowy wykonywał działalność gospodarczą na tych terenach. W 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że Ministerstwo Finansów nie powinno opierać

176 Art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).
 177 Na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.
 178 Art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.
 179 Serwis Samorządowy PAP, Biedna gmina. Na nic nas nie stać – mówić wójt przed spotkaniem z premierem, 2015, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/biedna-gmina-na-nic-nas-nie-stac-mowit-wojt-przed-spotkaniem-z-premierem> (dostęp: 26.09.2021).
 180 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt V SA/Wa 472/17; A. Radomski, Gmina Smołdzino liczy na 13 mln odszkodowania za wydmy, 2018, <https://dziennikbałtycki.pl/gmina-smoldzino-liczy-na-13-mln-odszkodowania-za-wydmy/ar/12935824> (dostęp: 26.09.2021).

się jedynie na informacjach od ministra środowiska oraz dyrektora Parku, ale powinno zbadać, czy Park rzeczywiście prowadzi tam działalność gospodarczą. W wyniku wydania tego orzeczenia powołano biegłego¹⁸¹, który miał zbadać te okoliczności. Biegły wydał opinię niekorzystną dla gminy¹⁸².

Przykład gminy Smołdzino ilustruje problemy z aktualną konstrukcją mechanizmu zwolnień i rekompensat związanych z podatkiem od nieruchomości. Ponieważ podatek ten jest jednym z najważniejszych źródeł dochodu własnego gminy, samorządy przedstawiają korzystną dla siebie interpretację przepisów podatkowych. Jednocześnie w omawianym przypadku system jest wyjątkowo arbitralny – grunt, od którego gminie co do zasady przysługiwałaby pełna rekompensata, nie przyniesie jej żadnych dodatkowych dochodów, jeżeli jest jednocześnie nieużytkiem.

Z tego powodu należy wprowadzić do ustawy o podatkach lokalnych zmianę, która rozwiąże zjawisko negatywnej dla gmin „kumulacji zwolnień”. Propozycja taka została już opracowana w 2013 r. przez Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu¹⁸³. Zakłada ona, że gminy „parkowe” będą otrzymywać rekompensatę m.in. za budowę wałów ochronnych, grunty stanowiące nieużytki, użytki ekologiczne, grunty zadrzewione i zakrzewione położone na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową w parkach narodowych¹⁸⁴. Zmiana ta nie tylko zwiększy wpływy gminy, jednocześnie nie obciążając dodatkowo parków, lecz też ograniczy konflikty gmin z władzami parków narodowych, wojewodami oraz Ministerstwem Finansów dotyczące wysokości rekompensaty.

Subwencja parkowa

Propozycja utworzenia nowej części subwencji ogólnej dla gmin, czyli subwencji środowiskowej (ekologicznej), pojawiła się już m.in. w Obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który wpłynął do Sejmu RP VII kadencji 21 czerwca 2012 r.¹⁸⁵. Miałyby to być forma rekompensaty dla gmin za ograniczenia wynikające z posiadania na swoim terenie obszarów chronionych.



Idea ogólnej subwencji środowiskowej ma szerokie poparcie wśród samorządów.

Subwencja ta byłaby skierowana do gmin, w których funkcjonują parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu oraz obszary Natury 2000 (w części, która nie pokrywa się z innymi obszarami chronionymi). Wsparcie miało być bezwarunkowe i nieobarczone żadnymi obciążeniami, np. koniecznością zainwestowania kwoty subwencji na określony cel. Mogłoby też być w dowolny sposób wydatkowane przez gminy. Kwota subwencji miała być obliczana jako iloczyn powierzchni obszaru chronionego (w hektarach, w granicach danej gminy), wagi jednostki ochrony (w zależności do formy prawnej ochrony waga wynosiła od 1,0 dla parków narodowych do 0,3 dla obszarów chronionego krajobrazu) oraz stawki kwoty bazowej (wskazano dwie stawki kwoty bazowej – 160 zł/ha albo 200 zł/ha). Dodatkowo zaproponowano system premiowania niektórych gmin (np. posiadających uporządkowaną gospodarkę odpadami) przez zwiększenie wysokości ich subwencji o 10 proc. Mogłoby to być skutecznym narzędziem zachęcającym gminy do wprowadzania racjonalnych

181 Uzasadnienie do Uchwały nr XVI/97/2019 Rady Gminy Smołdzino z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Smołdzino na 2020 r., s. 3.
 182 Polskie Radio Koszalin, Gmina Smołdzino bez milionowego odszkodowania, <https://prk24.pl/42672936/gmina-smoldzino-bez-milionowego-odszkodowania> (dostęp: 26.09.2021).
 183 W. Miemieć, P. Pest, op.cit., s. 15–16.
 184 Poprawka została zawarta w załączniku legislacyjnym do niniejszego raportu.
 185 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk nr 848, 7 listopada 2012 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=848> (dostęp: 26.09.2021).

rozwiązań w dziedzinie gospodarki komunalnej. Według autorów koncepcji wprowadzenie subwencji parkowej miało stanowić wyraz realizacji przez państwo polityki zrównoważonego ekologicznie rozwoju i sprawiedliwie kompensować dochody gmin utracone ze względu na ograniczenia w gospodarowaniu na terenach prawnie chronionych. Jako źródło finansowania subwencji zaproponowano oprócz budżetu państwa również NFOŚiGW. Wsparcie to miało też zwiększyć przestrzeganie ograniczeń odnoszących się do prowadzeniu działalności gospodarczej, zwłaszcza produkcyjnej, na tych obszarach.

Oceniając tę koncepcję, warto przytoczyć argumenty Rady Ministrów, która 9 kwietnia 2013 r. wydała w jej sprawie negatywną opinię¹⁸⁶. Podstawowym argumentem rządu był brak środków w budżecie państwa na ten cel. Szacunki przedstawione przez projektodawców wskazywały ogólny roczny koszt subwencji w wysokości 695–869 mln zł, z czego kwota dotycząca samych parków narodowych wyniosłaby 50–63 mln zł. Koszt subwencji z tytułu realizacji przez gminy wszystkich form ochrony był znaczący, trudno zatem dziwić się stanowisku Rady Ministrów, zwłaszcza że był to okres, w którym Polska była jeszcze objęta procedurą nadmiernego deficytu. Rząd wskazał również, że projektodawca nie przedstawił kalkulacji uzasadniającej wysokość kwoty bazowej (200 zł/ha). W uzasadnieniu do projektu rzeczywiście nie podano, dlaczego zaproponowano kwotę w tej wysokości. Dla porównania druga, niższa kwota bazowa wynosiła 160 zł/ha, miała odzwierciedlać wartość przyjętą dla podobnych celów w Portugalii w odniesieniu do obszarów wiejskich (40 euro¹⁸⁷). Brakowało także informacji, czy kwota bazowa zawiera też rozliczenie korzyści, jakie gmina osiąga w związku z istnieniem krajowych form ochrony przyrody. Ponadto, strona rządowa zarzuciła nieuzasadnione traktowanie w jednakowy sposób wszystkich parków narodowych, bez uwzględnienia rzeczywistego wpływu tych form ochrony na możliwości rozwojowe gminy i jej dochody. Oczekiwania Rady Ministrów, jak się wydaje, są zatem takie, że dla każdej z gmin należałoby przygotować rachunek strat i zysków związanych z funkcjonowaniem na jej terenie parku narodowego i na tej podstawie przyznać określoną subwencję (wydaje się, że wówczas określanie kwot bazowych na 1 ha nie byłoby już uzasadnione i konieczne).





Jak podkreśla Związek Gmin Wiejskich RP, który od ponad 10 lat lobbuje za takim rozwiązaniem¹⁸⁸, konsekwencją jego wprowadzenia byłaby zmiana podejścia do powstawania obszarów chronionych. Koncepcja ta była przedstawiana i dyskutowana również na wielu spotkaniach lokalnych, m.in. w Białowieży w 2012 r.¹⁸⁹ i w Dywitach (województwo warmińsko-mazurskie)¹⁹⁰. Istotną cechą propozycji Związku Gmin Wiejskich RP jest jednak to, że dofinansowanie subwencją powinno objąć powierzchnię wszystkich terenów chronionych (a zatem nie tylko parki narodowe, ale również rezerваты, obszary Natura 2000, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu), co przełożyłoby się na objęcie nią ok. 1300 gmin w Polsce. Według wyliczeń Związku subwencja wyniosłaby średnio ok. 600 tys. zł rocznie dla jednej gminy, a łączny szacowany koszt to ok. 800 mln zł rocznie¹⁹¹.

W marcu 2020 r. Związek Gmin Wiejskich RP ponownie przedstawił założenia¹⁹² subwencji ekologicznej podczas posiedzenia Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej¹⁹³. Podkreślono wówczas, że propozycja, która była przygotowana 8 lat wcześniej i opierała się na dwóch stawkach (160 zł i 200 zł), zapewne musi zostać zrewaloryzowana. Wskazano również, że np. w Brazylii

subwencja ekologiczna przyczynia się do tworzenia i rozwoju nowych obszarów chronionych. Co ciekawe, według Związku źródłem finansowym może być nie tylko budżet państwa, lecz także NFOŚiGW, jako organ, do którego wpływają środki za korzystanie ze środowiska, oraz LP¹⁹⁴.

Idea ogólnej subwencji środowiskowej ma szerokie poparcie wśród samorządów. Jest to kluczowy potencjał, który może pomóc systemowo zmienić sposób tworzenia parków narodowych w Polsce, dlatego należy dostosować tę ideę do aktualnych warunków, tak aby z jednej strony rekompensowała gminom potencjalne straty, a z drugiej – spełniała warunki z zakresu finansów publicznych.

W ramach prac parlamentu temat subwencji środowiskowej był kilkakrotnie poruszany przez Polskie Stronnictwo Ludowe¹⁹⁵. W przygotowanym przez tę partię projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁹⁶:

-  założono rekompensatę w odniesieniu tylko do trzech form ochrony przyrody (parków narodowych, rezerwatów przyrody oraz obszarów Natura 2000);
-  zróżnicowano kwotę rekompensat w zależności od formy ochrony przyrody (160 zł/ha w przypadku parku narodowego i rezerwatu przyrody, 80 zł/ha w przypadku obszaru Natura 2000);
-  wskazano, że o rekompensatę mogą ubiegać się gminy, których obszar przynajmniej w 50 proc. zajmują obszary chronione;
-  wprowadzono korektę poziomów rekompensat w zależności od zamożności gmin, wyrażonej tzw. wskaźnikiem G (iloraz kwoty dochodów podatkowych gminy w roku poprzedzającym rok bazowy i liczby mieszkańców tej gminy).

Projekt ten, znacznie mniej obciążający finansowo budżet państwa, spotkał się jednak z krytyczną oceną Związku Gmin Wiejskich RP, którego członkowie podnieśli przede wszystkim problem nierównego traktowania gmin znajdujących się powyżej lub poniżej wyznaczonego progu 50 proc. powierzchni¹⁹⁷.

Jak już wspomniano, jednym z najważniejszych argumentów przeciwko subwencji sformułowanych przez rząd w 2013 r. było to, że subwencja – jako instrument finansów publicznych – musi zostać przyznana na podstawie rzeczywistego rachunku zysków i strat. Dlatego proponujemy, aby **wysokość subwencji parkowej odpowiadała ewentualnej różnicy przy szacowaniu kosztów i strat oraz wpływów, obliczonej przy utworzeniu/powiększeniu parku narodowego** (co zostało opisane w części 3.1 niniejszego raportu). Wysokość subwencji dla gmin byłaby aktualizowana co rok na podstawie wyników analizy utraconych korzyści, skonfrontowanych z rzeczywistymi przychodami gmin.



Subwencja środowiskowa w proponowanej formie może pomóc systemowo zmienić sposób tworzenia parków narodowych w Polsce.

194 K. Kubicka-Żach, op.cit.

195 A. Gniadkowski, Subwencja środowiskowa ratunkiem dla gmin, Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota, <https://wspolnota.org.pl/news/subwencja-srodowiskowa-ratunkiem-dla-gmin> (dostęp: 26.09.2021); PSL, Subwencja środowiskowa. Konieczne wsparcie dla samorządów, <https://www.psl.pl/subwencja-srodowiskowa-konieczne-wsparcie-dla-samorzadow> (dostęp: 26.09.2021).

196 Serwis Samorządowy PAP, Natura subwencji. Gminy wiejskie przeciwko pomysłowi PSL, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/natura-subwencji-gminy-wiejskie-przeciwko-pomyslowi-psl> (dostęp: 26.09.2021).

197 Ibidem.

186 Stanowisko Rady wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, 2013, druk nr 848, DSPA-140-191(5)/12, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/28F8360BA8FEB4E6C1257B500033EA5C/%24File/848%20s.pdf> (dostęp: 26.09.2021).

187 IMEConsulting, Wsparcie finansowe dla gmin położonych na terenach prawnie chronionych w Polsce – subwencja ekologiczna, Biestrzyków 2012, s. 11.

188 K. Kubicka-Żach, Gminy chcą subwencji ekologicznej za obszary objęte ochroną, 2020, <https://www.prawo.pl/samorzadz/subwencja-ekologiczna-to-propozycja-rekompensaty-za-straty,498375.html> (dostęp: 26.09.2021).

189 Subwencja ekologiczna – spotkanie w Gminie Dywity, notatka ze spotkania, 2012, <http://www.zgwrp.pl/index.php?view=article&catid=39:wydarzenia&id=99:subwencja-ekologiczna-spotkanie-w-gminie-dywity&format=pdf> (dostęp: 26.09.2021).

190 Ibidem.

191 M. Poznański, Subwencja ekologiczna, Związek Gmin Wiejskich RP, http://www.zgwrp.pl/attachments/article/298/Subwencja%20ekologiczna_w21112012.pdf (dostęp: 26.09.2021).

192 Ibidem.

193 Zapis stenograficzny posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (nr 16) w dniu 2 marca 2020, <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,8587,1.html> (dostęp: 26.09.2021).

Subwencja nie byłaby przyznawana wszystkim nowo utworzonym parkom, a tylko tym, w których przy-padku szacunki wskazywałyby, że wpływy dla JST będą niższe niż koszty i straty. Ponadto, aby uniknąć zarzutu o nierówne traktowanie gmin, subwencja byłaby przyznawana każdej z gmin położonych na terenie projektowanego parku narodowego niezależnie od powierzchni zajmowanej przez park w danej gminie. W tej sytuacji gminy, w których park narodowy zajmuje niewielką część terenu, dostałyby relatywnie niższą subwencję, odpowiadającą stosunkowo niższym kosztom i stratom z tytułu jego utworzenia.

Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że analiza kosztów i korzyści jest możliwa do przeprowadzenia w ograniczonym zakresie, tj. jedynie dla planowanych parków narodowych. Z powodów opisanych w części 3.1 raportu nie da się jej przeprowadzić w kontekście istniejących już parków narodowych. Dlatego też w niniejszym opracowaniu skupiliśmy się na subwencji parkowej, która ma ułatwić tworzenie nowych parków narodowych i rozszerzanie powierzchni istniejących. Subwencja taka mogłaby być obliczana jednorazowo w momencie tworzenia parku, a następnie aktualizowana i wypłacana corocznie na podstawie rocznej sumy strat z tytułu utworzenia parku narodowego dla danej gminy. Taki szacunek korzyści i strat należałoby powtórzyć co 10 lat z uwagi na to, że straty i zyski zmieniają się w czasie. Propozycja zmian w ustawie o ochronie przyrody została przedstawiona w Załączniku legislacyjnym do niniejszego raportu.

Indywidualne programy rozwojowe

Przy tworzeniu nowego parku narodowego bądź przy powiększaniu granic już istniejącego jest wskazana każdorazowo analiza sytuacji danej gminy „parkowej” i zaprojektowanie indywidualnych mechanizmów wsparcia, dostosowanych do potrzeb danej społeczności. Przykładem takiego podejścia są projekty trzech ustaw, które mają kompleksowo regulować sytuację Białowieskiego Parku Narodowego, a które przygotował w 2006 r. Zespół Prezydenta RP do Opracowywania Projektu Ustawy Regulującej Status Dziedzictwa Przyrodniczego i Kulturowego Puszczy Białowieskiej, powołany przez prezydenta L. Kaczyńskiego do wypracowania „najdoskonalszych rozwiązań przyrodniczo-społecznych dla tego obszaru, odpowiadających w sposób możliwie jak najlepszy interesom i Puszczy, i ludzi”¹⁹⁸. Celem rozwiązań miała być „ochrona Puszczy, rozumiana jako umiejętność zachowania i racjonalnego wykorzystania dóbr przyrodniczych, z równoczesną stymulacją rozwoju lokalnych społeczności, korzystających z ich bliskości”¹⁹⁹.

W wyniku prac zespołu powstały projekty trzech ustaw: o utworzeniu Białowieskiego Parku Narodowego, o ustanowieniu „Programu zrównoważonego rozwoju regionu Parku Narodowego Puszczy Białowieskiej w latach 2008–2013” oraz o zmianie ustawy o ochronie przyrody i innych ustaw.

Zgodnie z projektem pierwszej z ustaw powierzchnia Parku miała zostać powiększona i obejmować cały obszar Puszczy po polskiej stronie, tj. ponad 604 km². Jednocześnie przewidziano podzielenie terenu na pięć obszarów ochrony: ścisłej, zintegrowanej, czynnej, użytkowej oraz krajobrazowej. Obecnie, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego, obowiązuje podział na trzy obszary ochrony: ścisłej, czynnej i krajobrazowej. Większa liczba rodzajów ochrony pozwoliłaby na zróżnicowanie zasad obowiązujących na tak dużym terenie. Przykładowo, w strefie projektowanej ochrony użytkowej dopuszczono pozyskanie drewna na indywidualne potrzeby mieszkańców gmin „parkowych” (w wysokości nieprzekraczającej 30 tys. m³ na rok)²⁰⁰. W projekcie przewidziano również rozwiązanie problemu utraty miejsc pracy przez osoby zatrudnione w nadleśnictwach. Zgodnie z art. 9 ust. 2 projektu pracownicy nadleśnictw Białowieża, Browski i Hajnówka mieli mieć możliwość podjęcia pracy w Parku z utrzymaniem ciągłości okresów zatrudnienia. Projekt nie gwarantował jednak zatrudnienia na tych samych warunkach czy podobnych stanowiskach. Ponadto, w tym samym projekcie przewidziano przeznaczenie 20 mln zł na

198 Kancelaria Prezydenta RP, W ochronie puszczy, 2006, <https://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2006/art,150,708,w-ochronie-puszczy.html> (dostęp: 17.07.2020).

199 Ibidem.

200 Zespół Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Opracowywania Projektu Ustawy Regulującej Status Dziedzictwa Przyrodniczego i Kulturowego Puszczy Białowieskiej, Ustawa o utworzeniu Parku Narodowego Puszczy Białowieskiej w latach 2008–2013 (projekt), 2006, art. 6, <https://www.greenpeace.org/static/planet4-poland-stateless/2019/06/bc71a9c6-bc71a9c6-ustawy-pnpb.pdf> (dostęp: 26.09.2021).

wydatki związane z utworzeniem Parku w latach 2008–2011 oraz dotację Skarbu Państwa w wysokości 14,9 mln zł²⁰¹. Również w załączniku nr 1 do omawianego projektu ustawy przewidziano rozwiązania skierowane do lokalnej społeczności. Przykładowo, w strukturze organizacyjnej Parku miał zostać wyodrębniony specjalny dział ds. rozwoju i współpracy z samorządami lokalnymi, odpowiedzialny za „pozyskiwanie funduszy ze środków zewnętrznych zarówno na potrzeby parku narodowego, jak i innych podmiotów w regionie”²⁰².

Innowacyjną propozycją zespołu prezydenckiego był projekt drugiej ustawy, która dotyczyła „Programu zrównoważonego rozwoju regionu Parku Narodowego Puszczy Białowieskiej w latach 2008–2013”²⁰³. Najważniejsze punkty tego programu dotyczyły:

- przeznaczenia środków na zadania w powiecie hajnowskim dotyczące poprawy i rozbudowy infrastruktury, edukacji i aktywizacji lokalnych społeczności w kierunku wykorzystania potencjału stwarzanego przez Park Narodowy Puszczy Białowieskiej oraz ochrony dziedzictwa kulturowego, rozwoju turystyki i sektora usług dzięki walorom przyrodniczym i kulturowym regionu Parku;
- realizacji Programu przez Radę Ministrów przy wsparciu Komitetu Sterującego, w którego skład mieli wejść m.in.: przedstawiciel prezesa Rady Ministrów, wojewody, zarządu województwa podlaskiego, świata nauki oraz organizacji ekologicznych;
- określenia łącznych nakładów na finansowanie Programu na maksymalnie 227 mln zł (w tym 36 mln zł z budżetu państwa);
- przeznaczenia dodatkowych środków m.in. z Unii Europejskiej, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, NFOŚiGW oraz Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności;
- zastosowania przemysłanych mechanizmów wsparcia; np. w przypadku zadań związanych z poprawą i rozwojem infrastruktury państwo miało zapewniać pokrycie wkładu własnego do planowanych inwestycji; byłaby to dodatkowa zachęta do ubiegania się o środki Unii Europejskiej; jak napisano w uzasadnieniu projektu: „Dotychczas brak środków na wkład własny był wymieniany jako jeden z głównych powodów trudności z pozyskaniem środków pomocowych UE dla regionu”²⁰⁴.

Podsumowując: propozycja przygotowana przez zespół prezydencki w 2006 r. przewidywała jednoczesne znaczne powiększenie obszaru Parku i wdrożenie przemysłanego pakietu rozwojowego, odpowiadającego na potrzeby konkretnej społeczności. Program rozwojowy przewidywał przeznaczenie określonej puli środków z budżetu państwa przy jednoczesnym wspieraniu procesu z innych, zróżnicowanych źródeł. Niestety, pomimo wszechstronnego charakteru oferty skierowanej do gmin ostatecznie władze lokalne odrzuciły tę propozycję. Za główną przyczynę, oprócz kontekstu społeczno-instytucjonalnego, uznaje się: brak realnej analizy poziomu uzależnienia mieszkańców od zasobów przyrodniczych projektowanego, rozszerzonego parku oraz kierowanie strumienia pieniędzy wyłącznie na poziom samorządowy (z pominięciem mieszkańców narażonych na realne ograniczenia poziomu i sposobu zarobkowania)²⁰⁵. Sposobem na zminimalizowanie tego problemu może być propozycja konkretnych działań na rzecz społeczności lokalnych w ramach opracowywanego Programu. Działania te powinny być przygotowane w odniesieniu do specyficznych lokalnych uwarunkowań konkretnego parku narodowego.

Program rozwojowy dla obszaru gmin „parkowych” powinien być obowiązkowo tworzony wraz z aktem powołującym park i stanowić element szerokiego procesu konsultacji społecznych.

201 Ibidem, art. 11, 12.

202 Ibidem, załącznik nr 1, Wytyczne do planu ochrony Parku Narodowego Puszczy Białowieskiej, s. 26.

203 Zespół Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Opracowywania Projektu Ustawy Regulującej Status Dziedzictwa Przyrodniczego i Kulturowego Puszczy Białowieskiej, op.cit.

204 Ibidem, s. 55.

205 K. Niedziałkowski, M. Blicharska, G. Mikusiński, B. Jędrzejewska, op.cit.

Preferencyjne warunki przy udzielaniu dotacji i pożyczek

Realizacja inwestycji celu publicznego zazwyczaj wiąże się z koniecznością pozyskania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych. Niestety, łączący się z tym obowiązek posiadania wkładu własnego ogranicza niektórym samorządom możliwość pozyskania finansowania zewnętrznego. Konieczność poszukiwania środków na wkład własny sprawia ponadto, że nawet jeżeli samorząd zdecyduje się podjąć starania o wsparcie zewnętrzne, jest to obciążone nie tylko kosztami administracyjnymi, lecz także nieproporcjonalnie dużym ryzykiem niepowodzenia. W takiej sytuacji odpowiednio skonstruowany program skierowany do JST mógłby zakładać dodatkowe wsparcie ze strony budżetu centralnego, co skutkowałooby ograniczeniem wymaganej kwoty wkładu własnego.

Przykładowo, samorządowcy z powiatu hajnowskiego wskazali projekty inwestycji infrastrukturalnych, które w ich ocenie są niezbędne do zapewnienia zrównoważonego rozwoju i wyrównania szans, jednak nie można ich zrealizować ze względu na brak środków na wkład własny. Są to: budowa sieci gazowej (w miejsce istniejącego obecnie systemu opalania węglem i drewnem), przebudowa dróg lokalnych i infrastruktury turystycznej, dofinansowanie obiektów przyrodoleczniczych, uzbrojenie terenów inwestycyjnych, a także rozbudowa oraz modernizacja infrastruktury kanalizacyjnej.

Takie rozwiązanie funkcjonuje już w systemie punktacji NFOŚiGW²⁰⁶. Preferencyjne warunki od 2015 r. dotyczą gmin, w których ponad 50 proc. powierzchni stanowią obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych – a więc zarówno parki narodowe, obszary Natura 2000, jak i rezerваты przyrody. Preferencje w latach 2015–2020 obejmują sześć programów priorytetowych²⁰⁷. Jest to więc jedynie mały wycinek spośród 40 programów priorytetowych przewidzianych na 2020 r.²⁰⁸.

„Zielone” gminy mogą korzystać z szeregu mechanizmów preferencyjnych, które różnią się w zależności od programu. Może to być przykładowo większa kwota umorzenia, niższe oprocentowanie pożyczki, zwiększona kwota dotacji oraz preferencje punktowe, które oznaczają przyznanie dodatkowych 5 punktów (maksymalna liczba punktów, które mógł zdobyć w ramach programu LEMUR – Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej – w 2015 r. to 120)²⁰⁹.

W kontekście omawianych problemów gmin, na których terenach leżą parki narodowe, negatywnie należy ocenić zrównanie systemu preferencji dla gmin objętych w 50 proc. obszarami Natura 2000 z gminami objętymi w tym samym zakresie rezerwatami i parkami narodowymi. **Obszary Natura 2000 zajmują prawie jedną piątą powierzchni Polski²¹⁰, natomiast obszary objęte rezerwatami przyrody i parkami narodowymi stanowią odpowiednio 0,5 proc. i 1 proc. powierzchni kraju²¹¹.** Ponadto, ograniczenia na terenie obszarów Natura 2000 są znacznie mniejsze od zakazów obowiązujących na terenie parków narodowych. Na obszarach Natura 2000 zabronione jest podejmowanie działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków, a także wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony wyznaczono obszar. Zostawia to gminom szerokie możliwości planowania inwestycji (budynków, dróg) przy uwzględnieniu potrzeb danego gatunku i charakteru siedliska. Z kolei w rezerwach przyrody oraz parkach narodowych, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 u.o.p., zabronione są m.in.: budowa oraz przebudowa obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, zmiany stosunków wodnych, pozyskiwanie skał oraz prowadzenie działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej.

206 NFOŚiGW, Oferta dla „zielonych gmin” na lata 2015–2020. Ulotka „Zielone gminy”, <https://www.gov.pl/attachment/644abd0a-b64e-4a88-9e22-54fc92426732> (dostęp: 26.09.2021).

207 Ibidem.

208 NFOŚiGW, Lista priorytetowych programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2020 rok, <http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/informacje-ogolne/lista-programow-priorytetowych> (dostęp: 17.07.2020).

209 NFOŚiGW, Treść programu priorytetowego LEMUR wraz z wytycznymi technicznymi, 2015, <http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/lemur-energooszczedne-budynki-uzytecznosc-publicznej> (dostęp: 17.07.2020). Program został zakończony w 2016 r.

210 GDOŚ, Natura 2000 w Polsce, <https://natura2000.gdos.gov.pl/natura-2000-w-polsce> (dostęp: 29.09.2021).

211 Rezerваты przyrody zajmują 169,6 tys. ha, natomiast parki narodowe – 315,1 tys. ha. Główny Urząd Statystyczny, Ochrona środowiska..., op.cit., s. 114 i 119.



Obszary Natura 2000 zajmują prawie 20 proc. powierzchni Polski, natomiast tereny objęte rezerwatami przyrody i parkami narodowymi stanowią odpowiednio 0,5 proc. i 1 proc. powierzchni kraju.

Szerszy katalog zakazów na terenie rezerwatów przyrody oraz parków narodowych jest zrozumiały – są to najcenniejsze przyrodniczo tereny państwa. Jednocześnie ograniczenia w inwestycjach oraz działalności gospodarczej mieszkańców gmin bezpośrednio przekładają się na wpływy do budżetu gminy. **W związku z tym proponujemy wprowadzenie do systemu punktacji NFOŚiGW kolejnej po „zielonych” gminach kategorii gmin „parkowych”.** Byłoby to rozwinięcie zasad już funkcjonujących w tej instytucji. Kategoria ta obejmowałaby gminy, w których co najmniej 50 proc. terenów jest objętych rezerwatami przyrody oraz parkami narodowymi lub ich otuliną. Z kolei gminy, w których co najmniej 30 proc. obszaru stanowią rezerваты przyrody i parki narodowe lub ich otulina, powinny korzystać z przywilejów przewidzianych dla „zielonych” gmin. Zmiany te mają na celu, obok wprowadzenia planowanej subwencji parkowej, zwiększenie pomocy finansowej dla tych gmin również w przypadku, gdy obiekty te zajmują nieco mniejszą powierzchnię w obrębie jednostki terytorialnej. Rozwiązanie to mogłoby też pośrednio wpłynąć na zwiększenie prestiżu takich gmin i akceptacji tych form ochrony przyrody wśród samorządów lokalnych.

Jak wskazano powyżej, do powierzchni, która pozwalałaby uzyskać status gminy „parkowej” czy „zielonej”, wliczałaby się również powierzchnia otuliny. Zgodnie z ustawową definicją otulina to teren strefy ochronnej graniczącej z formą ochrony przyrody i wyznaczony indywidualnie w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka²¹². Ograniczenia w działalności człowieka na terenie otuliny mogą więc być równie dotkliwe dla gmin jak te, które wprowadzono np. na obszarach parku narodowego²¹³. Dlatego teren otulin parków narodowych oraz rezerwatów powinien być również uwzględniony w systemie preferencji NFOŚiGW. Tymczasem obecnie włączenie gminy do otuliny parku narodowego nie jest związane z systemem preferencji NFOŚiGW. **W Polsce są dokładnie 152 gminy, na których terenie znajdują się parki narodowe wraz z otulinami** (w tym gminy takie jak Leoncin, Czosnów, Izabelin, Łomianki, Smołdzino i Cisna są pokryte w 100 proc. powierzchnią parku narodowego wraz z otuliną, a gminy takie jak Biłgoraj, Ożarów Mazowiecki, Aleksandrów i Kamienna Góra zaledwie w 0,1 proc.) **Gdy weźmiemy pod uwagę tylko same parki narodowe, to takich gmin jest już jedynie 120²¹⁴.** Liczby te wskazują, jak istotne jest takie poszerzenie systemu preferencji NFOŚiGW, aby rozwiązanie to obejmowało parki wraz z otulinami, a dzięki temu – więcej gmin. Długoterminowo może się to przyczynić do lepszego odbioru tych form ochrony wśród mieszkańców tych gmin.

Proponowana kategoria gmin parkowych powinna zostać objęta preferencjami na następujących warunkach:

- preferencje powinny obejmować wszystkie programy NFOŚiGW lub ich większość (obecnie jest nimi objętych 15 proc. programów);
- gminy parkowe powinny niezależnie od innych rozwiązań być premiowane 15 punktami rankingowymi (w odróżnieniu od gmin „zielonych”, które dostają 7 punktów), ponieważ są

212 Art. 5 pkt 14 u.o.p.

213 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 1893/10, wskazał: „Jakkolwiek w u.o.p. nie określono wobec obszaru otuliny zakazów w zakresie wykonywania własności nieruchomości w niej położonych, tak jak w odniesieniu do obszaru samego parku narodowego w art. 15 u.o.p., to nie oznacza to, że brak jest jakichkolwiek ograniczeń dotyczących zabudowy na tym terenie. Ustawowo określony cel otuliny stanowi podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie”, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-1893-10,uzgodnienia_w_sprawach_z_zakresu_zagospodarowania_przestrzennego,1c95d96.html (dostęp: 26.09.2021).

214 Na podstawie: <https://wbdata.pl>.

to często gminy o niskim poziomie industrializacji i urbanizacji, w związku z czym mają do dyspozycji ograniczone środki finansowe;

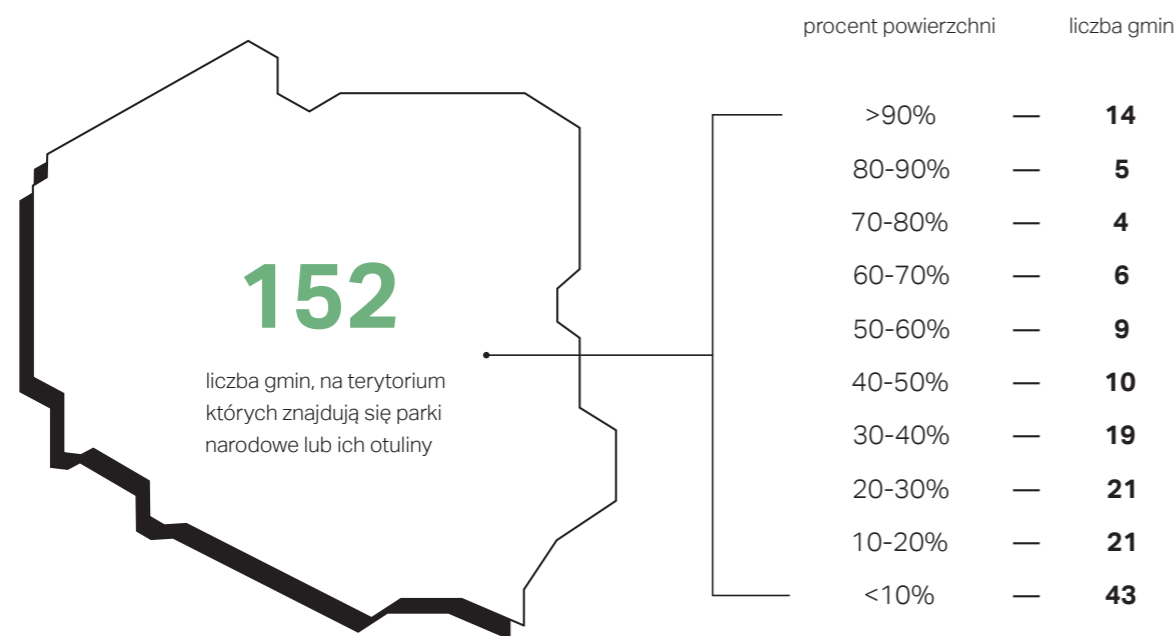
- oprocentowanie pożyczek oraz kwoty umorzenia zawarte w programie priorytetowym NFOŚiGW powinny być odpowiednio zmniejszone (o połowę) i zwiększone (o jedną trzecią) w stosunku do kwot aktualnie proponowanych gminom „zielonym”.

Powyższe zmiany powinny zostać wprowadzone do kryteriów oceny wniosków zawartych w programach priorytetowych NFOŚiGW, na podstawie których przeprowadzany jest nabór wniosków.

Zaproponowane rozwiązania mają charakter wstępny i mogą być punktem wyjścia do dalszych konsultacji. Mechanizm skonstruowany na podstawie tej propozycji może stanowić bazę dla innych mechanizmów wsparcia. Możliwe jest także rozważenie rozwiązań alternatywnych, jak np. wprowadzenie zasady, że wymagany wkład własny gminy pomniejsza się proporcjonalnie do procentowego udziału powierzchni parku w obszarze gminy albo też proporcjonalnie do tego udziału rosną/maleją punkty rankingowe. Stanowiłoby to dodatkowy bodziec finansowy przy powiększaniu istniejących parków.

Ważne jest jednak to, aby za preferencyjnymi warunkami podążały warunki środowiskowe, tj. aby status gminy „parkowej” nie był nadużywany przy inwestowaniu w projekty, które mogą szkodzić przyrodzie, a które np. znajdowałyby się poza terenem parku narodowego wraz z otuliną, ale wciąż na terenie gminy.

*** Grafika 4: Parki narodowe i ich otuliny na terytoriach polskich gmin**



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE WBDATA.PL



REKOMENDACJE

- * wprowadzenie pełnowymiarowej stawki podatku od gruntów leśnych Skarbu Państwa na terenie parków narodowych
- * utrzymanie obniżonej stawki podatku leśnego dla prywatnych właścicieli lasów w granicach parków narodowych w przypadku podpisania przez nich umowy z parkiem narodowym dotyczącej realizacji na terenie ich lasów zadań ochronnych
- * wprowadzenie pełnej rekompensaty podatku od nieruchomości od gruntów w parku narodowym przy jednoczesnym wykluczeniu zwolnień z innych powodów, które uniemożliwiają rekompensatę dla gmin
- * wprowadzenie subwencji parkowej dla gmin nowych i powiększonych parków narodowych na podstawie rachunku zysku i strat
- * w przypadku tworzenia nowego parku narodowego lub powiększania już istniejącego opracowanie indywidualnych programów rozwojowych uwzględniających potrzeby lokalnej społeczności
- * przy udzielaniu pożyczek i kredytów oraz w konkursach organizowanych przez NFOŚiGW wprowadzenie preferencji dla gmin „parkowych” i gmin „zielonych”
- * uwzględnienie w powierzchni chronionej na terenie gminy, oprócz powierzchni parku, także obszaru jego otuliny

3.3. Rozwiązania dla mieszkańców

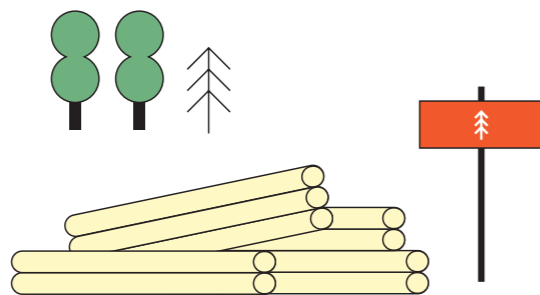
Pierwszeństwo lokalnych społeczności przy zakupie drewna

System obrotu drewnem często dyskryminuje lokalnych detalicznych nabywców na rzecz hurtowników kupujących duże ilości drewna i wywożących je poza region. W efekcie nadleśnictwa przeznaczają coraz mniej drewna do sprzedaży na rynku lokalnym. Obecnie 80 proc. drewna pozyskiwanego przez LP jest oferowanych na Portalu Leśno-Drzewnym przedsiębiorcom, którzy w przeszłości kupowali już drewno od LP, natomiast ok. 20 proc. drewna jest sprzedawanych w systemie aukcyjnym na portalu e-drewno.pl, gdzie może je kupić każdy przedsiębiorca²¹⁵.

Z reguły w przetargach tych oferty są składane przez podmioty gospodarcze o większych możliwościach finansowych, które mogą zaproponować wyższą cenę. W konsekwencji małe firmy praktycznie nie mają możliwości nabycia drewna w przystępnych cenach, ściąganie drewna z rynków ościennych jest zaś droższe ze względu na koszty transportu. Sytuacja ta wzmaga obawy lokalnych społeczności dotyczące ograniczenia surowca drzewnego dostępnego na lokalnym rynku w związku z utworzeniem na ich terytorium parku narodowego.

²¹⁵ Lasy Państwowe: Będą nowe zasady sprzedaży drewna, <https://wgospodarce.pl/informacje/71136-lasy-panstwowe-beda-nowe-zasady-sprzedazy-drewna> (dostęp: 26.09.2021).

Jednak przy odpowiednich zmianach prawnych dotyczących zadań ochronnych prowadzonych w parku można zwiększyć dostępność drewna dla mieszkańców poprzez zapewnienie im pierwszeństwa w dostępie do tego surowca: przy organizowaniu cięć pielęgnacyjnych w parku odsetek drewna – np. między 10 proc. a 20 proc. – mógłby być sprzedawany mieszkańcom gminy. W przypadku braku zainteresowania zakupem ze strony mieszkańców, drewno mogłoby być sprzedawane na rynku zewnętrznym. Jednocześnie istotne jest wyznaczenie limitu zakupu drewna na mieszkańca, aby umożliwić wszystkim zainteresowanym kupno na własne potrzeby. Limit taki musi być powiązany z wolumenem drewna, jaką park przeznacza na sprzedaż w danym roku, i liczbą zainteresowanych osób. Aby wprowadzić takie rozwiązanie w życie, należałoby dodać stosowny przepis w ustawie o ochronie przyrody i doprecyzować go w rozporządzeniu wykonawczym. Warto jednak podkreślić, że np. analizy rozkładu przestrzennego kontrahentów Babiogórskiego Parku Narodowego w zakresie sprzedaży drewna wykazały, że i w obecnym systemie 80 proc. przychodów ze sprzedaży drewna pochodzi z gmin i powiatów, na których terenie jest położony Park²¹⁶.



Zaspokojenie minimalnych potrzeb mieszkańców w zakresie pozyskania grzybów i roślin

Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.o.p. projekt planu ochrony przyrody sporządzony przez dyrektora parku wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin. JST mogą zatem zgłosić swoje postulaty dotyczące projektu planu, ale ich głos nie musi zostać uwzględniony. Dlatego proponujemy wzmocnienie obrony interesów mieszkańców przy tworzeniu planu ochrony parku narodowego. Polegałoby ono na dodaniu do planu ochrony jako elementu obligatoryjnego przepisu o zapewnieniu realizacji uzasadnionych potrzeb społeczności lokalnych w zakresie pozyskiwania płodów runa leśnego, czyli grzybów, jagód, ziół i wielu innych.

Należy jednak wskazać, że ustanawianie planów ochronnych nie przebiega zbyt efektywnie i obecnie mają je tylko: PN „Bory Tucholskie”, Pieniński PN, Białowieski PN, Babiogórski PN, Roztoczański PN, Poleski PN, Karkonoski PN, Ojcowski PN, Tatrzański PN.

Pozostałe parki swoje działania realizują na podstawie planu zadań ochronnych. Dlatego aby zabezpieczyć interesy mieszkańców, proponujemy zawrzeć stosowne zapisy o zapewnieniu potrzeb lokalnych społeczności również w procedurze ustanawiania zadań ochronnych.

Zapisy takie przede wszystkim polegałyby na wyznaczeniu w parku narodowym przestrzeni dla mieszkańców, w której mogliby zbierać runo leśne. Odbывałoby się to jednak w pewnym ograniczonym zakresie i pod pewnymi warunkami, m.in. strefa taka byłaby poza obszarem ochrony ścisłej. W takiej sytuacji należałoby zgłosić chęć pozyskania runa w parku, a park wyznaczyłby maksymalną wielkość zbiorów w granicach potrzeb własnych. Tego typu zapisy istnieją także w prawie innych krajów europejskich. Dla przykładu, w niemieckim Parku Narodowym Hainich każdy może zbierać jagody i grzyby w drugiej strefie ochronnej, tzn. poza obszarem ochrony ścisłej²¹⁷. W Parku Narodowym Schwarzwald w południowo-zachodnich Niemczech zbiór owoców runa leśnego jest dozwolony w wyznaczonych do

tego celu częściach parku²¹⁸. Prawo litewskie wyjątkowo dopuszcza zbieranie grzybów i jagód także na obszarach ściśle chronionych²¹⁹, np. mieszkańcy wiosek sąsiadujących z rezerwatem przyrody Čepkeliai mogą zbierać jagody i grzyby w określonych godzinach, po wcześniejszym potwierdzeniu miejsca zamieszkania²²⁰.

W Polsce obowiązujące przepisy umożliwiają dyrektorom parków narodowych wyznaczanie stref, w których dopuszczalny jest zbiór płodów runa leśnego²²¹, jednak w praktyce rzadko korzystają z tej możliwości. Aktualnie tylko w Parku Narodowym „Bory Tucholskie” oraz Poleskim Parku Narodowym istnieją specjalne obszary, gdzie dozwolone jest zbieranie grzybów.

Warto dodać, że przy okazji starań o powiększenie Karkonoskiego PN jego dyrektor w wydanym w kwietniu 2021 r. stanowisku zaznaczył, że w przypadku powiększenia obszaru Parku została by ustanowiona możliwość zbioru płodów runa leśnego w terminie od 1 czerwca do 30 października na wyznaczonych terenach²²².

Uproszczenie zasad przyznawania odszkodowań

Problemem zgłaszanym przez władze samorządowe terenów sąsiadujących z parkami narodowymi są szkody wyrządzone w uprawach przez dzikie zwierzęta, które często na tych terenach żerują.

W przypadku szkód wyrządzonych przez dzikie zwierzęta objęte ochroną (jak żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry) oględzin, szacowania szkód, a także ustalania wysokości odszkodowania i jego wypłaty dokonuje regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – jego dyrektor. Odszkodowanie jest pokrywane ze środków parku także w przypadku szkód wyrządzonych na terenie parku przez dzikie zwierzęta łowne, tj. dziki, łosie, jelenie, danielę czy sarny.

Każdą szkodę wycenia się indywidualnie. Nie ma limitów kwot, o jakie mogą ubiegać się rolnicy, jednak w praktyce wysokość przyznawanych odszkodowań jest uznawana za niewystarczającą przez wielu samorządowców. Na podstawie oględzin zostaje wyliczona wartość odszkodowania zgodnie z kryteriami szczegółowo określonymi w rozporządzeniu²²³, jak np. wartość rynkowa uprawy. Odszkodowanie nie pokrywa utraconych korzyści. Jeżeli poszkodowany rolnik nie jest zadowolony z wysokości przyznawanego mu odszkodowania, może skierować sprawę do sądu powszechnego, który zajmuje się kwestiami spornymi w przypadku takich szkód.

Obecnie brakuje w Polsce systemu ewidencjonowania szkód wyrządzanych przez dzikie zwierzęta oraz wypłacanych odszkodowań, który umożliwiłby bieżące sumowanie kosztów, chociażby odnoszących się do szkód wyrządzanych wyłącznie przez zwierzęta łowne. Niemożliwe jest zatem porównanie wypłacanych odszkodowań przez koła łowieckie, urzędy marszałkowskie czy parki narodowe.

Najczęściej do szkód w uprawach dochodzi nie w granicach parku, ale w jego otulinie, czyli obszarze graniczącym z parkiem, gdzie dzikie zwierzęta często wychodzą na żerowisko. Na terenie otuliny można utworzyć w drodze rozporządzenia strefę ochronną zwierząt łownych²²⁴. Wtedy za szkody wyrządzone w takiej strefie odszkodowanie jest pokrywane ze środków parku narodowego. Gdy jednak nie ma wyznaczonej takiej strefy, to teren ten wchodzi w skład obwodów łowieckich, zatem odszkodowanie za szkodę na takim terenie wypłaca odpowiednio dzierżawca i zarządca danego obwodu łowieckiego²²⁵.

218 § 8 ust. 4 ustawy z dnia 3 grudnia 2013 r. o utworzeniu Parku Narodowego Schwarzwald (Gesetz zur Errichtung des Nationalparks Schwarzwald).

219 Art. 7 litewskiej ustawy z dnia 4 grudnia 2001 r. o obszarach chronionych.

220 Art. 6 ust. 1 rozporządzenia z dnia 8 listopada 1999 r. o państwowym rezerwacie przyrody Čepkeliai z 8 listopada 1999 r.

221 Art. 15 ust. 1 pkt 13 u.o.p.

222 https://kpn.mab.pl/img/files/rzecznik/rzecznik6/rzecznik%20sierpień/rzecznik%20paździe%202021/2_Odpowied%20C5%BA%20Dyrektora%20Karkonoskiego%20Parku%20Narodowego%20dla%20Burmistrza%20Piechowic.pdf (dostęp: 8.11.2021).

223 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie szacowania szkód wyrządzonych przez niektóre gatunki zwierząt objęte ochroną gatunkową (Dz. U. poz. 645).

224 Art. 11 ust. 2 i 4 u.o.p.

225 Art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. Nr 147, poz. 713). Takimi zarządcami mogą być np. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Polski Związek Łowiecki lub instytucje naukowo-dydaktyczne.

216 M. Mika, R. Pawlusiński, B. Zawilińska, op.cit.

217 §12 w zw. z § 4 ust. 1 turyńskiej ustawy z dnia 19 grudnia 1997 r. o Parku Narodowym Hainich (Thüringer Gesetz über den Nationalpark Hainich).

Utworzenie strefy ochronnej wymaga odpowiedniego rozporządzenia, którego wydanie często zajmuje wiele lat. Obecnie strefy ochronne istnieją tylko w siedmiu parkach, zazwyczaj obejmując jedynie fragmenty otulin, a nie cały ich obszar. Co więcej, zostały one wydzielone wiele lat po utworzeniu danego parku, jak np. w Białowieskim Parku Narodowym, w którym strefa ochronna została utworzona dopiero w 2011 r.²²⁶, a zatem 79 lat po założeniu Parku. Pokazuje to, że parki – głównie wskutek oporu środowisk łowieckich i dla uniknięcia sąsiedzkich sporów – bardzo rzadko korzystają z możliwości powołania takiej strefy i tworzą ją tylko na małych powierzchniach i odcinkach granicznych. Przed wyzwaniem związanym z wydzieleniem takiej strefy stanął np. Roztoczański Park Narodowy, w którym powstała ona w obrębie rolniczych enklaw i pól, wdzierających się głęboko w strukturę przestrzenną Parku²²⁷.

Parki narodowe są zbyt małe i często zbyt rozczłonkowane, aby utrzymywać własne populacje (czy subpopulacje) zwierząt, które przecież cały czas się przemieszczają. Są to te same populacje, które poza granicami parku (nawet w otulinie) podlegają gospodarce łowieckiej i pozyskiwaniu. Od lat wskazuje się, że brakuje dostatecznych rozstrzygnięć prawnych dotyczących roli otuliny parku w zakresie ochrony zwierząt łownych i innych wychodzących poza granice parku. Administracja parku nie ma formalnych podstaw, aby wpływać na losy osobników wychodzących w rytmie dobowym i/lub sezonowym poza park, gdzie ich populacja ulega przetrzebieniu²²⁸.

Ponadto, trudna do zaakceptowania jest sytuacja, w której obwody łowieckie pokrywają się z terenami otulin parków narodowych. Otulina, będąca jednym z integralnych składników systemu ochrony przyrody każdego parku narodowego, nie powinna być objęta obwodem łowieckim. W przypadku niektórych parków narodowych, jak np. okrytego nieślawą z tego powodu Parku Narodowego „Ujście Warty”²²⁹, nagminnie są polowania zbiorowe, podczas których myśliwi ustawiają się na granicy Parku i jego otuliny i strzelają do zwierząt wybiegających lub wylatujących z obszaru parku. Taki stan rzeczy niweczy sens powoływania parków narodowych jako obszarów ochrony przyrody, w tym ostoi dzikich zwierząt. Niestety, do takiego zachowania niejako zachęca wspomniany system odszkodowań, generujący konflikty na linii park–myśliwi²³⁰. Skomplikowany proces dochodzenia odszkodowania, w tym konieczność zwrócenia się do wielu różnych podmiotów, powoduje z kolei narastanie konfliktów z udziałem właścicieli gruntów obwiniających parki narodowe o ponoszone przez siebie szkody i straty. Aby uporządkować sytuację, zasadne jest zakwalifikowanie otulin parków narodowych do kategorii obszarów wyłączonych z obwodów łowieckich wraz z jednoczesnym unormowaniem, że za szkody wyrządzone w parkach narodowych i ich otulinach odpowiadają parki. W istotny sposób zwiększyłoby to odpowiedzialność służb parków narodowych, a także obciążyło budżety parków. Łączna powierzchnia otulin parków narodowych wynosi ok. 4301 km², co odpowiada ok. 130 proc. obszaru, jaki zajmują parki narodowe. W związku z tym istotne jest zapewnienie dodatkowego źródła finansowania na pokrycie tych odszkodowań oraz na zatrudnienie większej liczby pracowników. Takim źródłem finansowania mógłby być Fundusz Parków Narodowych, opisany w dalszej części raportu. Zapewnienie stabilnego finansowania szkód jest istotną kwestią, ponieważ łączna kwota odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną wypłacana przez parki narodowe już teraz jest stosunkowo wysoka: w 2018 r. wyniosła 763 583,05 zł, a w 2019 r. – 921 227,38 zł.

W sytuacji utrzymania obwodów łowieckich wokół parków narodowych dodatkowym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie konieczności zatwierdzania planów łowieckich przez dyrektora parku. Obecnie nie może on zapobiec nawet najbardziej absurdalnym i groźnym dla parku działaniom środowisk łowieckich, ponieważ uprawnienie do zatwierdzania (w uzgodnieniu z Polskim Związkiem Łowieckim) planów łowieckich w obwodach przyległych do parku mają nadleśniczowie, a dyrektor tylko je opiniuje²³¹.

226 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej zwierząt łownych w otulinie Białowieskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 85, poz. 465).

227 Roztoczański Park Narodowy, Otulina parku, <https://roztoczanski.pn.pl/ochrona-przyrody/otulina-parku> (dostęp: 26.09.2021).

228 Z. Głowaciński, Problem ochrony i zarządzania populacjami zwierząt łownych w krajowych parkach narodowych i ich bezpośrednim otoczeniu, „Roczniki Bieszczadzkie” 2007, t. 15, s. 41–61.

229 „Na gęsi? W Ujście Warty!” <https://turystyka.wp.pl/na-gesi-w-ujscie-warty-6300893983815809a>; „Rzeź ptaków” <https://www.polityka.pl/tygodnik-polityka/spoleczenstwo/1933960,1,rzez-ptakow.read>; „Zamiast parku narodowego jest park odstrzałowy” <https://gazetalubuska.pl/zamiast-parku-narodowego-jest-park-odstrzalowy/ar/7943614>.

230 J. Olko et al., op.cit.

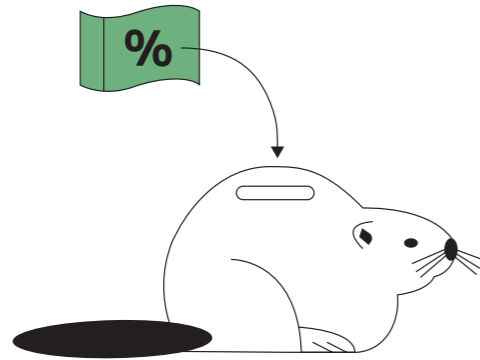
231 Z. Głowaciński, op.cit.

* Tabela 2: Odszkodowania wypłacane przez parki narodowe za szkody wyrządzone przez zwierzynę

PARK	ODSZKODOWANIA ZA SZKODY WYRĄDZONE PRZEZ GATUNKI OBJĘTE OCHRONĄ GATUNKOWĄ (W ZŁ)		ODSZKODOWANIA ZA SZKODY WYRĄDZONE PRZEZ ZWIERZĘTA ŁOWNE (W ZŁ)	
	2018	2019	2018	2019
Babiogórski PN	—	—	—	—
Białowieski PN	—	—	—	—
Biebrzański PN	700	—	47 116	21 359
Bieszczadzki PN	—	—	—	—
PN „Bory Tucholskie”	—	—	—	—
Drawieński PN	—	—	15 041	41 132
Gorczański PN	—	—	—	—
PN Gór Stołowych	—	—	—	—
Kampinoski PN	—	—	380 592	373 469
Karkonoski PN	—	—	—	—
Magurski PN	—	—	—	—
Narwiański PN	—	—	366	2 680
Ojcowski PN	—	—	46 930	72 083
Pieniński PN	—	—	26 888	37 686
Poleski PN	4 180	2 306	23 716	7 817
Roztoczański PN	—	—	67 642	88 958
Słowiński PN	—	—	—	1 151
Świętokrzyski PN	—	—	—	—
Tatrzański PN	3 440	2 200	—	—
PN „Ujście Warty”	—	—	—	—
Wielkopolski PN	—	—	107 189	196 649
Wigierski PN	12 052	11 601	48 104	78 243
Woliński PN	—	—	—	—
Razem	20 372	16 107	763 583	921 227

ŹRÓDŁO: DANE UZYSKANE W 2020 R. OD DYREKCJI PARKÓW NARODOWYCH (ZAOKRĄGLONE DO PEŁNYCH ZŁ).

Dlatego konieczne jest wprowadzenie wymogu uzgadniania planów łowieckich przez dyrektorów parków. Chodzi tu o obwody łowieckie bezpośrednio sąsiadujące z parkami narodowymi wraz z otulinami i koła łowieckie dzierzawiące te obwody.



Efektywniejsze zapobieganie szkodom

Oprócz wypłaty odszkodowań za szkody wyrządzone przez dzikie zwierzęta istnieje również możliwość współpracy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska lub dyrektorem parku narodowego w zakresie sposobów zabezpieczania upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich przed szkodami powodowanymi przez dzikie zwierzęta, co uregulowano w art. 126 ust. 4 i 5 u.o.p. Przepis ten tworzy możliwość współpracy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska lub dyrektorem parku narodowego. Wskazano w nim, że może ona obejmować budowę urządzeń lub wykonanie zabiegów zapobiegających szkodom. Jest to finansowane z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska w ramach umów cywilnoprawnych zawieranych z właścicielami lub użytkownikami gospodarstw, które są narażone na powstanie szkód. Aby skorzystać z takiej formy ochrony swoich dóbr, należy złożyć wniosek np. o zakup przez dyrektora parku narodowego siatek ogrodzeniowych wraz z elementami niezbędnymi do ich montażu (słupki, drut naciągowy, kotwy itp.). Środki na tego typu działania prewencyjne co do zasady pochodzą z planów budżetowych regionalnych dyrektorów, jednak w znacznej części są pozyskiwane z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Analogiczne środki wydatkowane przez dyrektorów parków narodowych pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa.

Problematyka odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową była rozpatrywana w kilku wyrokach Trybunału Konstytucyjnego²³². W wyroku Trybunału z 2015 r. znajdziemy przedstawione przez ministra środowiska informacje dotyczące kwot przeznaczonych na odszkodowania za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie, wypłaconych w latach 2010–2014. Minister środowiska wskazał także, że „jeżeli pogłębi się świadomość potrzeby stosowania działań i urządzeń zabezpieczających, może to wpłynąć na liczbę szkód oraz wysokość odszkodowań” oraz że „liczba przedsięwziętych zabezpieczeń jest znacznie ograniczona w porównaniu do zgłoszonych szkód – w okresie 2010–2014 wyniosła ona zaledwie 2,6 proc. Wynika to z braku obowiązku podejmowania działań prewencyjnych”²³³. Z powyższych danych można wywnioskować, że w zakresie ograniczania szkód wyrządzanych przez dzikie zwierzęta nacisk nie jest położony na to, aby im zapobiegać.

Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest ogólnikowy charakter art. 126 ust. 4 i 5 u.o.p., w którym brakuje wyszczególnienia formy współpracy oraz określenia instrumentów zabezpieczających. Porównanie środków przeznaczonych w latach 2010–2014 na wypłatę odszkodowań z liczbą urządzeń lub zabie-

232 Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11, oraz z dnia 21 lipca 2014 r., sygn. K 36/13 (w obu sprawach Trybunał orzekł zakresową niezgodność art. 126 ust. 1 i 4 u.o.p. z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP; zgodnie z wyrokiem K 36/13 wymieniony wyżej przepis traci moc w zakresie, w jakim ogranicza grono podmiotów, które mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, co do sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych, oraz w zakresie, w jakim ogranicza mienie, które podlega zabezpieczeniu; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 2015 r., sygn. K 20/14.
233 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 2015 r., sygn. K 20/14.

gów zabezpieczających oraz ich kosztami jasno wskazuje, że działania prewencyjne nie są wykorzystywane w dostatecznym stopniu, a regulacja w obecnej formie nie spełnia swojej funkcji. Co więcej, często poszkodowani nie wiedzą po prostu o możliwości takiego dofinansowania. Dlatego istotne jest przeprowadzanie akcji informacyjnych, które przyczynią się do popularyzacji wykorzystywania narzędzi zabezpieczających. Zasadność wprowadzenia ogólnego obowiązku informacyjnego zdaje się również dostrzegać rząd, ponieważ propozycja takiej zmiany została zawarta w projekcie zmiany ustawy o ochronie przyrody i innych ustaw z 2016 r. W uzasadnieniu do projektu²³⁴ wskazano:

Rozwiązanie mające stymulować przeciwdziałanie ww. szkodom przewiduje projektowany ust. 5a w art. 126 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z nim regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – jego dyrektor, mają prowadzić działania informacyjne w zakresie sposobów zabezpieczania mienia przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta [...] ²³⁵.

Jest to rozwiązanie podobne do tego, które zastosowano wobec LP. Na mocy nowelizacji prawa łowieckiego z 2018 r. nałożono bowiem na nie obowiązek organizacji szkoleń w zakresie szacowania szkód łowieckich (art. 46g ustawy – Prawo łowieckie).



Dofinansowanie działań rolno-środowiskowo-klimatycznych na gruntach rolnych jest istotnym źródłem wsparcia dla rolników w parkach narodowych.

Indywidualne programy wsparcia dla rolników

Kolejnym mechanizmem wartym rozważenia jest wsparcie finansowe dla rolników – mieszkańców parków i ich otulin – czy to w formie dopłat bezpośrednich, czy też programów indywidualnie dopasowanych do potrzeb wynikających ze specyfiki poszczególnych parków.

Przykładem jest dzierżawa gruntów Skarbu Państwa będących we władaniu Biebrzańskiego Parku Narodowego. Oferta obejmuje dzierżawę jednoroczną z jednokrotnym koszeniem mechanicznym oraz dzierżawę na 5 lat, która umożliwi realizację programu rolno-środowiskowo-klimatycznego na tych gruntach. Większość terenów ze względu na cele ochrony siedlisk i gatunków wymaga koszenia ręcznego²³⁶. Podobne działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej: PROW) były realizowane przez rolników dzierzawiących grunty w Poleskim Parku Narodowym. Wykonywali oni zabiegi ochrony czynnej siedlisk i gatunków z wykorzystaniem działań o charakterze rolno-środowiskowo-klimatycznym pod nadzorem Służby Parku. W ramach programu można było korzystać z siedmiu pakietów tematycznych, obejmujących m.in. działania takie jak wykaszanie łąk bagiennej czy wypas owiec na wrzosowiskach²³⁷.

234 W uzasadnieniu tym zostały przywołane przyjęte w krajach europejskich zróżnicowane rozwiązania, które mają zapobiegać szkodom wyrządzanym przez dzikie zwierzęta. W Szwecji bardzo dobrym rozwiązaniem okazały się środki zapobiegawcze, np. budowa ogrodzenia w obszarach wysokiego ryzyka powstania szkód, co – jak wskazuje sam projektodawca – traktowane jest jako inwestycja środowiskowa. W Estonii koszty zapobiegania powstawaniu szkód mogą być rekompensowane w wysokości 50 proc. ogólnej kwoty poniesionych kosztów, przy czym kwota odszkodowania nie może przekroczyć 3200 euro w ciągu sezonu. W Estonii istnieje również możliwość ubezpieczenia się od szkód wyrządzanych przez dzikie zwierzęta, przy czym – jak dotąd – nie doszło do współfinansowania przez państwo wydatków na takie ubezpieczenie.

235 Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 lipca 2016 roku, nr wykazu UD46, wersja z 17 stycznia 2019 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287464/12364986/12364987/dokument377473.pdf> (dostęp: 26.09.2021).

236 Biebrzański Park Narodowy, Ochrona ekosystemów nieleśnych, <https://www.biebrza.org.pl/53,ochrona-ekosystemow-nieleśnych> (dostęp: 26.09.2021).

237 Poleski Park Narodowy, Programy rolno-środowiskowe, <http://www.poleskipn.pl/index.php/historia-i-przyroda/ochrona-przyrody/173-programy-rolno-srodowiskowe> (dostęp: 26.09.2021).

Z kolei jeśli chodzi o grunty prywatne położone poza parkiem narodowym to ciekawym przykładem jest projekt dzierżawy łąk dla żubrów z Puszczy Białowieskiej. Białowieski Park Narodowy przez kilka lat dzierżawił od rolników ponad 100 ha łąk, płacąc rocznie ok. 2,4 tys. zł za 1 ha²³⁸. Rolnicy dostawali pieniądze za przygotowanie łąk na skraju Puszczy i zostawianie siana na łąkach na zimę. Przeszkodą w kontynuowaniu programu w niektórych latach był brak funduszy, które park pozyskiwał na ten cel z różnych źródeł²³⁹. W 2021 r. projekt jednak znów ruszył, dzięki czemu Park wydzierżawił 125 ha prywatnych łąk, podpisując umowy z 55 rolnikami²⁴⁰.

Prawie połowę gruntów prywatnych leżących na obszarze parków narodowych (grunty te zajmują niecałe 15 proc. powierzchni parków) stanowią grunty rolne²⁴¹. Największa powierzchnia gruntów niepaństwowymi znajduje się na terenie Biebrzańskiego PN, Kampinoskiego PN, Narwiańskiego PN i Tatrzańskiego PN. Grunty rolne położone na terenach parków narodowych kwalifikują się do płatności w ramach wspólnej polityki rolnej, które są realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Są to płatności bezpośrednie (np. jednolita płatność obszarowa) oraz płatności w ramach PROW. Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne w ramach tego programu wiązały się w latach 2015–2019 z dofinansowaniem do gruntów rolnych położonych w obrębie parków narodowych w wysokości ponad 412 mln zł²⁴², co czyni ten instrument istotnym źródłem wsparcia dla rolników w parkach narodowych.

W najbliższej perspektywie finansowej UE (na lata 2021–2027) parki narodowe będą mogły pozyskiwać środki na działania związane z ochroną cennych siedlisk i gatunków i przeznaczyć je na działania ochronne prowadzone przez rolników na terenie parku. Problemem, który może pojawić się przy takim dystrybuowaniu środków, aby trafiły bezpośrednio do rolników, mogą okazać się procedury związane z zamówieniami publicznymi lub wytycznymi dotyczącymi wydatkowania środków. Jednak na etapie projektowania programu można przewidzieć odpowiednie odstępstwa.

Podobnie jak to ma miejsce odnośnie do gruntów leśnych, proponuje się wprowadzenie zwolnienia z podatku rolnego dla osób posiadających grunty rolne na terenie parku narodowego. Warunkiem zwolnienia byłoby gospodarowanie na tych gruntach zgodnie z wytycznymi zawartymi w planie ochrony parku narodowego lub zadań ochronnych. Zwolnienie odbywałoby się w drodze umowy z dyrekcją parku, a park zwracałby podatek rolnikowi oraz dodatkowo – w przypadku, gdyby zaistniała konieczność realizacji na gruncie prywatnym zadań ochronnych – ponosiłby związane z tym koszty.

W sytuacji, gdy rolnik nie jest zainteresowany dalszym prowadzeniem działalności na terenie parku narodowego, rozwiązaniem, stosowanym już w wielu parkach narodowych (np. Pienińskim PN, Tatrzańskim PN, Kampinoskim PN), jest skupowanie gruntów. Dyrekcje parków narodowych pozyskują m.in. z NFOŚiGW środki na wykupy gruntów w ramach zarówno ustawowo zagwarantowanego prawa pierwokupu, jak i sprzedaży działek przez indywidualne osoby. Stworzenie programów skupu gruntów rolnych i leśnych przez parki narodowe na większą skalę stanowiłoby odpowiedź na potrzeby społeczności lokalnej w tym zakresie.

Preferencyjna dzierżawa gruntów w parkach dla lokalnych rolników

Grunty rolne położone w granicach parków narodowych w większości należą do Skarbu Państwa i są często dzierżawione w drodze przetargów lub rokowani. W umowach dzierżawy określa się m.in.: zabiegi ochronne, dozwolony sposób użytkowania rolniczego i czynności zakazane. Czynsze dzierżawne stanowią przychody parków.

238 Podlaskie: projekt dzierżawy łąk na potrzeby białowieskich żubrów, 2019, <https://www.farmer.pl/fakty/polska/podlaskie-projekt-dzierzawy-lak-na-potrzeby-bialowieskich-zubrow,84731.html> (dostęp: 26.09.2021).

239 Ibidem.

240 <https://www.portalspozywczy.pl/technologie/wiadomosci/bialowieski-park-narodowy-dzierzawa-125-ha-lak-od-rolnikow,199604.html> (dostęp: 8.11.2021).

241 A. Król, Ochrona przyrody w lasach niepaństwowych, http://www.nplibles.pl/sites/default/files/referat/referat_a.krol_.pdf (dostęp: 8.11.2021).

242 Najwyższa Izba Kontroli, NIK o dzierżawie gruntów rolnych w parkach narodowych, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/grunty-rolne-w-parkach-narodowych.html> (dostęp: 26.09.2021).

Dzierżawy gruntów od parków narodowych dotyczy trwający od lat konflikt między administracją parków narodowych a lokalnymi rolnikami będącymi właścicielami małych i średnich gospodarstw. Zgodnie z art. 10d u.o.p. przetarg ogłoszony przez dyrektora parku narodowego ma formę przetargu ustnego, w którym decyduje najwyższa uzyskana cena, lub też przetargu pisemnego nieograniczonego. W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowani na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe²⁴³ również dopuszczono jedynie dwa tryby postępowania przy przeprowadzaniu przetargu – ustny nieograniczony i pisemny nieograniczony.

Ta sytuacja rodzi problemy. Parki bowiem organizują niekiedy przetargi nieograniczone na dzierżawę kilkusethektarowych kompleksów działek. Rolnicy skarżą się²⁴⁴, że w takich przypadkach już na etapie przetargu mają nad nimi przewagę duże firmy, które są w stanie wpłacić wysokie wadium, a następnie zapłacić za dzierżawę ogromnego terenu i dzięki posiadanemu sprzętowi wywiązać się z umowy dotyczącej np. koszenia trawy na dużej przestrzeni. Rolnicy zainteresowani mniejszymi działkami w takiej sytuacji tracą, poza dopłatami, np. możliwość pozyskania z gruntów parku narodowego paszy dla hodowanego bydła. Ich zdaniem firmy dzierżawiące tak duże działki często nawet nie prowadzą produkcji rolniczej²⁴⁵.

Samorządowcy już od kilku lat proponują zmianę przepisów. W styczniu 2020 r. Zarząd Krajowej Rady Izb Rolniczych zwrócił się do ówczesnego ministra klimatu z wnioskiem o umożliwienie dzierżawy gruntów znajdujących się w parkach narodowych na podstawie przetargów ograniczonych, w których mogliby brać udział tylko okoliczni rolnicy²⁴⁶. Przetarg ograniczony różni się od nieograniczonego tym, że są do niego zaproszone jedynie te podmioty, które spełnią określone – zdefiniowane przez zamawiającego – wymogi. Takim wymogiem mogłoby być stałe zameldowanie i prowadzenie gospodarstwa rolnego na terenie danej lub sąsiedniej gminy (są one często stosowane przy dzierżawie gruntów należących do gmin²⁴⁷). Istotnie wzmocniłoby to pozycję lokalnych rolników. Inny pomysł dotyczy rozeznania dokonywanego przez dyrektora parku narodowego wśród rolników na temat powierzchni działek do wydzierżawienia, którymi byłiby zainteresowani. Samorządowcy z kolei wskazują możliwość zastąpienia kaucji dzierżawnej wekslem *in blanco*²⁴⁸.

Spśród wymienionych propozycji celowe byłoby dopuszczenie dwóch wariantów postępowania, tj. w pierwszej kolejności przetargu ustnego lub pisemnego ograniczonego, a następnie przetargu ustnego lub pisemnego nieograniczonego. Spowodowałoby to zaspokojenie najpierw potrzeb okolicznych rolników w kontekście pozyskania paszy na potrzeby gospodarstw, a także umożliwiło ubieganie się o środki z PROW (programy rolnośrodowiskowe, modernizacja gospodarstw), wzrost dochodowości gospodarstw oraz racjonalne wykorzystanie gruntów rozdysponowanych w przetargu nieograniczonym wśród pozostałych chętnych.

Od 2020 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska trwają prace nad nowelizacją ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z zapowiedziami projekt ten zmieni sposób organizacji przetargów przez dyrektora parku narodowego i umożliwi organizację przetargów ograniczonych. W chwili wydania tego raportu projekt ten nie był jednak jeszcze dostępny publicznie.

243 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowani na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe (Dz. U. poz. 868).

244 Dzierżawa gruntów od parków narodowych. Czas na zmianę przepisów?, <https://swiatrolnika.info/wiadomosci-rolnicze/uprawy/dzierzawa-pol-bedacych-w-gestii-parkow-narodowych-koniecznosc-zmiany-przepisow.html> (dostęp: 8.11.2021).

245 Najwyższa Izba Kontroli, Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23885,vp,26623.pdf> (dostęp: 8.11.2021).

246 Krajowa Rada Izb Rolniczych, Grunty rolne w parkach narodowych i możliwość ich wydzierżawienia przez rolników, <http://krir.pl/2014-01-03-03-24-03/pozostale/6694-grunty-rolne-w-parkach-narodowych-i-mozliwosc-ich-wydzierzawienia-przez-rolnikow> (dostęp: 8.11.2021).

247 Przykładowy przetarg: <https://www.suloszowa.pl/gmina/10-wiadomosci/1417-pierwszy-przetarg-pisemny-ograniczony-dla-rolnikow-z-gminy-suloszowa-na-dzierzawe-gruntow-rolnych-stanowiacych-wlasnosc-gminy-suloszowa.html> (dostęp: 8.11.2021).

248 Dzierżawa gruntów..., op.cit.

Gwarancja zatrudnienia dla pracowników Lasów Państwowych. Współpraca z zakładami usług leśnych

Ponieważ mieszkańcy projektowanych parków narodowych często są zawodowo związani z leśnictwem (poprzez pracę albo w LP, albo w zakładach usług leśnych), przygotowaliśmy także rozwiązania skierowane specjalnie do nich. Proponujemy, aby w ustawie o ochronie przyrody wprowadzić przepisy, które zobowiążą dyrektorów tworzonych lub powiększanych parków narodowych do przedstawienia propozycji zatrudnienia pracownikom nadleśnictw, którzy stracą tam pracę w związku z tworzeniem lub powiększeniem parku narodowego. Obowiązek taki uwzględniałby obowiązujące dyrektora limity etatowe. W określonym terminie ustawowym byłyby pracownik LP byłby zobowiązany odpowiedzieć na przedstawioną propozycję zatrudnienia.

Na powodzenie tego mechanizmu z pewnością wpłynęłoby podwyższenie zarobków pracowników parków narodowych. Postulat ten jest powtarzany od wielu lat²⁴⁹. Tymczasem różnica między zarobkami w parkach narodowych i w LP wzrasta. W 2010 r. średnie wynagrodzenie w parkach stanowiło ok. 69 proc. średniego wynagrodzenia w LP, w 2012 r. było to 55 proc., a w 2014 r. – zaledwie 54 proc²⁵⁰.

Związki zawodowe działające w parkach narodowych wielokrotnie upominały się o poprawę bytu pracowników. Niestety, mimo składanych deklaracji podwyższenia wynagrodzenia sposób realizacji tych postulatów wciąż pozostawia wiele do życzenia²⁵¹. Sytuacja ta uległa pozornej zmianie w 2020 r., kiedy wprowadzono poprawkę do ustawy budżetowej po to, aby umożliwić 10-procentowy wzrost wynagrodzeń w parkach narodowych. Jednak dokonano tego poprzez przesunięcia kwot dotacji między parkami, tj. pomniejszono dotację m.in. dla Tatrzańskiego Parku Narodowego o 1,8 mln zł i Parku Narodowego Gór Stołowych o 250 tys. zł i rozdzielono te kwoty pomiędzy inne parki. Tym samym nie zwiększono ogólnej dotacji budżetowej, która obecnie wynosi 90 mln zł²⁵². Drugim rozwiązaniem odnoszącym się do pracowników nadleśnictw, których miejsca pracy uległyby likwidacji w związku z utworzeniem lub powiększeniem parku narodowego, jest zagwarantowanie im pracy w LP na zasadzie przeniesienia do innej jednostki na terenie tej samej regionalnej dyrekcji LP. Alternatywą dla osób, które nie byłyby zainteresowane takimi propozycjami, mogą być specjalistyczne szkolenia, umożliwiające im przebranżowienie, aby mogły wykorzystać swoją wiedzę leśną np. w zakresie organizacji turystyki przyrodniczej.

W parku narodowym zabiegi ochronne są wykonywane także w ekosystemach leśnych, a do tego są potrzebne specjalistyczne firmy. Dlatego zakłady usług leśnych, które obecnie realizują zlecenia na rzecz nadleśnictw, będą mogły wykonywać swoje usługi również dla parków narodowych. Zakres tych prac może być mniejszy, w związku z tym część pracowników będzie wymagała przebranżowienia, dlatego także ta grupa powinna mieć możliwość uczestnictwa w darmowych specjalistycznych szkoleniach.



REKOMENDACJE

- * wprowadzenie obowiązku przeznaczania części drewna oferowanego do sprzedaży przez parki narodowe tylko dla mieszkańców gmin „parkowych”
- * umożliwienie mieszkańcom gmin „parkowych” zbioru płodów runa leśnego poprzez wyznaczenie stosownych obszarów w planie ochrony parku
- * wyłączenie otulin parków narodowych z obwodów łowieckich i stworzenie tam strefy ochronnej zwierzyny, aby park odpowiadał za szkody wyrządzane w uprawach rolnych przez zwierzynę na tym obszarze
- * informowanie mieszkańców o możliwości podejmowania działań prewencyjnych w celu zabezpieczenia upraw przed zwierzyną i zwiększenie udziału parków narodowych w finansowaniu tych działań
- * opracowanie propozycji wsparcia rolników w ramach programów rozwojowych dla gmin i mieszkańców indywidualnych;
- * zwrot podatków rolnego i leśnego osobom, które zawarły umowy z parkiem narodowym na gospodarowanie zgodne z wytycznymi zawartymi w planie ochrony lub zadań ochronnych
- * umożliwienie dzierżawy gruntów znajdujących się w parkach narodowych na podstawie przetargów ograniczonych, w których mogliby brać udział tylko okoliczni rolnicy
- * zagwarantowanie zatrudnienia w parku narodowym lub innych jednostkach LP pracownikom nadleśnictw, którzy stracą tam pracę w związku z powstaniem lub powiększeniem parku

249 D. Stec-Fus, Pracownicy parków narodowych żądają podwyżek, 2015, <https://dziennikpolski24.pl/pracownicy-parkow-narodowych-oraz-gospodarki-wodnej-zadaja-podwyzek/ar/5092352> (dostęp: 26.09.2021); Interpelacja posła Stawomira Hajosa nr 29634 do ministra środowiska w sprawie pracowników parków narodowych z dnia 15 lutego 2019 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B9XHQN> (dostęp: 26.09.2021); Pracownicy parków narodowych grożą strajkiem. „Jesteśmy na szarym końcu, jeśli chodzi o zarobki”, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-01-31/pracownicy-parkow-narodowych-groza-strajkiem-od-lat-jestesmy-na-szarym-koncu> (dostęp: 26.09.2021).
250 W. Zbaraszewski, Wynagrodzenia jako koszty parków narodowych, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2016, t. 46/2, s. 152, https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania-r2016-t46-n2/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania-r2016-t46-n2-s145-155/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania-r2016-t46-n2-s145-155.pdf (dostęp: 23.09.2021).
251 List Krajowej Sekcji Pracowników Parków Narodowych ZZ „Budowlani” do Ministra Środowiska Henryka Kowalczyka z dnia 29 stycznia 2019 r., <http://www.zlppn.pl/dok/Ponowne%20pismo%20od%20ZZ.pdf> (dostęp: 26.09.2021).
252 Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190), załącznik nr 14.

3.4. Dofinansowanie parków narodowych – utworzenie Funduszu Parków Narodowych

Parki narodowe, w przeciwieństwie do LP, co do zasady nie są nastawione na działalność komercyjną. Przekłada się to bezpośrednio nie tylko na rolę społeczną obu instytucji, lecz także na zatrudnienie ich pracowników. Są to istotne kwestie, których nie można bagatelizować w kontekście planów powiększenia/ utworzenia parku narodowego, ponieważ procesy te mogą wiązać się z ograniczeniem lub likwidacją określonych nadleśnictw i utratą pracy przez zatrudnionych w nich leśników. Dlatego, uwzględniając konieczność harmonijnej koegzystencji nowych lub powiększonych parków narodowych i LP, w dalszej części raportu zostaną omówione możliwości wsparcia parków narodowych przez LP w zakresie działalności statutowej oraz polityki dotyczącej zatrudnienia.



Niwelowanie różnic w wynagrodzeniach pomiędzy pracownikami LP i parków narodowych powinno przyczynić się do zwiększenia akceptacji społeczności lokalnej dla tworzenia nowych bądź powiększania istniejących obszarów chronionych tej rangi. Kwestią zasadniczą w przypadku wprowadzenia podwyżek płac jest jednak określenie źródła ich finansowania. Co do zasady wynagrodzenia pracowników parków narodowych są finansowane ze środków budżetu państwa. Trudno jednak spodziewać się, że państwo przeznaczy wielomilionowe środki na owe wynagrodzenia, co zresztą obrazuje przykład realizacji poprawki do ustawy budżetowej z 2020 r., omówionej w poprzednim podpunkcie. Bardziej uzasadnione wydaje się stworzenie Funduszu Parków Narodowych, który oprócz wspierania działań statutowych parków (cel zasadniczy) umożliwiłby wzrost wynagrodzeń osób w nich zatrudnionych (w zakresie finansowania parków narodowych Fundusz ten zastąpiłby Fundusz Leśny). Wsparcie z Funduszu Parków Narodowych, w postaci finansowania lub dofinansowania określonych zadań, obejmowałoby następujące obszary:

- działania ochronne na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej parków narodowych;
- budowę dróg leśnych i gminnych w obrębie parków narodowych, ich otulinie i pozostałych obszarach tych gmin;
- budowę niezbędnej infrastruktury związanej z utworzeniem lub powiększeniem parku narodowego;
- stworzenie systemu dodatków motywacyjnych dla pracowników parków narodowych i ich wypłatę za pośrednictwem dyrektorów parków narodowych;
- realizowanie przez parki narodowe prawa pierwokupu nieruchomości położonych w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa oraz programy wykupu gruntów prywatnych;
- wzmocnienie organizacyjne i kadrowe straży parków narodowych;
- dotacje, które równoważyłyby ewentualny wzrost cen drewna w związku z utworzeniem parku narodowego i byłyby przeznaczone dla lokalnych przedsiębiorców skupujących surowiec.

Fundusz Parków Narodowych byłby państwowym funduszem celowym w myśl art. 29 ustawy o finansach publicznych. Środki takiego funduszu są gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym. Podstawę jego funkcjonowania i gospodarki finansowej stanowi roczny plan finansowy. Wydatki funduszu są dokonywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych, obejmujących bieżące przychody, w tym również dotacje z budżetu państwa lub budżetów JST oraz pozostałości środków z poprzednich okresów. Obecnie w Polsce funkcjonuje 35 funduszy celowych²⁵³, takich jak np.: Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Wsparcia Straży Granicznej, Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej,

253 Art. 32 ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.

Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundusz Promocji Kultury czy Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej. Żaden z istniejących funduszy celowych nie jest związany z realizacją zadań dotyczących ochrony środowiska.

Państwowe fundusze celowe zapewniają ciągłość finansowania poszczególnych działań, ponieważ z reguły nie podlegają pełnej procedurze planowania budżetowego. Jest to szczególnie ważna cecha tego rodzaju funduszy tworzonych z myślą o finansowaniu zadań inwestycyjnych. Utworzenie funduszu oznacza uniezależnienie finansowe jakiejś dziedziny od bieżących decyzji podejmowanych w parlamencie i procedury corocznego uchwalania budżetu. Oczywiście warunkiem takiego uniezależnienia jest zapewnienie na etapie tworzenia funduszu celowego odpowiednio wydajnego źródła jego dochodów.

W związku z postulatem rezygnacji z dofinansowywania parków narodowych środkami z Funduszu Leśnego, środki zasilające Fundusz Parków Narodowych pochodziłyby w części z LP. Opierałyby się na wpłatach Dyrekcji Generalnej PGL LP, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁵⁴, w wysokości stanowiącej równowartość 1 proc. przychodów uzyskanych przez LP ze sprzedaży drewna. Taka formuła pozwoliłaby wzmocnić finansowanie działalności parków narodowych, a także wsparłaby stopniowe wyrównywanie wynagrodzeń w parkach narodowych i LP bez obciążania budżetu państwa.



Środki funduszu celowego są gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym. Podstawę jego funkcjonowania i gospodarki finansowej stanowi roczny plan finansowy.

W latach 2014–2020 LP przeznaczyły na wsparcie działalności parków narodowych 244 mln zł²⁵⁵, co daje średnio 34,8 mln zł rocznie. W 2020 r. deklarowane wsparcie LP dla parków narodowych wyniosło 0,47 proc. przychodów ze sprzedaży drewna, tj. ponad 35,5 mln zł, ale rzeczywiste wsparcie jest mniejsze i wynosi nieco ponad 30,3 mln zł²⁵⁶, czyli 0,4 proc. przychodów uzyskanych przez LP ze sprzedaży drewna w 2020 r. Natomiast gdyby zastosować proponowaną zmianę, tj. przeznaczyć równowartość 1 proc. przychodów uzyskanych ze sprzedaży drewna, opierając się na średniej wartości z lat 2016–2020, wpłata ta wyniosłaby ok. 79 mln zł²⁵⁷. W porównaniu ze średnią z ostatnich lat spowodowałoby to tylko dwukrotne zwiększenie wsparcia LP na rzecz parków narodowych.

Fundusz byłby przeznaczony dla wszystkich parków narodowych, a jego budżet byłby pokrywany z przychodów LP ze sprzedaży drewna (ok. 88 proc. całości Funduszu) oraz – z uwagi na to, że Fundusz finansowałby różne zadania publiczne – z innych źródeł.

Usługi ekosystemowe świadczone przez parki narodowe mają bardzo zróżnicowany charakter i docierają do szerokiej grupy beneficjentów zarówno lokalnie, jak i w skali regionu czy kraju. Dlatego zasadne wydaje się poszukiwanie dodatkowego źródła wsparcia struktury Funduszu. Rozszerzenie sieci parków będzie miało wpływ m.in. na: zwiększoną retencję wody i ochronę przeciwpowodziową, wzrost świadczenia

254 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2129).

255 Na podstawie sprawozdań PGL LP, <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp> (dostęp: 19.09.2021).

256 Zob. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2020 rok Warszawa 2021, s. 16.

257 Na podstawie sprawozdań PGL LP, <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp> (dostęp: 19.09.2021).

258 Na podstawie budżetów województw na 2021 r.

usług rekreacyjnych, rozwój rolnictwa zrównoważonego czy możliwość prowadzenia badań podstawowych. Dlatego dodatkowy komponent Funduszu mógłby być współfinansowany z następujących źródeł:

- 1 proc. dochodów budżetu województw związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych;
- 1 proc. przychodów uzyskanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z tytułu opłat za usługi wodne wymienione w art. 255 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne;
- 1 proc. przychodów uzyskanych przez Narodowy Fundusz Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz opłat za usługi wodne.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia, można stwierdzić, że Fundusz dysponowałby w 2021 r. kwotą ok. 90 mln zł, czyli porównywalną z tą, którą parki narodowe otrzymują z budżetu państwa.

Istotnym zapisem byłoby ograniczenie środków Funduszu, które można przeznaczać na cele związane z dodatkami motywacyjnymi dla pracowników parku, do 20 proc. Takie ograniczenie jest zasadne z uwagi na to, że fundusz celowy ma co do zasady realizować zadania publiczne.



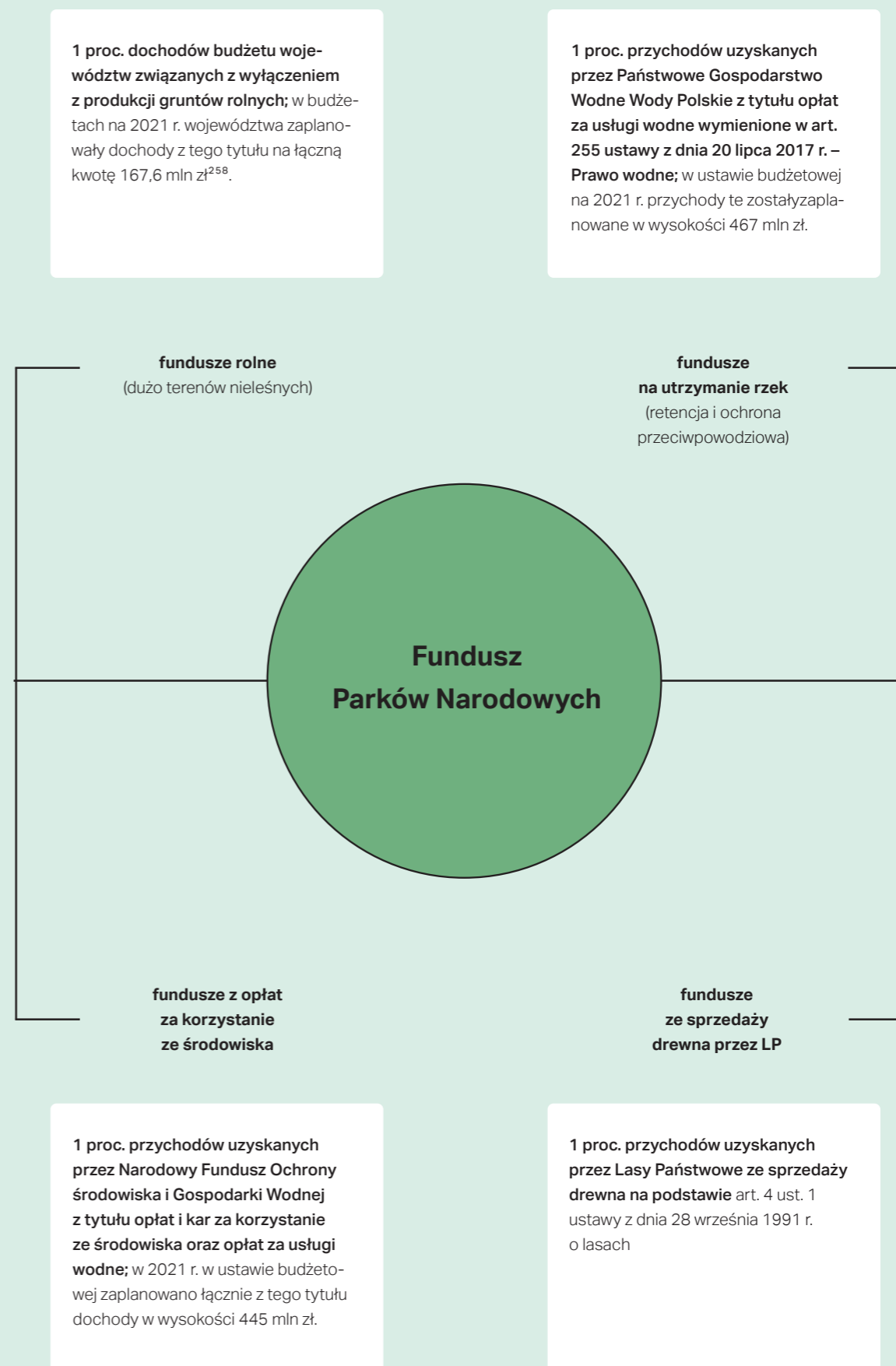
REKOMENDACJE



utworzenie Funduszu Parków Narodowych, zasilanego ze środków Lasów Państwowych oraz innych podmiotów

258 Na podstawie budżetów województw na 2021 r.

* **Grafika 5: Źródła dofinansowań Funduszu Parków Narodowych**



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE.

3.5. Porównanie zaproponowanych rozwiązań prawnych

Poniżej prezentujemy porównanie zaproponowanych rozwiązań prawnych ze wskazaniem zalet każdego z nich oraz obszarów, które z uwagi na zakres niniejszego opracowania nie zostały przeanalizowane i wymagają dalszych prac.

USPRAWNIENIE PROCESU KONSULTACJI

NAZWA ROZWIĄZANIA:

- Przekształcenie procesu uzgodnienia w rozbudowaną ścieżkę konsultacyjną

ZALETY

- rozwiązanie o fundamentalnym znaczeniu dla odblokowania rozwoju sieci parków narodowych w Polsce (zarówno tworzenia nowych jednostek, jak i poszerzania dotychczasowych),
- wprowadzenie rachunku kosztów i strat JST w związku z utworzeniem/powiększeniem parku narodowego na podstawie modelu partycypacyjnego, zakładającego możliwość uzgadniania szacunków przez projektodawców i samorządy,
- wprowadzenie programów rozwojowych dla JST, w których granicach będą powstawać nowe parki narodowe,
- wprowadzenie deliberacyjnego modelu konsultacji, pozwalającego na redukcję istniejących napięć pomiędzy stronami sporu, rozwianie ugruntowanych błędnych przekonań, odtwarzanie relacji społecznych i podwyższenie poziomu wzajemnego zaufania,
- wprowadzenie instytucji monitoringu realnego poziomu kosztów i korzyści związanych z utworzeniem parku narodowego

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- zagrożenie znacznego wydłużenia okresu przygotowawczego poprzedzającego utworzenie parku narodowego (uzgodnienia, rachunek korzyści i strat, program rozwojowy),
- konieczność zaprojektowania procesu konsultacji oraz wytycznych dla programów rozwojowych,
- zagrożenie dużego oporu ze strony lobby samorządowego w związku ze zmniejszeniem jego wpływu na decyzję o powstaniu/poszerzeniu parku narodowego (model deliberacyjny daje JST możliwość realnego i merytorycznego wkładu w kształt projektu, co zmienia istotę projektu z zewnętrznego/narzucanego odgórnie na kształtowany oddolnie – powinno to zwiększyć poziom odpowiedzialności JST za nowy obszar chroniony),
- konieczność dalszych prac nad kształtem rachunku kosztów i korzyści, który powinien stanowić treść aktu wykonawczego; ze względu na pionierski charakter tego rozwiązania trzeba zakładać możliwość jego korekty przeprowadzanej na podstawie zdobywanych doświadczeń,
- problem nieporównywalności rachunków kosztów i strat w przypadku parków nowo utworzonych i już istniejących – ryzyko sprzeciwu obecnych gmin „parkowych”, konieczność jednoczesnego wdrożenia części pozostałych rozwiązań (jak niżej) oraz instytucji monitoringu realnych kosztów i korzyści związanych z funkcjonowaniem parków narodowych

KOMENTARZ

Jest to instrument prawny o kompleksowym charakterze i jego wdrożenie ma podstawowe znaczenie dla pobudzenia przemian w sferze funkcjonowania parków narodowych w Polsce.

REKOMPENSATY DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

NAZWA ROZWIĄZANIA:

- Ograniczenie strat wynikających z obniżonej stawki podatku leśnego

ZALETY

- rozwiązanie zwiększy dochody JST w krótkim okresie, dając poczucie, że gmina już nie traci dochodów podatkowych,
- mechanizm wsparcia dla osób prywatnych posiadających grunty leśne na terenie parku narodowego – finansowanie różnicy w podatku na podstawie umów o realizację konkretnych zadań ochronnych

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- analiza działań ochronnych, które można wykonywać w lasach prywatnych przez służby parków narodowych, a których wykonanie można zlecić właścicielowi

KOMENTARZ

Narzędzie można zastosować jako pierwszy krok w kierunku dalszych zmian, jeszcze przed wprowadzeniem ogólnych rozwiązań.

NAZWA ROZWIĄZANIA:

- Ograniczenie strat wynikających z obniżonej stawki podatku od nieruchomości

ZALETY

- rozwiązanie zwiększy dochody JST w krótkim okresie, dając poczucie, że gmina już nie traci dochodów podatkowych,
- zostanie zlikwidowany problem kumulacji zwolnień, który sprawia, że aktualny stan prawny jest wysoce konfliktogeny

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- nie stwierdzono

KOMENTARZ

Instrument ma fundamentalne znaczenie dla relacji park narodowy – gmina, zwłaszcza w kontekście aktualnych rozwiązań prawnych, w myśl których park może prowadzić działalność komercyjną. Narzędzie można zastosować jako pierwszy krok w kierunku dalszych zmian, jeszcze przed wprowadzeniem ogólnych rozwiązań.

NAZWA ROZWIĄZANIA:

● Subwencja parkowa

ZALETY

- istotne wsparcie finansowe dla gmin, sprzyjające tworzeniu nowych parków narodowych,
- podniesienie prestiżu gmin „parkowych” na arenie krajowej (szczególny strumień wsparcia finansowego).

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- zarzut ograniczenia subwencji dla gmin jedynie do nowo tworzonych parków, dlatego docelowo, w postaci ryczałtowej, należy objąć nią gminy także w istniejących już parkach, a stawka subwencji powinna zależeć od procentu udziału parku narodowego w obszarze gminy i odpowiednio skonstruowanego algorytmu,
- proces wyliczania kwoty subwencji dla nowych i rozszerzanych parków. Wyliczona wysokość subwencji dla gmin aktualizowana byłaby co rok, w oparciu o wyniki analizy utraconych korzyści, skonfrontowanych z rzeczywistymi przychodami gmin
- duże jednorazowe obciążenie finansowe dla budżetu państwa

KOMENTARZ

Instrument powinien pojawić się albo po wdrożeniu albo jednocześnie z wprowadzeniem przepisów zmieniających model tworzenia parków narodowych. Należy zabiegać o powszechne zastosowanie tego mechanizmu w odniesieniu do wszystkich gmin „parkowych”.

NAZWA ROZWIĄZANIA:

● Indywidualne programy rozwojowe

ZALETY

- uznanie parków narodowych i gmin „parkowych” za obszar szczególnie w kontekście planowania jego rozwoju, a tym samym podniesienie prestiżu tych gmin na arenie krajowej.

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- instrument wymaga uszczegółowienia; brakuje wyraźnego wskazania treści programu rozwojowego, jego adresatów oraz źródeł finansowania
- należy wskazać czy instrument ten ma obejmować jedynie inwestycje „twarde”, czy także działania „miękkie”;
- opracowanie minimalnego zakresu programów rozwojowych gmin tak, aby każdy z nich był specyficzny i unikalny, kładł nacisk na zupełnie inne kwestie, problemy, a przez to był dostosowany do konkretnego miejsca.

KOMENTARZ

Instrument ten powinien pojawić się dopiero po wdrożeniu (lub równoległe do niego) przepisów zmieniających model tworzenia parków narodowych.

NAZWA ROZWIĄZANIA:

● Preferencyjne warunki przy udzielaniu pożyczek i dotacji

ZALETY

- wprowadzenie do świadomości społecznej kategorii gminy „parkowej”,
- zwolnienie gmin „parkowych” z obowiązku zapewnienia wkładu własnego
- korekta systemu punktacji NFOŚiGW
- wzmocnienie rangi otuliny parku narodowego

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- konieczność ciągłego monitoringu zasadności planowanych przedsięwzięć oraz ich potencjalnego wpływu na funkcjonowanie parku narodowego,
- zmiany w funkcjonowaniu NSOŚiWG poprzez m.in. ukierunkowanie dotacji na nowe cele.

KOMENTARZ

Narzędzie można zastosować jako pierwszy krok w kierunku dalszych zmian, jeszcze przed wprowadzeniem ogólnych rozwiązań.

ROZWIĄZANIA DLA MIESZKAŃCÓW

NAZWA ROZWIĄZANIA:

● Pierwszeństwo przy zakupie drewna

ZALETY

- wzmocnienie obrony interesów lokalnej społeczności poprzez przyznanie jej prawa do czerpania korzyści z lokalnych zasobów przyrody

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- procentowe określenie ilości drewna przeznaczonego dla lokalnej społeczności może rodzić zarzut niegospodarności, jeśli park mógłby sprzedać drewno po wyższej cenie na rynku zewnętrznym,
- pojawienie się mechanizmu polegającego na nabywaniu drewna przez przedstawicieli lokalnej społeczności w celu ich odsprzedaży innym podmiotom z zewnątrz,
- określenie maksymalnych limitów na zakup drewna przez jedną osobę. Stawkę limitu określa park w drodze konsultacji z radą gminy raz w roku, biorąc pod uwagę plany pozyskania drewna.

KOMENTARZ

Narzędzie o mniejszym znaczeniu. Już w tej chwili niektóre parki narodowe próbują wspierać lokalną społeczność, ustalając np. pakiety sprzedażowe.

NAZWA ROZWIĄZANIA:

● **Możliwość pozyskania grzybów i roślin**

ZALETY

- ochrona interesów lokalnej społeczności poprzez przyznanie jej prawa do czerpania korzyści z lokalnych zasobów przyrody

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- możliwość niezrozumienia przez mieszkańców nowych regulacji, które mogą zostać odebrane jako przyzwolenia na pozyskiwanie zasobów lasów parkowych, zwłaszcza w sytuacji braku nadzoru nad procesem ze strony służb parkowych,
- rozszerzenie się zjawiska na obszary, których nie dotyczy ta regulacja,
- zagrożenie zbieractwem gatunków chronionych o wartości leczniczej

KOMENTARZ

Instrument pożądaný społecznie. Został wdrożony na terenie Parku Narodowego „Bory Tucholskie”, gdzie zbiór dziko występujących roślin i grzybów nieobjętych ochroną gatunkową oraz ich części (w tym owoców) jest dozwolony od 1 czerwca do 31 października, z wyjątkiem: obszarów ochrony ścisłej, ostoi zwierząt, upraw leśnych i młodników do 4 m wysokości.

NAZWA ROZWIĄZANIA:

● **Indywidualne wsparcia dla rolników**

ZALETY

- możliwość uzyskania przez mieszkańców bezpośrednich korzyści finansowych – rodzaju rekompensaty za ograniczenia związane z życiem na obszarze i w sąsiedztwie parku narodowego
- możliwość dzierżawienia rolnikom terenów otwartych parku narodowego do realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- brak wskazanych źródeł finansowania

KOMENTARZ

Instrument pożądaný społecznie. Warto rozważyć jego wprowadzenie stosunkowo wcześnie.

NAZWA ROZWIĄZANIA:

● **Odszkodowania za straty spowodowane przez zwierzynę**

ZALETY

- obowiązkowe uznanie otulin parków narodowych za strefy wyłączone z obwodów łowieckich
- współpraca na linii park–myśliwi poprzez m.i.n. zlecenie myśliwym realizację zadań ochronnych w parkach o nieuregulowanych relacjach troficznych
- wykluczenie polowań przy granicach parków narodowych
- zredukowanie wśród lokalnych społeczności poczucia niesprawiedliwości związanego z rozmytą odpowiedzialnością służb za zwierzynę migrującą przez granicę parku

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- brak jasnego wskazania źródeł finansowania proponowanych rozwiązań
- obciążenia, które powstaną w związku z tym dla parków narodowych (m.in. konieczność utworzenia dodatkowych etatów)
- konieczność realnej egzekucji zapisów o współpracy z dyrekcją parku narodowego w zakresie zapobiegania szkodom powodowanym przez zwierzęta zarówno chronione, jak i łowne

KOMENTARZ

Narzędzie o charakterze priorytetowym. Warto rozważyć jego wprowadzenie stosunkowo wcześnie.

NAZWA ROZWIĄZANIA:

● **Preferencyjna dzierżawa gruntów w parkach dla lokalnych rolników**

ZALETY

- preferencje dla okolicznych rolników uspokoją nastroje społeczne i są racjonalne z punktu widzenia prowadzenia działalności rolniczej na tych obszarach oraz pozyskiwania przez rolników środków z PROW
- wzrost dochodowości gospodarstw
- racjonalne wykorzystanie gruntów rozdysponowanych w przetargu nieograniczonym wśród pozostałych chętnych

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- opracowanie zmiany rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe

KOMENTARZ

Instrument pożądaný społecznie. Warto rozważyć jego wprowadzenie stosunkowo wcześnie.

RELACJE PARKU NARODOWEGO Z LASAMI PAŃSTWOWYMI

NAZWA ROZWIĄZANIA:

● Fundusz Parków Narodowych

ZALETY

- nowe źródło finansowania różnych przedsięwzięć w zakresie ochrony przyrody w istniejących i projektowanych parkach narodowych
- instrument umożliwiający zakup nieruchomości i gruntów od osób prywatnych
- instrument wsparcia systemu wynagrodzeń w parkach narodowych
- rozszerzenie źródeł finansowania Funduszu może wpłynąć na wzrost świadomości o roli parków narodowych w różnych sektorach gospodarki i życia publicznego oraz wzrost poziomu odpowiedzialności społecznej i politycznej za ochronę przyrody w Polsce

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- nieczytelny sposób podziału środków na parki narodowe, zwłaszcza w odniesieniu do wynagrodzeń (kto będzie określał wysokość dodatków motywacyjnych w poszczególnych parkach i sumarycznie dla danego parku)
- brak woli politycznej innych struktur do powiększenia budżetu Funduszu o inne środki, nie pochodzące z wkładu LP
- Fundusz Parków Narodowych to instrument zewnętrzny wobec 23 parków narodowych funkcjonujących w Polsce. Może to rodzić zagrożenie tzw. dwuwładzy nadzorczej – z jednej strony ministerstwa właściwego ds. środowiska, z drugiej – Funduszu

KOMENTARZ

Ranga narzędzia jest wysoka. Źródło finansowania na dotychczasowym poziomie jest stabilne (co wykazano w dokumencie). Konieczna jest wola polityczna innych jednostek, z których środków byłby dokonywany montaż finansowy.

NAZWA ROZWIĄZANIA:

● Gwarancja zatrudnienia dla pracowników Lasów Państwowych

ZALETY

- wprowadzenie rozwiązań osłonowych dla pracowników LP, co w pewnym stopniu może zmniejszyć barierę mentalną wśród pracowników likwidowanych nadleśnictw

OBSZAR DALSZYCH ANALIZ

- negatywny odbiór gwarancji zatrudnienia przez pracowników LP ze względu na niższy poziom wynagrodzenia

KOMENTARZ

Instrument istotny w indywidualnych przypadkach, jednak skala jego pomocy może okazać się niewielka.



4

Studium
przypadku:
powiększenie
Białowieskiego
Parku Narodowego



Białowiecki Park Narodowy (dalej: BPN) obejmuje 17 proc. polskiej części Puszczy Białowieckiej, uważanej za jeden z ostatnich kompleksów leśnych o charakterze naturalnym w Europie. Park dzieli się na dwa obszary ochronne. Pierwszy z nich to obręb ochronny „Rezerwat” o powierzchni 10 242,71 ha, z czego 6059,27 ha (59 proc. powierzchni) jest objętych ochroną ścisłą, 4104,63 ha (40 proc. powierzchni) – ochroną czynną, a pozostały teren (1 proc.) – ochroną krajobrazową. Drugi obręb ochronny to „Ośrodek Hodowli Żubrów” o powierzchni 274,56 ha, w całości podlegający ochronie krajobrazowej. W ramach tego obszaru funkcjonuje hodowla zamknięta – dwa rezerwaty hodowlane oraz Rezerwat Pokazowy Żubrów (z zapleczem i hodowlą wolną).

Kolejne inicjatywy rozszerzenia Parku na obszar całej Puszczy kończyły się niepowodzeniem, m.in. wskutek oporu społeczności lokalnych²⁵⁹. Ostatnia realna próba zmiany jego granic miała miejsce w 2006 r., kiedy prezydent L. Kaczyński powołał zespół ekspertów do przygotowania ustawy regulującej status dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego Puszczy Białowieckiej. Wykazano wówczas, że zarządzanie Puszcza Białowiecką przez LP nawet na specjalnych zasadach (odrębne zasady gospodarki leśnej wprowadzone w 1975 r., objęcie Puszczy Leśnym Kompleksem Promocyjnym „Lasy Puszczy Białowieckiej”, powołanym w 1995 r., funkcjonowanie na tym terenie sieci rezerwatów przyrody) nie zapewnia właściwej ochrony jej unikalnych wartości²⁶⁰. Gospodarka leśna, nawet ograniczona rygorami ochronnymi, nieuchronnie powoduje utratę bioróżnorodności. Po blisko 100 latach prowadzenia gospodarki leśnej na znacznym obszarze Puszczy wyginęło lub zmniejszyło liczebność wiele gatunków porostów, roślin, bezkręgowców, ptaków i ssaków. Zmianie uległa także struktura i średni wiek drzewostanu²⁶¹. Liczne populacje wielu rzadkich gatunków zachowały się tylko na obszarze BPN²⁶².

Prace zespołu prezydenckiego wykazały również, że prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieckiej nie stymuluje w regionie rozwoju ekonomicznego opartego na wyjątkowych wartościach Puszczy. Mimo bardzo wysokiego etatu cięć, realizowanego także w rezerwach przyrody, nadleśnictwa położone w Puszczy Białowieckiej pozostają deficytowe. Jednocześnie gospodarka leśna nie stwarza alternatywnych możliwości rozwoju społeczno-ekonomicznego na podstawie pozaprodukcyjnych funkcji Puszczy Białowieckiej, takich jak turystyka, edukacja przyrodnicza czy nauka. Odzwierciedla to ogólnokrajowy trend – znaczenie gospodarki leśnej w zapewnianiu miejsc pracy i przyczynianiu się do rozwoju ekonomicznego regionów stale bowiem maleje.

Odnosząc się do zaproponowanych systemowych rozwiązań wsparcia idei parków narodowych oraz gmin „parkowych”, należy wskazać, że BPN stanowi odpowiedni obszar (jednostkę) do ich wdrożenia, czyli opracowania indywidualnego programu rozwojowego wraz ze wskazaniem planu finansowania. Opracowanie to, sporządzone dla BPN i jego otoczenia społeczno-gospodarczego, mogłoby stać się rozwiązaniem wzorcowym dla innych przedsięwzięć dotyczących powiększania czy tworzenia parków narodowych. Jest ku temu kilka powodów. Po pierwsze, z uwagi na podejmowane już wcześniej działania w tym zakresie, m.in. sformułowanie propozycji „Programu zrównoważonego rozwoju regionu Parku Narodowego Puszczy Białowieckiej w latach 2008–2013”, Park dysponuje szeregiem studiów i analiz niezbędnych do opracowania takiego dokumentu²⁶³. Po drugie, BPN i jego otoczenie społeczno-gospodarcze są najlepiej rozpoznane pod względem oczekiwań różnych grup interesariuszy, w tym zwłaszcza JST. Przedstawione powyżej informacje wskazują wyraźnie, że poszczególne gminy potrafią jasno wskazać, jakich zagrożeń obawiają się w związku z rozszerzeniem parku i czego oczekują w zamian za powiększenie jego obszaru. Liczba partnerów, czyli gmin „parkowych”, jest optymalna do tego, aby przystąpić do prac nad tym dokumentem. Po trzecie, BPN ma szczególną pozycję wśród parków narodowych w Polsce. W problematykę funkcjonowania tego obszaru angażowały się najważniejsze organy krajowe, w tym Kancelaria Prezydenta RP, i organizacje międzynarodowe, z Komisją Europejską na czele. Po czwarte, koszty finansowe wprowadzenia poszczególnych rozwiązań na tym obszarze

259 T. Wesołowski et al., *op.cit.*, s. 12.

260 Zespół Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Opracowania Projektu Ustawy Regulującej Status Dziedzictwa Przyrodniczego i Kulturowego Puszczy Białowieckiej, *op.cit.*

261 K. Niedziałkowski M. Blicharska, G. Mikusiński, B. Jędrzejewska, *op.cit.*

262 Dotyczy to m.in. populacji: wiązu górskiego, czosnku niedźwiedziego, dzięcioła białostrzykowego, dzięcioła trójpalczastego i ryjówki białowieckiej.

263 Obszerne podsumowanie dostępnych danych i luk w wiedzy na temat Puszczy Białowieckiej: M. Blicharska et al., *op.cit.*

są stosunkowo dobrze zidentyfikowane. Dotyczy to w przede wszystkim kosztów fiskalnych (podatki lokalne) oraz kosztów utraconych wynagrodzeń przez pracowników LP. Oszacowano także przybliżoną wysokość strat wynikających z utraty wsparcia projektów inwestycyjnych przez LP.

4.1. Możliwe skutki powiększenia Białowieckiego Parku Narodowego dla lokalnej gospodarki

Punktem wyjścia do bieżącej analizy jest przygotowany w 2006 r. projekt rozszerzenia BPN na obszar całej Puszczy Białowieckiej²⁶⁴. W granicach projektowanego parku o całkowitej powierzchni ok. 62 tys. ha planowano utworzenie pięciu obszarów ochrony: ścisłej (20–25 proc. całkowitej powierzchni parku), zintegrowanej, czynnej, użytkowej (ok. 20–30 proc. całkowitej powierzchni parku) oraz krajobrazowej wraz z pasmem terenu otuliny.



Punktem wyjścia jest projekt rozszerzenia Białowieckiego Parku Narodowego na obszar całej Puszczy Białowieckiej. Jego całkowita powierzchnia – 62 tys. ha – zostałaby podzielona na pięć obszarów ochrony.

Następstwa rozszerzenia BPN zgodnie z projektem z 2006 r. można podzielić na dwie grupy: efekty budżetowe na poziomie gminy i zmianę sytuacji ekonomicznej lokalnych społeczności. Podstawową konsekwencją powiększenia Parku byłoby czasowe obniżenie wpływów podatkowych i związana z tym konieczność restrukturyzacji budżetów gmin. Wynika to przede wszystkim ze zmniejszenia wpływów z podatku leśnego – do obszarów leśnych będących częścią parku narodowego ma zastosowanie stawka podatku leśnego obniżona o 50 proc. w stosunku do stawki standardowej. Przy założeniu, że BPN zostałby powiększony według propozycji z 2006 r., wpływy z podatku leśnego byłyby niższe o nieco ponad 1,1 mln zł²⁶⁵. Jednak kwota ta po proporcjonalnym rozdzieleniu pomiędzy samorządy stanowi niewielki udział w budżetach gmin – według danych Głównego Urzędu Statystycznego łączne dochody budżetowe gmin, na których terenie znajdowałby się powiększony Park, wyniosły w 2018 r. nieco ponad 71 mln zł. Należy zaznaczyć, że w efekcie powiększenia Parku obniżeniu mogłyby ulec wpływy z podatku od nieruchomości i podatku dochodowego, przede wszystkim wskutek likwidacji nadleśnictw, ograniczenia działalności związanej z przetwórstwem surowca drzewnego i piodów runa leśnego. W chwili obecnej niemożliwe jest jednak precyzyjne określenie skali tego zjawiska głównie dlatego, że wszystkie dotychczasowe koncepcje powiększenia BPN zakładały dopuszczenie pozyskania drewna i piodów runa leśnego przez lokalne społeczności.

Dodatkowo wraz z rozwiązaniem lokalnych jednostek LP gminy utraciłyby część otrzymywanego od nich wsparcia finansowego i rzeczowego. Szacowane na 1 mln zł (Białowieża) oraz 500–900 tys. zł (Hajnówka) rocznie środki służyły na remonty lokalnych dróg. W gminie Narew wsparcie LP było relatywnie najmniejsze pod względem pieniężnym (200 tys. zł), jednak nie mniej znaczące dla mieszkańców: wspólnie z LP zainwestowano w budowę infrastruktury drogowej o długości 1200 metrów (w 2016 r.) oraz zakupiono sprzęt dla lokalnej Ochotniczej Straży Pożarnej. Przedstawiciele władz powiatowych

264 Mowa o lasach puszczańskich leżących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, tj. obszarze obejmującym 62 tys. ha, z czego BPN to 10,2 tys. ha, rezerwaty przyrody – 12 tys. ha, a lasy gospodarcze będące w zarządzie LP – ok. 39,5 tys. ha.

265 Na potrzeby bieżącej analizy przyjęto założenia oparte na aktualnym stanie wiedzy i dostępnych danych: 1 ha terenów leśnych jest obciążony opodatkowaniem w wysokości 42,24 zł; grunty leśne znajdujące się w granicach parku narodowego podlegają preferencyjnej stawce w wysokości 50 proc. standardowej (tj. 21,12 zł). Grunty leśne wchodzące w skład otuliny parku narodowego są opodatkowane w niniejszej analizie pełną stawką podatku (42,24 zł).

zwrócili także uwagę, że LP świadczyły wsparcie finansowe przy przebudowie infrastruktury drogowej w 2017 r. (kwota przekazana przez LP wynosiła ok. 1,4 mln zł – 50 proc. kosztów, które poniesiono w związku z modernizacją trzech dróg powiatowych). W latach 2018–2019 powiat nie otrzymał środków na przebudowę infrastruktury drogowej. LP angażują się również w tworzenie infrastruktury turystycznej i organizację lokalnych wydarzeń.

W kontekście ekonomiczno-demograficznym ważną kwestią jest potencjalna likwidacja miejsc pracy w jednostkach LP i podmiotach z nimi powiązanych. Dostępne dane z końca 2017 r. wskazują, że chociaż w puszczańskich nadleśnictwach pracuje jedynie 151 osób, to jest to grupa społeczna o uposażeniu przewyższającym lokalną średnią. Pogorszenie sytuacji finansowej ich rodzin mogłoby przyczynić się do zmniejszenia obrotów finansowych w lokalnej gospodarce. Ponadto, w powiecie hajnowskim aż 34,4 proc. osób zatrudnionych pracuje w szeroko pojętym sektorze rolniczo-leśnym. Według szacunków P. Gołosa i S. Zająca w 2007 r. łączna suma miejsc pracy w sektorze leśnym związanym z Puszczą Białowieską wynosiła 452²⁶⁶. Jednocześnie, zgodnie z lokalnym raportem, zapotrzebowanie na surowiec drzewny w skali całej gminy wynosiło w 2014 r. ok. 350 tys. m³/rok, co ponad siedmiokrotnie przewyższało podaż generowaną przez lokalne nadleśnictwa w latach 2011 i 2012²⁶⁷. Pomimo że oznacza to znaczne uzależnienie lokalnego przemysłu od zewnętrznych dostaw surowca, powiększenie BPN mogłoby wiązać się z redukcją zatrudnienia, której nie zrekomensowałyby w całości zwiększone potrzeby kadrowe powiększonego Parku. Wzrost liczby bezrobotnych, niezależnie od tego, czy miałyby charakter przejściowy, czy trwały, pociągnąłby wzrost nakładów na świadczenia socjalne. To z kolei negatywnie wpłynęłoby na budżety gmin. Jednocześnie należy zaznaczyć, że spośród 2955 zarejestrowanych podmiotów gospodarczych tylko nieco ponad 4 proc. funkcjonowało w sektorze rolniczo-leśnym, a spośród 2170 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą jedynie 4 proc. było zatrudnionych w gospodarce rolnej, leśnej i łowiectwie.

Najnowsze badania wykazują jednak, że **utworzenie parku narodowego przyczynia się do aktywizacji i rozwoju lokalnej gospodarki, szczególnie w regionach położonych peryferyjnie względem głównych ośrodków przemysłowych kraju**²⁶⁸. Do takich z pewnością zalicza się powiat hajnowski, borykający się z dwoma podstawowymi problemami rozwojowymi – malejącymi zasobami ludzkimi i ograniczonym kapitałem. Od kilku lat znacząco postępuje tu wyludnienie. Powiat negatywnie wyróżnia się w tym kontekście na tle nie tylko województwa, lecz także całego kraju²⁶⁹. Prognozy demograficzne wskazują możliwość dalszego obniżania się tu liczby ludności o 11 proc. do 2030 r.²⁷⁰

Sektorem gospodarki, na którego funkcjonowanie szczególnie oddziałuje sąsiedztwo parków narodowych, jest turystyka. W ocenie władz powiatu hajnowskiego rozszerzenie BPN mogłoby przyczynić się do wzrostu zainteresowania regionem – zarówno w kraju, jak i za granicą – i tym samym wypromować Puszcze Białowieską jako atrakcję turystyczną. Szacuje się, że roczny dochód z ekoturystyki w Puszczy Białowieskiej sięgał w 2017 r. 70–87,5 mln zł. Podobnie zatrudnienie w turystyce dwukrotnie przewyższało wówczas liczbę pracujących w sektorze leśnym²⁷¹. Szczególną atrakcyjność Puszczy Białowieskiej z punktu widzenia gospodarki turystycznej udowodnił też A. Bartczak, który wykazał, że przeciętny odwiedzający ponosi sześciokrotnie wyższe koszty podróży w celu odwiedzenia Puszczy w porównaniu z innymi analizowanymi przez niego kompleksami leśnymi²⁷². Można przypuszczać, że poszerzenie BPN wpłynie na dodatkowy wzrost tych wartości. Potwierdzają to wyniki przeprowadzonych w latach 2010–2014 w Babiogórskim Parku Narodowym pogłębionych badań nad funkcją ekonomiczną parków narodowych. Wykazano w nich, że ruch turystyczny związany z odwiedzaniem Parku Narodowego wygenerował bezpośrednio ok. jednej czwartej przychodów sektora turystycznego zlokalizowanego w gminach „parkowych”, tj. 17,9 mln zł z 64,2 mln zł ogółem²⁷³.

266 P. Gołosa, S. Zająca, The role of forestry in the socio-economic development of Poland's agricultural region (input-output analysis), "Folia Forestalia Polonica. Series A – Forestry" 2007, nr 49–50, s. 69–80.

267 M. Blicharska et al., op.cit.

268 R. Pawłusiński, op.cit.

269 A. Miszczuk et al., Aktualne problemy demograficzne regionu Polski Wschodniej, „Raporty i Analizy EUROREG” 2010, nr 5.

270 T. Wesołowski et al., op.cit.

271 E. Stokstad, Last stands, "Science" 2017, vol. 358, issue 6368, s. 1240–1243.

272 A. Bartczak, Wartość funkcji rekreacyjnej lasów w Polsce, „Ekonomia i Środowisko” 2006, nr 2, s. 23–41.

273 M. Mika, R. Pawłusiński, B. Zawilińska, op.cit., s. 152.

Jednocześnie **rozbudowa Parku mogłaby skutkować zwiększeniem zainteresowania instytucji naukowych zarówno krajowych, jak i zagranicznych możliwością prowadzenia badań i przyciągnięciem odpowiednio wykształconych osób.** Według władz powiatu większe zainteresowanie mogłoby pobudzić przedsiębiorczość mieszkańców i rozwój już istniejących podmiotów w zakresie tworzenia usług turystycznych i okołoturystycznych. W powiecie hajnowskim w 2017 r. ok. 6 proc. osób fizycznych prowadziło działalność gospodarczą w segmencie związanym z usługami gastronomicznymi i zakwaterowaniem. Na poziomie gmin powiat hajnowski jest bardzo zróżnicowany pod względem wielkości bazy noclegowej²⁷⁴. Według dostępnych na koniec 2017 r. danych Głównego Urzędu Statystycznego²⁷⁵ w powiecie funkcjonowało: 17 kwater agroturystycznych, 3 hotele, 5 pokoi gościnnych, 2 ośrodki wczasowe i 2 sezonowe kempingi; nie działały za to motele ani pensjonaty. Najbardziej rozbudowanym elementem bazy turystycznej są gospodarstwa agroturystyczne: w końcu 2018 r. w powiecie funkcjonowało 228 takich gospodarstw, z czego 100 w samej gminie Białowieża. Powiększenie Parku miałyby zdecydowanie pozytywny wpływ na turystykę i przyczyniłoby się do wzrostu dochodów w tym sektorze gospodarki.

4.2. Możliwe skutki powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego dla budżetu państwa

Z wywiadów przeprowadzonych z lokalnymi władzami w powiecie hajnowskim wynika, że w przypadku wdrożenia planów powiększenia BPN władze samorządowe oczekiwałyby konkretnego wsparcia finansowego z budżetu centralnego. Po pierwsze, konieczne byłyby rekompensaty z tytułu utraty dochodów podatkowych (podatku: dochodowego, leśnego, od nieruchomości i rolnego). Przedstawiciele władz lokalnych uważaliby za konieczne wprowadzenie nowych mechanizmów wsparcia, np. subwencji środowiskowej, której wysokość mogłaby być skalowana liczbą hektarów BPN znajdujących się w obrębie danej gminy. Po drugie, samorządowcy wskazywali na konieczność wsparcia ich przy realizacji projektów infrastrukturalnych, chociażby w postaci zagwarantowania pochodzącej z budżetu centralnego kwoty, którą mogliby przeznaczyć na wkład własny przy projektach realizowanych ze środków zewnętrznych. Niektórzy wyartykułowali wręcz potrzebę stworzenia indywidualnie dopasowanych do potrzeb gmin puszczańskich programów wsparcia finansowego ze środków wojewódzkich, krajowych lub unijnych. Pojawiły się także postulaty dopłat z tytułu utraty finansowego wsparcia LP.

Warto jednak przypomnieć, że sama kwota wsparcia wydaje się w tym kontekście mniej istotna niż mechanizm jego udzielania i że władze lokalne odrzuciły ostatnią propozycję wsparcia rządowego, wynoszącą ponad 70 mln zł w zamian za zgodę na rozszerzenie BPN²⁷⁶.

274 T. Wesołowski et al., op.cit.

275 Polska w liczbach, http://www.polskawliczbach.pl/powiat_hajnowski#baza-noclegowa (dostęp: 20.07.2020).

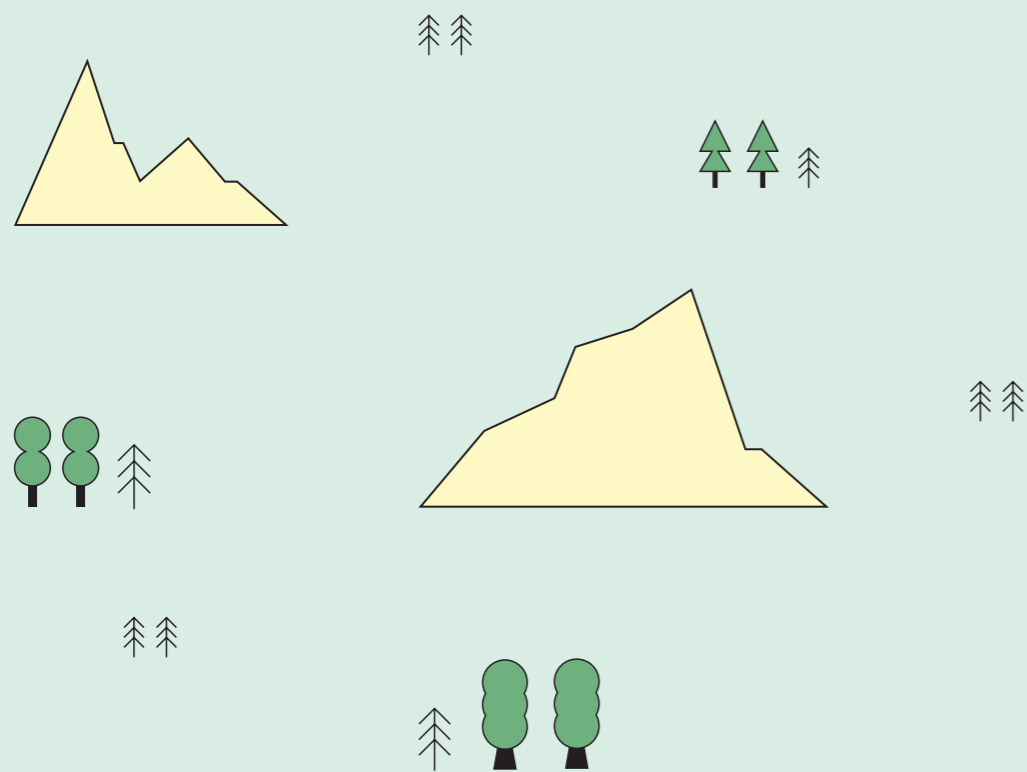
276 K. Niedziałkowski, M. Blicharska, G. Mikusiński, B. Jędrzejewska, op.cit.

4.3. Wnioski

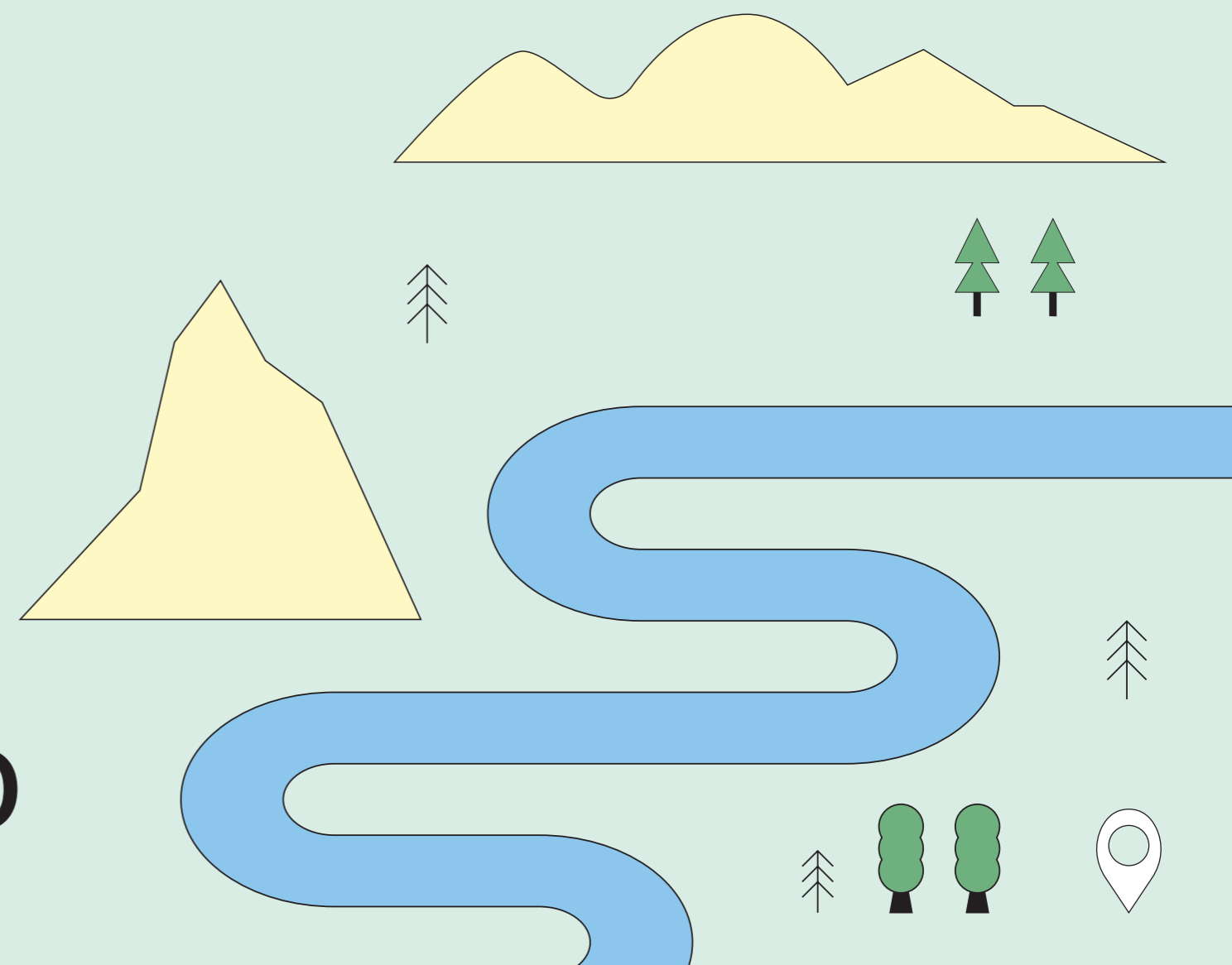
- Powiększenie BPN na cały obszar polskiej części Puszczy Białowieskiej zapewni skuteczną i trwałą ochronę tamtejszej przyrody i dziedzictwa kulturowego.
- Powiększenie Parku zmniejszy roczne wpływy podatkowe do budżetów puszczańskich samorządów o kwotę, która nie kształtuje w sposób znaczący ich gospodarki finansowej. Kwota ta może być z łatwością zrekompensowana z budżetu państwa.
- Z pracy w leśnictwie i branżach zależnych utrzymuje się niewielki odsetek mieszkańców gmin z rejonu Puszczy Białowieskiej. Przekształcenie nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka w park narodowy nie powinno wyrzucić istotnego negatywnego wpływu na lokalny rynek pracy, wręcz przeciwnie – może istotnie przyczynić się do stworzenia miejsc pracy w innych branżach. Związany z tym rozwój turystyki będzie szansą na poprawę sytuacji ekonomicznej regionu i podniesienie poziomu życia jego mieszkańców.
- LP wspierają lokalne samorzady w realizacji zadań związanych z budową i utrzymaniem niezbędnej infrastruktury drogowej. Powiększenie BPN pozbawiłoby samorzady tej formy wsparcia, co należy uwzględnić przy opracowywaniu programu rekompensującego gminom straty związane z powiększeniem Parku.
- W wywiadach przedstawiciele władz samorządowych z rejonu Puszczy Białowieskiej sugerują, że byliby skłonni przystać na powiększenie BPN jedynie pod warunkiem uzyskania gwarancji wsparcia finansowego: rekompensaty utraconych przychodów, indywidualnie dopasowanego programu rozwojowego i/lub wdrożenia mechanizmu w rodzaju subwencji ekologicznej, co zapewniłby gminie stabilny strumień przychodów w przyszłości.



5



Studium przypadku: utworzenie Turnickiego Parku Narodowego



Planowany Turnicki Park Narodowy (dalej: TuPN) ma objąć fragment pogranicza Karpat Wschodnich i Karpat Zachodnich z zachowanymi reliktowymi fragmentami Puszczy Karpackiej. W projekcie parku, opracowanym i opublikowanym przez Fundację Dziedzictwo Przyrodnicze w 2018 r., założono, że jego powierzchnia wyniosłaby 17 216,8 ha. Największa część znalazłaby się na terenie gminy Ustrzyki Dolne (9840,6 ha, tj. 57 proc. powierzchni), reszta – na terenie gminy Fredropol (3915,2 ha tj. 23 proc.) oraz Bircza (3461 ha, tj. 20 proc.). Projekt zakłada również, że obszar otuliny parku zająłby 19 904,4 ha.

W porównaniu z projektem z 1993 r., zgodnie z którym TuPN miał objąć blisko 20 tys. ha, obszar parku został pomniejszony poprzez wyłączenie większych jednostek i obszarów osadniczych oraz terenów prywatnych. Zgodnie z bieżącą koncepcją w skład Parku weszłyby praktycznie niezasiedlone grunty, których właścicielem jest Skarb Państwa. Postulaty utworzenia Parku są zgłaszane od ponad 30 lat²⁷⁷. Największa szansa na ich realizację zaistniała w 1995 r., kiedy ukończono przygotowania do utworzenia dwóch parków – TuPN i Magurskiego Parku Narodowego. Ostatecznie powstał tylko ten drugi. Sytuacji nie zmieniła również pozytywna rekomendacja Państwowej Rady Ochrony Przyrody z 2011 r.²⁷⁸ ani deklaracja utworzenia TuPN zawarta w *Programie ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020*²⁷⁹.

Projektowany TuPN z uwagi na istniejące w tym rejonie uwarunkowania społeczno-gospodarcze, w tym silne powiązania gospodarcze z sektorem pozyskiwania i przetwórstwa drewna, może stać się cennym studium przypadku wdrażania dwóch instrumentów wsparcia finansowego parków narodowych, tj. opracowania rachunku zysków i strat oraz określenia wielkości subwencji parkowej. Uświadomienie miejscowej społeczności bilansu szeroko rozumianych korzyści związanych z lokalnym rozwojem, a także wskazanie możliwych do uzyskania środków finansowych może stanowić przełom w ramach zabiegów czynionych w celu uzyskania poparcia dla idei utworzenia TuPN. Równie ważne mogą się okazać instrumenty skierowane bezpośrednio do mieszkańców, takie jak możliwość korzystania z zasobów lasów parkowych, ułatwienia w zakresie gospodarowania własnym mieniem czy wsparcie finansowe dla prywatnych przedsięwzięć biznesowych, zwłaszcza dla osób, które byłyby zmuszone zmienić profil swojej aktywności zawodowej.

5.1. Możliwe skutki utworzenia Turnickiego Parku Narodowego dla lokalnej gospodarki

Gminy, na których terenie jest planowany TuPN, mają w sumie 28 937 mieszkańców²⁸⁰. Na tym obszarze zachował się rolniczo-leśny charakter gospodarowania²⁸¹. Struktura zatrudnienia jest w dużej mierze determinowana faktem posiadania ziemi oraz wielkością gospodarstwa. Gmina Fredropol ze względu na warunki środowiskowe dominujące w jej północnej części została wskazana jako najlepszy region do prowadzenia gospodarki rolnej. Gminy Bircza i Ustrzyki Dolne cechują się większą powierzchnią górzystą oraz lesistością, co znacznie ogranicza możliwości prowadzenia działalności rolnej. Ogólnie można stwierdzić, że rolnictwo na omawianym obszarze jest mniej wydajne niż w innych regionach Polski.

Dochody budżetowe w gminach Bircza i Fredropol w 2018 r. wyniosły odpowiednio 30 280 000 zł i 25 080 640,19 zł. W gminie Ustrzyki Dolne do budżetu wpłynęło najwięcej środków – 81 478 569,32 zł. Oddziaływanie podatku od nieruchomości na strukturę budżetu największe znaczenie ma w gminie

Ustrzyki Dolne (11,6 proc.). W gminach Bircza i Fredropol znaczenie tej daniny jest podobne (odpowiednio 6,3 proc. i 6,29 proc.). W przypadku analizowanego regionu oddziaływanie na strukturę budżetu wpływów z tytułu podatku leśnego również jest ograniczone i osiąga maksymalnie 2,1 proc. (w gminie Bircza), a minimalnie – 1,31 proc. (w gminie Fredropol). Znaczenie podatku rolnego w gminach tego regionu było w 2018 r. niskie i wahało się między 0,41 proc. (Ustrzyki Dolne) a 2,82 proc. (Fredropol). Rola wpływów fiskalnych z tytułu karty podatkowej jest, zgodnie z informacjami Ministerstwa Finansów, marginalna. Najważniejsze znaczenie mają udziały poszczególnych gmin w podatku od osób fizycznych PIT (maksymalnie 12,05 proc. w Ustrzykach Dolnych).

Wpływy z podatku leśnego nie są istotnym czynnikiem kształtującym budżety gmin. Dostępne dane wskazują na stopniowy wzrost kwoty uzyskanego podatku leśnego w okresie 2008–2018. W gminie Ustrzyki Dolne w 2018 r. dochody z tego tytułu były najwyższe w ujęciu bezwzględnym – 1 193 245,97 zł (w kategorystycznym ujęciu było to jedynie 1,46 proc. budżetu gminy). W gminie Bircza całkowity wpływ budżetowy z tytułu podatku leśnego w 2018 r. wyniósł 627 922,8 zł (co stanowiło ok. 2,1 proc. budżetu). Kwota podatku leśnego w gminie Fredropol w 2018 r. wyniosła 329 116,34 zł. W przypadku utworzenia TuPN wpływy do budżetów gmin z tytułu podatku leśnego uległyby zmniejszeniu, ponieważ stawka podatkowa właściwa gruntom leśnym wchodzącym w skład parku narodowego jest o 50 proc. niższa od regularnej. Przedstawiciele gminy Ustrzyki Dolne widzą ponadto niebezpieczeństwo zmniejszenia się wpływów budżetowych z tytułu podatku od osób fizycznych, co byłoby konsekwencją utraty zatrudnienia i/lub obniżenia wynagrodzeń pracownikom zakładów usług leśnych działających w regionie.

Wyniki badań naukowych dotyczących wpływu parków narodowych na lokalną gospodarkę sugerują, że w dłuższej perspektywie okresowy wzrost bezrobocia mógłby zostać zredukowany przez rozwój turystyki. Obecnie gminy, na których terenie miałby powstać TuPN, są pod tym względem rozwinięte bardzo nierównomiernie. W 2019 r. sektor turystyczny był najbardziej rozbudowany w gminie Ustrzyki Dolne, a najslabiej – we Fredropolu. W gminie Ustrzyki Dolne na koniec 2018 r. działało: 25 gospodarstw agroturystycznych, 12 pensjonatów oraz 3 hotele. Bazę turystyczną uzupełniały: dom wczasowy, 12 apartamentów na wynajem, 19 kwater prywatnych²⁸² oraz 8 domków wakacyjnych. Zgodnie z dostępnymi na koniec 2018 r. danymi²⁸³ w gminie Bircza funkcjonowało 10 gospodarstw agroturystycznych, oferujących łącznie 85 miejsc noclegowych, oraz jeden hotel, dysponujący 14 pokojami i 2 apartamentami. Na terenie Birczy działa ośrodek Caritas, organizujący wypoczynkowe pobyty dla grup zorganizowanych. Natomiast w gminie Fredropol istnieje ok. 10 obiektów noclegowych, głównie domków letniskowych lub pokojów do wynajęcia.

Po utworzeniu parku narodowego i wzroście liczby turystów taka baza noclegowa mogłaby okazać się niewystarczająca, co sprzyałoby powstawaniu nowych obiektów tego typu. Przedstawiciele gminy Bircza wskazują również, że punktowe oddziaływanie parku narodowego i związany z nim rozwój turystyki mogą być korzystne dla szerszego segmentu usługowo-handlowego. Trudno jest jednak precyzyjnie określić efekty netto takich działań w perspektywie długofalowej.

Należy też wspomnieć, że według wyników najnowszych badań prowadzonych wśród mieszkańców trzech wspomnianych gmin społeczność gminy Bircza jest najbardziej negatywnie nastawiona do pomysłu utworzenia parku narodowego, co bez wątpienia ma związek z obecnością siedziby Nadleśnictwa Bircza na jej terenie²⁸⁴. Wiąże się to z potencjalną redukcją etatów w lokalnym nadleśnictwie oraz w przedsiębiorstwach z nim współpracujących.

277 K. Kojzar, Serce Karpat. Dlaczego od ponad 30 lat nie udało się stworzyć tam parku narodowego?, 2019, <https://smoglab.pl/serce-karpat-dlaczego-od-ponad-30-lat-nie-udalo-sie-stworzyc-tam-parku-narodowego/> (dostęp: 26.09.2021).

278 Opinia Państwowej Rady Ochrony Przyrody w sprawie projektowanego Turnickiego Parku Narodowego z dnia 21 października 2011 r., https://oko.press/images/2018/05/Turnicki_Park_Narodowy.pdf (dostęp: 26.09.2021).

279 Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020, <http://biodiv.gdos.gov.pl/wdrazanie-konwencji/programme-conservation-and-sustainable-use-biodiversity/program-rb-z-planem-dzialan-2015-2020.pdf> (dostęp: 26.09.2021).

280 Gmina Bircza – 6470, gmina Fredropol – 5393, Ustrzyki Dolne – 17 074; <https://www.polskawliczbach.pl> (dostęp: 19.09.2021).

281 Fundacja Dziedzictwo Przyrodnicze, Fundacja WWF, Projektowany Turnicki Park Narodowy. Stan walorów przyrodniczych – 35 lat od pierwszego projektu parku narodowego na Pogórzu Karpackim, 2018, https://www.przyrodnicze.org/sites/default/files/2021-02/TuPN_monografia_FDP_FI-NAL-1.pdf (dostęp: 26.09.2021).

282 Pokoje gościnne udostępnione przez osoby fizyczne lub prawne.

283 Dane pozyskane z ankiet i wywiadów środowiskowych skierowanych do JST na potrzeby niniejszego raportu.

284 WWF, Fundacja Dziedzictwo Przyrodnicze, Analiza społecznych... op.cit.

5.2. Możliwe skutki utworzenia Turnickiego Parku Narodowego dla budżetu państwa

Z dostępnych danych i wywiadów przeprowadzonych z lokalnymi władzami w rejonie projektowanego TuPN wynika, że istotny odsetek lokalnej społeczności utrzymuje się z działalności związanej z leśnictwem i przetwórstwem drewna. W związku z tym zamortyzowanie wstrząsu, jakim dla lokalnej gospodarki i rynku pracy byłoby utworzenie parku narodowego, wymagałoby większych nakładów finansowych z budżetu państwa niż w przypadku powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego.

Przedstawiciele władz samorządowych z gmin Ustrzyki Dolne, Fredropol i Bircza są do tego stopnia niechętni koncepcji parku narodowego, że podczas wywiadów trudno było uzyskać od nich informacje na temat mechanizmów wsparcia, które mogłyby ich skłonić do zmiany stanowiska. Dostępne informacje wskazują, że z uwagi na strukturę lokalnej gospodarki utworzenie parku narodowego wymagałoby jednoczesnego wdrożenia kompleksowego programu rozwoju lokalnego wspierającego tworzenie nowych miejsc pracy w sektorach turystycznym i usługowym. Związane z tym koszty dla budżetu państwa są jednak trudne do oszacowania bez znajomości poszczególnych elementów takiego programu.

5.3. Wnioski

- Utworzenie TuPN zapewni skuteczną i trwałą ochronę tamtejszej przyrody i dziedzictwa kulturowego.
- Utworzenie TuPN zmniejszy roczne wpływy podatkowe do budżetów tamtejszych samorządów o kwotę, która nie kształtuje w sposób znaczący ich gospodarki finansowej. Różnica ta może być z łatwością zrekompensowana z budżetu państwa.
- Z pracy w leśnictwie i branżach zależnych utrzymuje się istotny odsetek mieszkańców gmin z rejonu projektowanego TuPN. Przekształcenie lokalnych nadleśnictw w park będzie wymagało wdrożenia przez państwo programu, który zminimalizuje negatywny wpływ tego działania na rynek pracy oraz przyniesie lokalnej gospodarce korzyści w dłuższej perspektywie czasowej.
- Przedstawiciele władz samorządowych z rejonu projektowanego TuPN w wywiadach sugerują, że dostrzegają więcej zagrożeń niż korzyści związanych z utworzeniem parku, i są tej inicjatywie przeciwni. Przekonanie ich do zmiany stanowiska wymagałoby gwarancji przekazania z budżetu państwa znacznych środków na doraźne i długofalowe wsparcie lokalnej gospodarki.



Podsumowanie

W celu uzyskania akceptacji w kwestii procesu tworzenia/powiększenia parku narodowego ze strony władz samorządowych oraz społeczności lokalnych, w niniejszym raporcie zaproponowaliśmy pakiet rozwiązań skierowanych zarówno do samorządów, jak i do mieszkańców. Poruszyliśmy również kwestie dofinansowania parków, m.in. poprzez utworzenie Funduszu Parków Narodowych.

Dopiero wdrożenie kompleksowego pakietu rozwiązań, które wspierałyby lokalną społeczność w procesie tworzenia lub powiększenia parku narodowego, umożliwi odejście od istniejącego ustawowego wymogu uzgodnienia projektu zmiany granic parku. Podkreślamy konieczność zabezpieczenia interesów finansowych lokalnych samorządów. Przykładowo, jeżeli z szacunku kosztów i strat ponoszonych przez samorząd w konsekwencji utworzenia lub powiększenia parku narodowego wynikałoby, że koszty przewyższają wpływy z tytułu rozwiązań wspierających powstawanie parków narodowych, należy określić sposób zwrócenia samorządom tej różnicy.

Propozycje legislacyjne zostały zaprezentowane odrębnie, tak aby mogły być wykorzystane przynajmniej w części, jeśli całość nie zdobyłaby akceptacji. Należy jednak wskazać, że aby zlikwidować większość problemów, które zgłaszano w ramach dotychczasowych prób zmiany przepisów mających udrożnić procedury związane z tworzeniem/powiększaniem parków narodowych, uzasadnione byłoby wdrożenie całego pakietu przedłożonego w niniejszej analizie. Jeżeli jednoczesne przyjęcie wszystkich propozycji okaże się niemożliwe, alternatywą pozostaje kombinacja różnych rozwiązań. Jeśli nawet nie byłaby to wystarczająca zachęta do ubiegania się o posiadanie lub powiększenie parku narodowego na swoim terenie, przynajmniej niwelowałoby w ramach JST straty i koszty związane z tymi działaniami.

Proponowane rozwiązania prawne miałyby dość istotne pozytywne skutki finansowe dla JST oraz parków narodowych. Jednocześnie przy ich projektowaniu wzięliśmy pod uwagę zminimalizowanie negatywnych skutków dla budżetu państwa.

Największe obciążenie finansowe wynikające z przedstawionych rozwiązań zostałyby nałożone na LP. Należy jednak pamiętać, że proponowana wysokość tego obciążenia jest jedynie dwukrotnie wyższa od tego, które LP ponoszą obecnie, wspierając parki narodowe ze środków Funduszu Leśnego. W związku z tym proponowane zmiany nie powinny mieć istotnego wpływu na ogólną sytuację finansową samych LP. Ważne jest uzupełnienie tego wsparcia także przez inne środki, pochodzące m.in. z funduszy na utrzymanie rzek, opłat środowiskowych czy też funduszy rolnych.

Wnioski

- 1 Rozwój sieci parków narodowych w Polsce wymaga dwutorowych zmian legislacyjnych: z jednej strony, należy zmienić uprawnienia władz samorządowych w kontekście udziału w procedurze tworzenia i powiększania parków narodowych, z drugiej zaś – zapewnić JST i ich mieszkańcom stosowne wsparcie ekonomiczne w przypadku utworzenia parku narodowego na ich terenie.
- 2 Zmiana uprawnień samorządów powinna polegać na zastąpieniu procedury uzgodnienia procedurą opiniowania, której nieodłącznym elementem powinny być wieloetapowe, szerokie konsultacje społeczne.
- 3 Wsparcie ekonomiczne państwa skierowane do JST może odbywać się poprzez: ograniczenie ich strat wynikających z obniżonej stawki podatku leśnego i zwolnień od podatku od nieruchomości; wypłatę subwencji parkowej; indywidualne programy rozwojowe; preferencyjne warunki przy udzielaniu dotacji i pożyczek. Ważnym długofalowym zadaniem jest wypracowanie mechanizmu określania bilansu korzyści i strat dla danej jednostki terytorialnej w związku z utworzeniem na jej obszarze parku narodowego, co stanowiłoby podstawę do określania wysokości niektórych form wsparcia finansowego. Z kolei w procesie tworzenia nowego parku niezbędne jest opracowanie we współpracy z samorządami realistycznego programu restrukturyzacji lokalnej gospodarki i rynku pracy.
- 4 Bezpośrednie wsparcie dla mieszkańców gmin „parkowych” może przyjąć formę: przyznania pierwszeństwa lokalnym społecznościom przy zakupie drewna pochodzącego z realizacji zadań ochrony czynnej w parku narodowym; zaspokojenia minimalnych potrzeb mieszkańców w zakresie pozyskania grzybów i roślin dzięki ujęciu w planie ochrony parku stosownych przepisów; lepszej współpracy parku w zakresie zapobiegania szkodom wyrządzonym przez dzikie zwierzęta i uproszczenia procedury przyznawania odszkodowań; zwiększenia odpowiedzialności parku narodowego także na terenie otuliny i regulowania tam populacji zgodnie z planem ochrony lub zadaniami ochronnymi; wprowadzenia indywidualnych programów wsparcia dla rolników oraz mechanizmów odstąpienia od ponoszenia kosztów podatku leśnego na gruntach prywatnych położonych w granicach parków narodowych.
- 5 Tworzenie nowych parków narodowych wymaga wzrostu poziomu akceptacji tego działania ze strony społeczności lokalnych. Obecnie uniemożliwiają to bariery ekonomiczne, związane z obawą o sytuację gospodarczą gmin „parkowych” i ich mieszkańców, oraz bariery mentalne, związane z utrwalonym społecznie negatywnym wizerunkiem parku narodowego, kojarzonym jedynie z zakazami. Eliminacja barier mentalnych wydaje się najtrudniejszym zadaniem. Aby osiągnąć w tym zakresie sukces, należy przekonać lokalną społeczność, że ochrona przyrody może przynosić korzyści ekonomiczne, a przynajmniej że związane z nią koszty są rekompensowane przez państwo w formie wsparcia finansowego. Kluczowa jest także profesjonalizacja procesu konsultacji społecznych w tzw. modelu deliberacyjnym. Jej istotnym etapem wstępnym będzie łagodzenie zastałych napięć pomiędzy stronami, zbliżanie skrajnych stanowisk dotyczących stanu faktycznego, a także budowanie nowych relacji społecznych i wzajemnego zaufania.
- 6 Ważnym aktorem w procesie tworzenia i powiększania parków narodowych są LP. Pracownikom LP, którzy w efekcie utworzenia parku narodowego utraciliby dotychczasowe posady, należy dać gwarancję zatrudnienia na warunkach finansowych zbliżonych do dotychczasowych. Wymaga to podniesienia średniego wynagrodzenia pracowników parków narodowych do poziomu zbliżonego do średniego wynagrodzenia pracowników LP, co przedstawiciele parków narodowych, środowisk leśnych i naukowych postulują od lat.

- 7** Należy rozważyć wdrożenie niektórych zaproponowanych rozwiązań w pierwszej kolejności w obecnych gminach „parkowych”. Powinno to wpłynąć na zmianę postrzegania parku narodowego przez społeczność lokalną. Można zakładać, że stopniowe wprowadzanie rozwiązań finansowych, które pozytywnie wpłyną na tę społeczność, pozwoli odrzucić utrwalone stereotypy i otworzyć się władzom samorządowym na ideę ochrony przyrody, w tym tworzenie parków narodowych.
- 8** Możliwości wdrażania powyższych zmian będą zależeć od zapewnienia stabilnych źródeł finansowania. W kontekście zapisów *Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030* ważnym sposobem finansowania wielu wskazanych w niniejszym raporcie narzędzi byłyby źródła unijne. W opracowaniu omówiliśmy również możliwości związane z funduszami krajowymi, których obecnym dysponentem są LP. Podstawowe znaczenie dla analizowanego działania będzie mieć wypracowanie mechanizmu montażu finansowego, który pozwoli łączyć różne źródła (fundusze rolne, fundusze na utrzymanie rzek czy fundusze z opłat za korzystanie ze środowiska) w jeden prośrodowiskowy budżet. Dodatkowym wsparciem dla gmin będą proponowane rozwiązania fiskalne oraz rekompensaty.
- 9** Studia przypadków, tj. koncepcji powiększenia BPN i utworzenia TuPN, wykazały istotne różnice, jeśli chodzi o wpływ realizacji obu projektów na budżety lokalnych gmin i nastawienie władz samorządowych do omawianych koncepcji. Powiększenie BPN nie miało istotnych negatywnych konsekwencji finansowych dla budżetów gmin i – w myśl deklaracji przedstawicieli władz samorządowych – spotkałoby się z akceptacją lokalnych społeczności w przypadku otrzymania przez nie gwarancji wsparcia ekonomiczno-rozwojowego. Natomiast projekt TuPN jest trudniejszy do realizacji, ponieważ przekształcenie tamtejszych nadleśnictw LP w park narodowy przyniosłoby krótkookresowe negatywne konsekwencje dla lokalnego rynku pracy i budżetów tamtejszych samorządów. Przedstawiciele lokalnych władz samorządowych wskazywali na wysoki opór społeczny wobec koncepcji utworzenia parku i podkreślali, że byliby skłonni rozważyć jej realizację jedynie w przypadku zagwarantowania przez państwo wymiernego wsparcia finansowego. Dlatego powodzenie projektu utworzenia TuPN będzie zależało w dużej mierze od zagwarantowania środków finansowych na kompleksowy i zaakceptowany przez społeczności lokalne program rozwojowy dla lokalnych JST.

Załącznik legislacyjny

Proponowane brzmienie przepisów wprowadzających niektóre rozwiązania zaproponowane do krajowego porządku prawnego. Propozycje nie zawierają przepisów o dacie wejścia w życie.

Uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu/powiększaniu parku narodowego

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 10 ust. 2 otrzymuje brzmienie:
„2. Określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po zaopiniowaniu przez:
1) właściwe rady gmin, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany,
2) zainteresowane organizacje pozarządowe,
– w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian.
Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag.”;

2) w art. 10 po ust. 2 dodaje się ust. 2a–2e w brzmieniu:
„2a. Przedkładając do opinii radzie gminy projekt w sprawie określenia i zmiany granic parku narodowego, załącza się szacunek kosztów i strat, które wynikają z tych zmian i które poniosą jednostki samorządu terytorialnego, oraz wpływów, które samorządy uzyskają w związku z określonymi w odrębnych przepisach rozwiązaniami wspierającymi w zakresie obszarów objętych parkami narodowymi.
2b. Szacunek kosztów i strat oraz wpływów, o którym mowa w ust. 2a, przeprowadza się z uwzględnieniem zaleceń określonych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw środowiska w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Różnica pomiędzy szacunkami będzie pokrywana przez subwencję parkową, która będzie podlegała corocznej aktualizacji w oparciu o analizy utraconych korzyści i rzeczywiste przychody gminy.
2c. Rady gmin właściwe w zakresie dotyczącego ich szacunku mogą wnieść zastrzeżenia do przedstawionego przez projektodawcę szacunku, jeżeli według organów w przedstawionym szacunku koszty i straty przewyższają wpływy, a z projektu nie wynika, że różnica ta ma finansowanie ze źródła wskazanego przez projektodawcę.
2d. W przypadku, gdy organ projektujący nie zgodzi się z zastrzeżeniami rady gmin, kwestia stosownego szacunku będzie rozstrzygana przez niezależne ciało o charakterze eksperckim, w którego skład wchodzi również

przedstawiciele lokalnych samorządów. Decyzja niezależnego ciała jest ostateczna.

2e. Skład ciała eksperckiego, o którym mowa w ust. 2d, i procedura jego postępowania zostaną określone w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska.”;

3) dodaje się art. 10 ust. 2a w brzmieniu:

„Art. 10 ust. 2a

1. Proces podejmowania decyzji w sprawie tworzenia i powiększania parku narodowego powinien zostać zakończony wypracowaniem programu rozwoju lokalnego dla obszarów objętych decyzją o utworzeniu lub powiększeniu parku narodowego.

2. Program rozwoju lokalnego, o którym mowa w ust. 1, opracowuje organ projektujący z udziałem przedstawicieli samorządu lokalnego.

3. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, minimalny zakres programu rozwoju lokalnego.”.

Odstąpienie od obniżonej stawki podatku leśnego stosowanej w odniesieniu do lasów będących w parkach narodowych

W ustawie z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W przypadku lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody stawka podatku leśnego, o której mowa w ust. 1, ulega obniżeniu o 50%.”;

2) w art. 4 po ust. 3 dodaje się ust. 3a–3d w brzmieniu:

„3a. W przypadku lasów prywatnych leżących w granicach parku narodowego wysokość stawki podatku leśnego, o której mowa w ust. 1, zależy od możliwości realizacji celów ochrony przyrody.

3b. W przypadku umożliwienia przez właściciela lasu prywatnego realizacji zadań ochronnych na terenie jego gruntu park narodowy wypłaca właścicielowi równowartość kwoty podatku leśnego.

3c. Rekompensatę opisaną w ust. 3b zwraca się w drodze umowy z dyrekcją parku narodowego na możliwość realizacji na jego terenie konkretnych zadań ochronnych.

3d. W przypadku odmowy przez właściciela lasu prywatnego realizacji zadań ochronnych na terenie jego gruntu właściciel płaci pełną stawkę podatku leśnego, o której mowa w ust. 1.”.

Wykonywanie zadań ochronnych na gruntach prywatnych

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098) po art. 22 dodaje się art. 22a w brzmieniu:

„Art. 22a. 1. Jeżeli działalność gospodarcza, rolna i leśna wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru parku narodowego, do którego to obszaru nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, dyrektor parku narodowego może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru, w której będzie zawarty wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń.

2. Minister właściwy do spraw środowiska określi w drodze rozporządzenia metodykę ustalania rekompensaty.”.

Ograniczenie strat wynikających ze zwolnień od podatku od nieruchomości

W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, z 2021 r. poz. 401, 1558) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 7 ust. 1 pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8) grunty położone na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową, a także budynki i budowle trwale związane z gruntem służące bezpośrednio osiągnięciu celów z zakresu ochrony przyrody – w parkach narodowych lub w rezerwach przyrody;”;

2) art. 7 ust. 1 pkt 9 otrzymuje brzmienie:

„9) budowle wałów ochronnych, grunty pod wałami ochronnymi i położone w międzywałach, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej przez inne podmioty niż spółki wodne, ich związki oraz związki wałowe lub gruntów położonych na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową, a także budynków i budowli trwale związanych z gruntem służących bezpośrednio osiągnięciu celów z zakresu ochrony przyrody – w parkach narodowych lub w rezerwach przyrody;”;

3) art. 7 ust. 1 pkt 10 otrzymuje brzmienie:

„10) grunty stanowiące nieużytki, użytki ekologiczne, grunty zadrzewione i zakrzewione, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej lub położonych na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową – w parkach narodowych lub w rezerwach przyrody;”.

Gmina parkowa

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. Ustawy określa:

1) cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu;
2) zadania gmin parkowych.”;

2) w art. 5 w pkt 29 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 30 w brzmieniu:

„30) gmina parkowa – gminę, której co najmniej połowę obszaru pokrywa park narodowy lub jego otulina.”;

3) po rozdziale 2 dodaje się rozdział 2a w brzmieniu:

„Rozdział 2a Zadania gmin parkowych

Art. 64a. Gmina parkowa, poza zadaniami przewidzianymi przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), realizuje zadania własne związane z zachowaniem funkcji przyrodniczych parku narodowego i obszaru z nim sąsiadującego, w szczególności w zakresie:

1) gospodarki terenami, z uwzględnieniem potrzeb ochrony przyrody w poszczególnych strefach ochrony przyrody;
2) prowadzenia działań wspierających realizację celów, o których mowa w art. 8 ust. 2, oraz spełniania wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza, natężenia hałasu, odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, gospodarki odpadami, emisji pól elektromagnetycznych, o których mowa w odrębnych przepisach;
3) tworzenia warunków rozwoju infrastruktury komunalnej w celu zaspokajania potrzeb osób przebywających w gminie parkowej w celach przyrodniczych o charakterze zarówno rekreacyjnym, jak i badawczo-naukowym;
4) tworzenia i ulepszania infrastruktury komunalnej i technicznej przeznaczonej do wspomaganie działalności parku narodowego.”.

Fundusz Parków Narodowych

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. Ustawy określa:

1) cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu;

2) zasady:

- a) działania Funduszu Parków Narodowych, zwanego dalej „Funduszem”,
- b) gromadzenia środków Funduszu,
- c) udzielania dofinansowania i finansowania ze środków Funduszu.”;

2) w art. 8h:

- a) w ust. 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu: „1a) środki Funduszu.”,
- b) w ust. 2 uchyla się pkt 8;

3) po rozdziale 2 dodaje się rozdział 2a w brzmieniu: „Rozdział 2a Fundusz

Art. 64a. 1. Fundusz jest państwowym funduszem celowym.

2. Dysponentem Funduszu jest minister właściwy do spraw środowiska.

Art. 64b. Fundusz gromadzi środki finansowe na zadania polegające na ochronie przyrody w parkach narodowych.

Art. 64c. Środki Funduszu pochodzą z:

- 1) wpłat Dyrekcji Generalnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, w wysokości stanowiącej równowartość 1% przychodów uzyskanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna;
- 2) wpłat Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w wysokości stanowiącej 1% przychodów uzyskanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z tytułu wpływów z opłat za usługi wodne wymienione w art. 255 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne;
- 3) wpłat urzędów marszałkowskich w wysokości stanowiącej 1% dochodów województwa związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych;
- 4) wpłat Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w wysokości stanowiącej 1% przychodów uzyskanych przez NFOŚiGW z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz opłat za usługi wodne.

Art. 64d. 1. Środki Funduszu przeznaczane są na:

- 1) działania ochronne na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej parków narodowych;
- 2) budowę dróg leśnych i gminnych w obrębie parków narodowych, w ich otulinie i na pozostałych obszarach tych gmin;
- 3) działania inwestycyjne związane z utworzeniem lub powiększeniem parku narodowego;
- 4) stworzenie systemu dodatków motywacyjnych dla

pracowników parków narodowych i ich wypłatę za pośrednictwem dyrektorów parków narodowych;

- 5) realizowanie przez parki narodowe prawa pierwokupu nieruchomości położonych w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa oraz programu wykupu gruntów prywatnych;
 - 6) wzmocnienie organizacyjne i kadrowe straży parków narodowych;
 - 7) odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzyne w parkach narodowych i ich otulinach.
2. Finansowanie zadań określonych w ust. 1 pkt 4 nie może przekraczać 20% środków Funduszu.

Art. 64e. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, sposób podziału środków Funduszu na poszczególne zadania, o których mowa w art. 64d ust. 1, mając na uwadze potrzeby poszczególnych parków narodowych.

Art. 64f. 1. Dysponent Funduszu sporządza roczny plan finansowy Funduszu.

2. Projekt planu, o którym mowa w ust. 1, podlega uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.
3. W planie finansowym Funduszu wyodrębnia się rezerwę w kwocie stanowiącej równowartość 5% planowanych wydatków Funduszu w danym roku.
4. Parki narodowe nie później niż do dnia 1 kwietnia roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy Funduszu ma obowiązywać, przekazują do dysponenta Funduszu prognozę wydatków, które mogą być finansowane lub dofinansowane ze środków Funduszu, na dany rok wraz z uzasadnieniem.

Art. 64g. 1. Dysponent Funduszu przekazuje dyrektorom parków narodowych środki Funduszu na finansowanie lub dofinansowanie zgłoszonych zadań.

2. Środki, o których mowa w ust. 1, są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie Funduszu.
3. Dyrektor parku narodowego zawiera z dysponentem Funduszu porozumienie określające warunki finansowania lub dofinansowania zadań będących w jego gestii.
4. Porozumienie, o którym mowa w ust. 3, określa w szczególności:
 - 1) sposób i terminy przekazywania środków,
 - 2) termin i sposób rozliczenia środków,
 - 3) termin zwrotu niewykorzystanych środków, o których mowa w ust. 1.

Art. 64h. Dysponent Funduszu sporządza sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego Funduszu.

Art. 64i. 1. Obsługę bankową Funduszu prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych

w umowie z dysponentem Funduszu.

2. Wysokość wynagrodzenia Banku Gospodarstwa Krajowego za prowadzenie obsługi bankowej Funduszu nie może przekroczyć średniej wysokości wynagrodzenia pobieranego przez Bank Gospodarstwa Krajowego za obsługę bankową innych państwowych funduszy celowych.
3. W umowie, o której mowa w ust. 1, dysponent Funduszu może zlecić Bankowi Gospodarstwa Krajowego wykonywanie:
 - 1) obsługi księgowej Funduszu;
 - 2) usług konsultacyjno-doradczych w sprawach finansowych na rzecz Funduszu.

Art. 64j. 1. Park narodowy, któremu zostało udzielone finansowanie lub dofinansowanie, jest obowiązany do:

- 1) prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków Funduszu oraz wydatków dokonywanych z tych środków;
- 2) przekazania rozliczenia finansowania lub dofinansowania w zakresach rzeczowym i finansowym w terminie określonym w porozumieniu, o którym mowa w art. 64g ust. 3.
2. W terminie do dnia 31 stycznia dyrektor parku narodowego przedstawia ministrowi właściwemu do spraw środowiska sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone finansowanie lub dofinansowanie w danym województwie, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego.

Art. 64k. 1. Minister właściwy do spraw środowiska kontroluje sposób i terminowość wykonania zadań, na które zostało udzielone finansowanie lub dofinansowanie.

2. Finansowanie lub dofinansowanie:
 - 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
 - 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości – podlega niezwłocznie zwrotowi do Funduszu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.”.

W ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275) po art. 58b dodaje się art. 58c w brzmieniu:

„Art. 58c. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych dokonuje corocznie wpłat na rzecz Funduszu Parków Narodowych z przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna w wysokości i na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.”.

W ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624, 784, 1564, 1641) w art. 253 po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

dokonuje corocznie wpłat na rzecz Funduszu Parków Narodowych z przychodów uzyskanych przez Wody Polskie z tytułu opłat za usługi wodne na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.”.

W ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326) po art. 22c dodaje się art. 22d w brzmieniu:
„Art. 22d. Ze środków budżetu województwa dokonywana jest corocznie wpłata na rzecz Funduszu Parków Narodowych z dochodów z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.”.

Wprowadzenie rozwiązań dotyczących zatrudniania zwalnianych pracowników PGL LP

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098) dodaje się art. 10i w brzmieniu:
„10i.1. W przypadku, gdy w związku ze zmianą granic parku narodowego następuje likwidacja nadleśnictwa lub ograniczenie zatrudnienia w nadleśnictwie, dyrektorzy parku narodowego oraz regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych są zobowiązani przedstawić pracownikom tego nadleśnictwa propozycję zatrudnienia odpowiednio w parku narodowym lub innych jednostkach Lasów Państwowych.

2. Pracownik nadleśnictwa składa w terminie 14 dni od dnia otrzymania propozycji zatrudnienia oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia.”.

Uwzględnienie interesów mieszkańców przy tworzeniu planu ochrony parku narodowego

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098) w art. 20 ust. 1 dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

„7) zapewnienia potrzeb społeczności lokalnych w zakresie pozyskiwania roślin i grzybów w parkach narodowych.”.

W art. 22 ust. 3 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) potrzeby społeczności lokalnych w zakresie pozyskiwania roślin i grzybów w parkach narodowych.”.

Zapewnienie mieszkańcom pierwszeństwa w zakresie możliwości zakupu drewna pochodzącego z parku narodowego

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098) po art. 10h dodaje się art. 10i i 10j w brzmieniu:

„Art. 10i. Dyrektor parku narodowego jest obowiązany do udostępnienia mieszkańcom gmin, na których terenie położony jest park narodowy, od 10% do 20% pozyskanego w ramach działań pielęgnacyjnych drewna przeznaczonego do sprzedaży na rynku lokalnym. Dyrektor parku w porozumieniu z radami gmin, biorąc pod uwagę ilość drewna przeznaczoną do pozyskania w danym roku oraz liczbę zainteresowanych osób, ustala limity zakupu drewna obowiązujące w danym roku.

Art. 10j. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, zasady udostępnienia i sprzedaży drewna, o którym mowa w art. 10i, uwzględniając konieczność zapewnienia racjonalnego gospodarowania w parkach narodowych, specyfikę działań pielęgnacyjnych oraz potrzeby mieszkańców gmin.”.

Szkody łowieckie

W ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1683, 2320) wprowadza się następujące zmiany:

1) Art. 8a ust. 11 pkt 1) otrzymuje brzmienie:

„1) graniczącego z parkiem narodowym i jego otuliną podlega uzgodnieniu przez dyrektora danego parku narodowego;”;

2) art. 26 otrzymuje brzmienie:

„Art. 26. W skład obwodów łowieckich nie wchodzi:

- 1) parki narodowe oraz ich otuliny;
- 2) rezerваты przyrody, z wyjątkiem rezerwatów lub ich części, w których na obszarach wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych nie zabroniono polowań.”.

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 126 po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a. Regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – dyrektor tego parku prowadzą działalność informacyjną w zakresie zabezpieczenia mienia przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1 oraz art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo łowieckie”.

2) art. 11 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W otulinie tworzy się strefę ochronną zwierząt łownych ze względu na potrzebę ochrony zwierząt w parku narodowym.”.

Preferencyjna dzierżawa gruntów w parkach dla lokalnych rolników

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098) art. 10d ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przetarg przeprowadza się w formie:

- 1) przetargu ustnego ograniczonego;
- 2) przetargu ustnego nieograniczonego;
- 3) przetargu pisemnego ograniczonego;
- 4) przetargu pisemnego nieograniczonego.”.

