

Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi

Małgorzata Szalast-Piwińska

Abstrakt

W 2025 roku gminy, na terenie których znajdują się obszary prawnie chronione, otrzymają wsparcie finansowe w postaci potrzeb ekologicznych. Dyskusje nad wsparciem gmin w postaci subwencji ekologicznej trwają od 2010 roku. Projekty ustaw z lat 2012–2013, uwzględniające tę formę wsparcia, pozostały na etapie projektów. Dopiero w projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST) z 2024 roku wprowadzono takie rozwiązania.

Głównym celem artykułu jest usystematyzowanie wiedzy dotyczącej wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi w kontekście ochrony przyrody w Polsce. Zaprezentowano informacje dotyczące projektów subwencji ekologicznej dla gmin w latach 2012–2013 i potrzeb ekologicznych z 2024 roku. W grupie gmin z obszarami chronionymi około 90% stanowią gminy wiejskie. W związku z tym przeprowadzono analizę potrzeb ekologicznych na 2025 rok dla gmin wiejskich i gmin miejsko-wiejskich z obszarami chronionymi. Ponieważ potrzeby ekologiczne to nowe wsparcie finansowe dla JST, w artykule przedstawiono także funkcjonujące od lat rozwiązania wsparcia gmin z obszarami chronionymi na przykładzie Francji.

Słowa kluczowe: obszary prawnie chronione, potrzeby ekologiczne, subwencja ekologiczna.

Małgorzata Szalast-Piwińska, dr, Akademia Techniczno-Artystyczna Nauk Stosowanych w Warszawie (d. Wyższa Szkoła Ekologii i Zarządzania).

Wstęp

Ochrona przyrody w Polsce jest istotnym elementem systemu prawnego (m.in. ustawa o ochronie przyrody «u.o.p.», ustawa – Prawo ochrony środowiska «p.o.ś.», ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych). W ustawie o ochronie przyrody wyznaczono zakres przedmiotowy ochrony przyrody, cele oraz działania służące jego realizacji (art. 2)¹. Jak zauważył K. Gruszecki, zakres przedmiotowy ochrony przyrody w u.o.p. „został w podwójny sposób skonkretyzowany: 1) określono działania podejmowane w ramach ochrony przyrody, tj.: troska o zachowanie, zrównoważone użytkowanie, odnawianie zasobów, tworów i składników przyrody (...), 2) wymieniono również te elementy środowiska przyrodniczego w rozumieniu art. 3 pkt 39 p.o.ś., których ochrona została w sposób szczegółowy uregulowana w ustawie”². W przywołanym przepisie ustawy – Prawo ochrony środowiska³ zdefiniowano pojęcie środowiska, rozumianego jako „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami” (art. 3 pkt 29 p.o.ś.). Jak wskazał K. Gruszecki, chociaż pojęcia określające działania i cele w zakresie ochrony przyrody są ogólne, to „spełniają one *sui generis* rolę zasad ochrony przyrody, w związku z czym w zgodzie z nimi powinny być interpretowane wszystkie postanowienia ustawy”, a „pierwszoplanowym zadaniem ochrony przyrody jest troska o zachowanie oraz zrównoważone użytkowanie zasobów środowiska przyrodniczego”⁴.

Obszary prawnie chronione w Polsce obejmują 32,3% powierzchni kraju i stanowią różne formy ochrony przyrody (art. 6.1 u.o.p.). Należą do nich: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, użytki ekologiczne, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz gatunkowa ochrona roślin i zwierząt. Liczbę obiektów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych według stanu na 2021 rok (obszary Natura 2000) i 2022 rok (pozostałe formy ochrony przyrody) oraz ich powierzchnię przedstawiono w tabeli 1.

1. Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. 2023 poz. 1336 ze zm., dalej cyt. jako „u.o.p.”.

2. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2024, s. 34.

3. Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. 2024 poz. 54, 834, 1089, 1222, dalej cyt. jako „p.o.ś.”.

4. K. Gruszecki, op. cit., s. 35.

Tabela 1. Obiekty o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione w Polsce

Wyszczególnienie	Liczba	Powierzchnia ogółem (tys. ha)	% powierzchni kraju
Parki narodowe	23	315,2	1,0
Rezerваты przyrody	1 512	171,3	0,5
Parki krajobrazowe	126	2 523,8	8,1
Obszary chronionego krajobrazu	388	6 929,4	22,2
Obszary Natura 2000	1 002	6 850,1	19,6
Stanowiska dokumentacyjne	182	0,9	0,0
Użytki ekologiczne	8 329	56,1	0,2
Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe	324	117,1	0,4

Źródło: GUS, *Ochrona środowiska 2023*, Warszawa 2023, s. 167–165 i 312.

Wśród form ochrony przyrody w Polsce dominują obszary chronionego krajobrazu (22%), obszary Natura 2000 (19,6%) oraz parki krajobrazowe (8,1%). Formy ochrony przyrody, w których obowiązują najwyższe wymagania ochronne, zajmują zaledwie 1,5%, powierzchni kraju, tj. parki narodowe (1%) i rezerваты przyrody (0,5%).

Obszary Natura 2000, wyznaczane na podstawie tzw. dyrektywy ptasiej⁵ lub dyrektywy siedliskowej⁶, mogą obejmować całość lub część obszarów objętych innymi formami ochrony przyrody. Celem utworzenia tych obszarów jest „ochrona populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty” (art. 5.2b u.o.p.). Na 1 002 obszary Natura 2000 ogółem, 145 to obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO), a pozostałe to obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (projektowane specjalne obszary ochrony siedlisk) oraz specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO)⁷.

W Polsce jest 2 477 gmin, w tym 1 464 gmin wiejskich i 711 gmin miejsko-wiejskich⁸. Obszary prawnie chronione wyznaczono w 1 907 gminach (76,9% gmin ogółem), w tym, w 1 313 gminach wiejskich (89,7% gmin wiejskich ogółem) i 591 gminach miejsko-wiejskich (83,1% gmin miejsko-wiejskich ogółem)⁹. Największą powierzchnię zajmują obszary

5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. UE L 20/7 z 26 stycznia 2010 r., tzw. „dyrektywa ptasia”.

6. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. UE. L 206 z 22.7.1992, tzw. „dyrektywa siedliskowa”.

7. GUS, *Ochrona środowiska 2023*, Warszawa 2023, s. 312.

8. GUS, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski>, dostęp 15.06.2024.

9. Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 r., *Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

prawnie chronione w województwie świętokrzyskim (64,9%) i małopolskim (53,1%), a najmniejszą w województwie dolnośląskim (18,1%) i łódzkim (19,5%)¹⁰ – tabela 2.

Tabela 2. Obszary prawnie chronione według województw w 2022 roku

Województwo	Powierzchnia obszarów prawnie chronionych	
	w ha	% powierzchni województwa
dolnośląskie	371 297,3	18,6
kujawsko-pomorskie	579 115,8	32,2
lubelskie	570 322,0	22,7
lubuskie	524 193,7	37,5
łódzkie	356 165,7	19,5
małopolskie	806 484,7	53,1
mazowieckie	105 6875,7	29,7
opolskie	259 540,9	27,6
podkarpackie	801 579,0	44,9
podlaskie	638 661,8	31,6
pomorskie	604 385,5	33,0
śląskie	272 865,5	22,1
świętokrzyskie	760 479,9	64,9
warmińsko-mazurskie	1 129 649,5	46,7
wielkopolskie	883 582,7	29,6
zachodniopomorskie	498 749,7	21,8

Źródło: GUS, *Ochrona środowiska 2023*, Warszawa 2023, s. 166.

Najważniejszą funkcją obszarów prawnie chronionych jest zachowanie bioróżnorodności i ochrona krajobrazu kulturowego¹¹. Taki pogląd jest powszechny w literaturze przedmiotu, gdzie podkreśla się, że wyznaczenie obszarów chronionych ma służyć ochronie ich zasobów. Na szczególną wagę ochrony różnorodności biologicznej zwróciła uwagę Monika A. Król, wskazując, że obowiązek zachowania bioróżnorodności to jeden z podstawowych celów u.o.p. (art. 2.2)¹². Jednocześnie, są to „obszary

10. GUS, *Ochrona środowiska 2023*, op. cit., s. 165.

11. K. Musiał, *Potencjalne i rzeczywiste funkcje cennych przyrodniczo terenów w obrębie dużego miasta – przykład Dębnicko-Tynieckiego obszaru łąkowego*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2017, nr 4(2017), DOI: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2017.4.77>, s. 77.

12. M.A. Król, *Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, nr 9, s. 306.

problemowe” na płaszczyźnie środowiskowej, ekonomicznej i społecznej. Jak wskazały I. Lipińska¹³ i A. Zielińska¹⁴, ochrona przyrody narzuca ograniczenia na kapitał ekonomiczny (działalność gospodarczą) i kapitał ludzki (społeczności lokalne). Ograniczenia te wpływają na zróżnicowany odbiór obszarów prawnie chronionych przez władze i społeczności lokalne: od akceptacji (m.in. ze względu na walory przyrodnicze, czyste powietrze i bliskość natury) do oceny negatywnej (m.in. ze względu na utrudnienia w działalności rolniczej, realizacji inwestycji oraz braku rekompensaty za wyznaczenie obszarów chronionych). Na ten problem zwróciła także uwagę M.A. Król, podkreślając, że ograniczenia w prowadzeniu działalności rolniczej, leśnej czy rybackiej na obszarach cennych przyrodniczo prawnie chronionych ma znaczący wpływ na oceny społeczno-gospodarcze tych obszarów¹⁵.

Problematyka relacji „obszar cenny przyrodniczo – społeczność lokalna” stanowi przedmiot wielu publikacji i prac naukowych¹⁶. Objęcie obszaru ochroną prawną, a tym samym, wprowadzenie ograniczeń w jego użytkowaniu, budzi kontrowersje wśród społeczności i władz lokalnych. Prawdopodobną przyczyną jest m.in. brak sprawnie działającego systemu rekompensat finansowych dla gmin z obszarami chronionymi i właścicieli terenów objętych formami ochrony przyrody, co wiąże się m.in. z ograniczeniami działalności na tych obszarach¹⁷, brak w u.o.p. „odesłania do instrumentów prawnych służących ochronie środowiska w działalności rolniczej oraz spójności używanej przez ustawodawcę siatki pojęciowej z ustawami szczególnymi: prawem łowieckim, ustawą o lasach, ustawą o rybactwie śródlądowym i chaos terminologiczny”¹⁸.

Istotną rolę w procesie tworzenia lub zmiany granic obszaru prawnie chronionego odgrywają organy administracji samorządowej. Utworzenie parku krajobrazowego, likwidacja, powiększenie lub zmniejszenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa (art. 16.3 u.o.p.). Kompetencje w tym zakresie ma również rada gminy, na obszarze której planowane jest utworzenie lub powiększenie parku

13. I. Lipińska, *Rozwój obszarów przyrodniczo cennych – aspekty społeczne, ekonomiczne i prawne*. „Roczniki Naukowe. Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, nr 15(1), s.121–126.

14. A. Zielińska, *Kapitał ludzki w zrównoważonym rozwoju obszarów przyrodniczo cennych* [w:] *Zarządzanie wiedzą we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Szczecin, Wydawnictwo Print Group, 2008, s. 64–72.

15. M.A. Król, op. cit., s. 307.

16. Zob. K. Luzar-Błaż, M. Grodzińska-Jurczak, J. Cent, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu terenami chronionymi na przykładzie obszaru Natura 2000 – Dolinki Jurajskie*, „Wieś i Rolnictwo” 2017, nr 2(175), s. 49–67, DOI: <http://dx.doi.org/10.7366/wir022017/03>; R. Chrzanowski et al., *Model optymalizacji funkcjonowania parków narodowych w Polsce w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, red. B. Wałas, Sucha Beskidzka, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii, 2019; M. Ciszek, *Uwarunkowania konfliktów społeczno-ekologicznych* [w:] *Przyroda wyzwaniem dla kultury. Społeczności lokalne wobec obszarów chronionych*, red. R. F. Sadowski, M. Falencka-Jabłońska, Sękocin Stary, Instytut Badawczy Leśnictwa, 2021.

17. M. Gwiazdowicz, *System ochrony przyrody w Polsce – regulacje prawne i instytucje* [w:] *Ochrona przyrody. Studia BAS nr 10*, red. M. Gwiazdowicz, Warszawa, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 2008, s. 15.

18. M.A. Król, op. cit., s. 326.

krajobrazowego (art. 16.4d u.o.p.). Sejmik województwa jest uprawniony do wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu (art. 23.2 u.o.p.).

Kompetencje właściwych miejscowo organów uchwałodawczych JST dotyczące tworzenia lub znoszenia obszarów prawnie chronionych to uzgodnienia w sprawie określenia i zmiany granic parku narodowego (art. 10.2 u.o.p.), utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego (art. 16.4 u.o.p.), wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu (art. 23.3 u.o.p.). Jak podkreśliły A. Barczak i E. Kowalewska, „wyposażenie jednostek samorządowych w tego typu uprawnienie podkreśla ich rolę jako gospodarza terenu.

Wspólnoty samorządowe uzyskały w ten sposób silne narzędzie wpływania na kształt i funkcjonowanie krajowego systemu obszarów chronionych¹⁹.

Kilkanaście lat temu przedstawiono w Polsce propozycje rozwiązań opartych m.in. na zachętach finansowych w postaci subwencji ekologicznej dla gmin, na terenie których wyznaczono obszary chronione²⁰. Propozycje takiej formy wsparcia finansowego dla gmin były w projektach ustaw o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 2012 i 2013 roku. W uzasadnieniach tych projektów ustaw wskazywano, że obszary chronione są dla gmin i społeczności lokalnych źródłem ograniczeń. Obszary te stanowią dobro publiczne, więc wszyscy korzystają z ich walorów przyrodniczych, a koszty ich wyznaczenia ponoszą gminy i społeczności lokalne. W związku z tym, za ograniczenia należy się rekompensata – subwencja ekologiczna. Projekty ustaw złożone w Sejmie nie były dalej procedowane z uwagi m.in. na negatywne stanowisko Rady Ministrów.

Dopiero w rządowym projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (u.d.jst.), przyjętym przez Radę Ministrów i skierowanym do Sejmu we wrześniu 2024 roku, wskazano wsparcie finansowe dla JST na przykład w postaci tzw. potrzeb ekologicznych²¹. Tekst ustawy został przyjęty przez Sejm RP bez poprawek i w październiku 2024 roku ustawa została podpisana przez Prezydenta RP i opublikowana w Dzienniku Ustaw²². Potrzeby ekologiczne ustalane byłyby dla wszystkich

19. A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2015, s.149 za: M. Bar, M. Górski, J. Jerzmański, *Nowe przepisy o ochronie przyrody: komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody*, Dz.U. 2001 nr 3 poz. 21, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001, s. 85 i M. Gwiazdowicz, *Ochrona przyrody w Polsce. Wybrane problemy*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 202, Warszawa 2002, s. 13.

20. *Subwencja ekologiczna*, Związek Gmin Wiejskich RP, https://www.zgwrp.pl/wp-content/uploads/2012/11/Subwencja-ekologiczna_w21112012.pdf, dostęp 10.06.2024.

21. Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=622>, dostęp 19.9.2024.

22. Ustawa z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2024 poz. 1572, dalej cyt. jako „u.d.jst”.

JST, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych, prawnie chronione (m.in.: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe i obszary Natura 2000). Zaproponowano, aby wielkość potrzeb ekologicznych zależała od powierzchni form ochrony przyrody oraz stawki przyjętej dla danej formy ochrony przyrody, którym przypisano wagi zależne od wartości przyrodniczej oraz stopnia ograniczeń działalności gospodarczej. W uzasadnieniu do projektu podkreślono, że wsparcie ograniczyłoby bariery w tworzeniu i rozwoju obszarów chronionych w Polsce, wpływało na zmianę podejścia władz lokalnych do nowych obszarów chronionych i sprzyjało zrównoważonemu rozwojowi kraju.

W krajach, w których wprowadzono dotacje dla gmin z obszarami chronionymi, (np. we Francji) wskazuje się m.in. na istotną rolę władz lokalnych w ochronę bioróżnorodności, pozytywny wpływ obszarów chronionych na rozwój lokalny oraz korzyści dla mieszkańców.

Cel i metodyka

Celem niniejszego artykułu jest analiza ustawowych propozycji wsparcia JST z obszarami chronionymi w kontekście celów i form ochrony przyrody w Polsce oraz przedstawienie systemowych rozwiązań realizowanych w jednym z krajów Unii Europejskiej (UE). Przedstawiono krajowe założenia dotyczące ustanowienia subwencji ekologicznej, subwencji środowiskowej (w projektach ustaw z lat 2012–2013) oraz potrzeb ekologicznych (w projekcie u.d.jst. z 2024 roku).

Analizą planowanych kwot potrzeb ekologicznych na 2025 rok objęto gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie ze względu na ich przeważającą liczbę w ogólnej liczbie gmin, na terenie których wyznaczono obszary prawnie chronione. W trakcie przygotowywania niniejszego artykułu analizę przeprowadzono na podstawie rządowego projektu u.d.jst. z 2024 roku oraz załącznika do Oceny Skutków Regulacji (OSR) z 15 lipca 2024 roku. Uwzględniono rodzaje obszarów prawnie chronionych, ich powierzchnie faktyczne i przeliczeniowe oraz stawki bazowe za 1 ha obszaru chronionego. Ponadto zaprezentowano planowane kwoty potrzeb ekologicznych dla wszystkich województw. W artykule odwołano się także do przepisów ustawy opublikowanej w Dzienniku Ustaw.

Podstawowym wyzwaniem jest zwiększenie akceptacji dla obszarów prawnie chronionych zarówno wśród społeczności, jak i władz lokalnych. Objęcie danego obszaru ochroną prawną i wprowadzenie ograniczeń w jego użytkowaniu nadal budzi kontrowersje wśród JST. Wskazuje się m.in. na ograniczenia rozwoju lokalnego i inwestycji oraz zmniejszenie poziomu dochodów JST. Zgodnie z intencją ustawodawcy,

potrzeby ekologiczne mają wpływać na zmianę postrzegania obszarów chronionych przez władze i społeczności lokalne. Ponieważ potrzeby ekologiczne to nowe wsparcie finansowe dla JST, w artykule przedstawiono funkcjonujące od lat rozwiązania dotacji dla gmin z obszarami chronionymi na przykładzie Francji.

Zastosowano metodę badawczą *desk research*. Źródłem informacji były opracowania GUS, dane Banku Danych Lokalnych GUS, polskie i zagraniczne przepisy prawa, w tym krajowe projekty ustaw o zmianie dochodów JST z lat 2012–2013, projekt ustawy o dochodach JST z 2024 roku z załącznikiem do OSR oraz ustawa o dochodach JST opublikowana w Dzienniku Ustaw, a także literatura przedmiotu.

Wyniki badań

Przedstawiciele gmin na terenie których wyznaczono obszary chronione, już w 2011 roku sygnalizowali potrzebę utworzenia subwencji ekologicznej. Wskazywali m.in. na ograniczenia w gospodarowaniu przestrzenią i zasobami (przyrodniczymi, surowcowymi, wodami), bariery rozwojowe i inwestycyjne gmin. Z inicjatywy organizacji samorządowych (m.in. Związku Gmin Wiejskich RP) przygotowano analizy rozwiązań dotyczących wsparcia finansowego gmin z obszarami chronionymi, funkcjonujących w innych państwach. Efektem tych działań były projekty zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w których przedstawiono propozycje rekompensaty finansowej dla gmin (tzw. subwencji ekologicznej oraz subwencji środowiskowej).

Subwencja ekologiczna i subwencja środowiskowa w projektach ustaw w latach 2012–2013

Pierwszą propozycję subwencji ekologicznej dla gmin z obszarami chronionymi zawarto w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach JST w 2012 roku²³. Zaproponowano wagi ochrony dla obiektów i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych oraz sposób obliczania subwencji ekologicznej według wzoru (art. 28a.2 projektu u.d.jst. 2012):

$$S_e = (k_s \times u^1 \times P_1) + (k_s \times u^2 \times P_2) + (k_s \times u^3 \times P_3) + [...] + (k_s \times u^6 \times P_6)$$

gdzie:

23. Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 848 z 21 czerwca 2012 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/69E6BFA6648999CBC1257AAF003BC361/%24File/848.pdf>, dostęp 10.06.2024, dalej cyt. jako „projekt u.d.jst. 2012”.

S_e – subwencja ekologiczna dla gminy, na terenie której znajdują się obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione (w zł);

k_s – bazowa kwota subwencji, z uwzględnieniem wskaźnika inflacji rok do roku;

u – waga ochrony dla rodzajów obiektów i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych:

u^1 – park narodowy wraz z otuliną: 1;

u^2 – rezerwat przyrody wraz z otuliną, jeżeli nie jest położony na terenie parku narodowego: 1;

u^3 – park krajobrazowy wraz z otuliną: 0,5;

u^4 – obszar chronionego krajobrazu: 0,3;

u^5 – obszar specjalnej ochrony ptaków – OSO, jeżeli nie jest położony na terenie innego obiektu lub obszaru: 0,8;

u^6 – specjalny obszar ochrony siedlisk – SOO, jeżeli nie jest położony na terenie innego obiektu lub obszaru: 0,9;

P_x – powierzchnia obiektu lub obszaru chronionego określonego rodzaju (ha).

Założono, że subwencja ekologiczna będzie przysługiwała gminom, na terenie których wyznaczono parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i obszary Natura 2000 zlokalizowane poza innymi obszarami chronionymi. Wagi jednostek ochrony, stawkę bazową oraz szacunkowe kwoty subwencji ekologicznej dla różnych stawek bazowych określono na podstawie opracowania Investment Management Environment Consulting²⁴. Stawkę bazową zaproponowano w wysokości przyjętej dla obszarów wiejskich w Portugalii, tj. 40 euro/ha. W 2012 roku było to 160,00 zł/ha. Symulacje szacunkowe wysokości subwencji uwzględniały tę kwotę oraz kwotę 200,00 zł/ha. W uzasadnieniu do projektu ustawy założono, że subwencja ekologiczna (w wysokości 800 mln zł ogółem) stanowiłaby część subwencji ogólnej dla JST, a jej źródłem mogły być opłaty związane z korzystaniem ze środowiska, wpływające do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²⁵.

Negatywne stanowisko w sprawie projektu ustawy zajęli m.in. Narodowy Bank Polski (NBP) i Rada Ministrów (RM)²⁶. NBP wskazał, że proponowane zmiany miałyby negatywny wpływ na budżet państwa poprzez obniżkę dochodów i wzrost wydatków.

24. J. Stanisławski (red.), *Wsparcie finansowe dla gmin położonych na terenach prawnie chronionych w Polsce – subwencja ekologiczna*, Białystok, Investment Management Environment Consulting, 2012, s. 9–11.

25. Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy, https://metropolie.pl/fileadmin/news/2023/05/7_Stawka_-_uzasadnienie_-_w_tym_subwencja_ekologiczna.pdf, dostęp 11.06.2024.

26. Zob. Stanowisko Rządu wobec obywatelskiego projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 848), Pismo z 9 kwietnia 2013 r., znak: DSPA-140-191(5)/1, <https://www.miaasta.pl/uploads/attachment/file/373/ec1f07bb32e85b8ff1c88e834988543753e3cf32.pdf>, dostęp 24.07.2024.

Konieczne byłoby podjęcie dostosowań fiskalnych ze względu na procedury w ustawie o finansach publicznych i zobowiązania Polski w ramach procedury nadmiernego deficytu. Z kolei RM wskazała na brak środków w budżecie państwa. RM oceniła, że w projekcie brak m.in. założeń kalkulacji i zweryfikowanych danych uzasadniających wysokość kwoty bazowej oraz kwoty subwencji ekologicznej, informacji o powierzchni otulin parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, przyjętych do wyliczania subwencji oraz kosztów ponoszonych przez gminy z tytułu wyznaczonych obszarów chronionych. W ocenie RM, w sposób wybiórczy przedstawiono sytuację finansową samorządów, ograniczając się do wskazania rozwiązań negatywnych i pomijając regulacje, które zwiększyły dochody.

We wrześniu 2012 roku złożono drugi, obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁷. W projekcie przyjęto taki sam wzór do obliczania subwencji ekologicznej, jak w projekcie ustawy z czerwca 2012 roku. Stawkę bazową zaproponowano w wysokości 200,00 zł/ha. Łączną kwotę części ekologicznej subwencji ogólnej oszacowano na 800 mln zł.

Stanowisko RM w sprawie ww. projektu przedstawiono dopiero w 2016 roku²⁸. RM negatywnie oceniła projekt ustawy. Biuro Analiz Sejmowych podzieliło pogląd RM, że projekt ustawy oraz uzasadnienie odnoszą się wyłącznie do jednej strony skutków rozwiązań prawnych, a nie przedstawiają bilansu rozwiązań skutkujących ubytkiem i wzrostem dochodów. Wskazano, że „propozycja wyliczenia subwencji ekologicznej nie uwzględnia rzeczywistego wpływu form ochrony przyrody, położonych na terenie gminy, na jej dochody i możliwości rozwojowe. Obecność form ochrony przyrody na terenie gminy nie musi bowiem być jedynie barierą jej rozwoju oraz czynnikiem generującym wyłącznie straty w budżecie. Atrakcyjne przyrodniczo tereny mogą również przyciągać odwiedzających, determinując w ten sposób rozwój turystyczny gmin, który może skutkować dochodami budżetowymi; [...] istniejące zbiory danych nie pozwalają na uzyskanie informacji dla poszczególnych gmin o powierzchni, jaką zajmuje dana forma ochrony przyrody, przy równoczesnym uwzględnieniu tylko tej formy, którą cechuje najwyższy reżim ochronny i dla której zaproponowano w projekcie ustawy wyższy wskaźnik (niektóre formy ochrony przyrody pokrywają się na tym samym obszarze) i brak informacji o areale otulin parków

27. Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 24 z 27 września 2012 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=24>, dostęp 24.07.2024.

28. Zob. Stanowisko Rządu do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Pismo z 12 stycznia 2016 r., DKRM.ZK.140–121(5)/2015.MN, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2E8A83E516AF8050C1257F3900306CAD/%24File/24-s.pdf>, dostęp 24.07.2024.

narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, przyjętych w sposobie wyliczania subwencji²⁹.

W kolejnym, trzecim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach JST z 2013 roku³⁰ zaproponowano, aby:

- 1) subwencja ekologiczna (zwana subwencją środowiskową) była częścią subwencji ogólnej przyznawanej gminom, na których terenach znajduje się ponad 50% powierzchni obszarów chronionych;
- 2) subwencja była obliczana na podstawie sumy iloczynów kwoty bazowej i jednostki ochrony przyjętej w wysokości 1 ha powierzchni chronionej na obszarze gminy, po skorygowaniu kwoty subwencji o wskaźnik Gg – dochodów podatkowych na jednego mieszkańca kraju, obliczony w stosunku do wskaźnika G – czyli dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (art. 29b.2 projekt u.d.jst. 2013);
- 3) kwota bazowa (w zależności od rodzaju formy ochrony przyrody) wynosiła: 160,00 zł/ha parku narodowego i rezerwatu przyrody wraz z otuliną oraz 80,00 zł/ha obszaru Natura 2000 (jeżeli nie są położone jednocześnie w granicach form ochrony przyrody);
- 4) zastosować następujący wzór do obliczania subwencji środowiskowej:
 - a) dla gmin, w których stosunek Gg do G jest mniejszy niż 1:

$$S_s = (K_b \times P_1) + (K_b \times P_2) + (K_b \times P_3) \times Gg/G$$

- b) dla gmin, w których stosunek Gg do G jest większy lub równy 1:

$$S_s = (K_b \times P_1) + (K_b \times P_2) + (K_b \times P_3)$$

gdzie:

S_s – subwencja środowiskowa dla gminy, na terenie której ponad 50% zajmują obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione;

K_b – bazowa kwota subwencji ustalona według stawek, z uwzględnieniem rocznego wskaźnika inflacji;

P_x – powierzchnia obszaru chronionego, określonego rodzaju w hektarach powierzchni łądowej przypadających w granicach administracyjnych gminy;

29. Zob. Opinia na temat obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z druku nr 24, w zakresie aktualności tego projektu ustawy i zasadności jego przyjęcia, przy uwzględnieniu przedstawionego przez rząd stanowiska do tego projektu z 6 czerwca 2016 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=24>, dostęp 24.07.2024, s. 40–41.

30. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 1192 z 22 stycznia 2013 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1192>, dostęp 24.07.2024, dalej cyt. jako „projekt u.d.jst. 2013”.

G – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, według wskaźnika grup ustalonych do naliczania kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że w Polsce jest ponad 300 gmin, których ponad 50% powierzchni zajmują obszary chronione. Gminy, w których parki narodowe stanowią znaczną część ich terytorium to zazwyczaj gminy wiejskie, o stosunkowo małej liczbie ludności. W porównaniu do dochodów własnych, gminy te ponoszą znaczące wydatki na zadania własne i nie mają bezpośrednich wpływów do budżetu ze względu na zwolnienia podatkowe. Przedstawiono wykaz 18 gmin położonych w parkach narodowych, w których powierzchnia parku przekracza 5 tys. ha, w tym: pięć gmin w województwie mazowieckim (Brochów, Czosnów, Izabelin, Leoncin i Leszno); cztery gminy w województwie podlaskim (Białowieża, Goniądz, Sztabin, Trzcianne); trzy gminy w województwie podkarpackim (Cisna, Krempna, Lutowska); dwie gminy w województwie małopolskim (Kościelisko i Zakopane) i dwie w województwie lubelskim (Urszulin i Zwierzyniec), jedną gminę w województwie pomorskim (Smółdzino) oraz jedną w województwie zachodniopomorskim (Międzyzdroje). Odwołując się do Konstytucji RP wskazano, że wprowadzenie subwencji będzie realizacją zasady solidaryzmu społecznego. Ponadto założono, że subwencja byłaby przyznawana z budżetu państwa, a pozyskane kwoty można byłoby przeznaczyć na dowolny cel służący realizacji zadań własnych gminy. Kwota subwencji byłaby obliczana na podstawie powierzchni obszaru chronionego położonego w granicach gminy w stosunku do powierzchni całkowitej gminy. Łączną kwotę subwencji środowiskowej z budżetu państwa na dany rok oszacowano na około 350–450 mln zł (przy założeniu najniższych stawek wskazanych w projekcie ustawy)³¹. Projekt ustawy z propozycją subwencji środowiskowej nie był procedowany z uwagi na negatywne stanowisko Rady Ministrów (podobnie, jak do projektów ustaw o zmianie dochodów JST z 2012 roku)³².

Subwencja ekologiczna – dyskusji ciąg dalszy

Brak ustawowych rozwiązań w sprawie wsparcia gmin z obszarami chronionymi nie zakończył dyskusji nad ustanowieniem subwencji ekologicznej. Wyrazem tego były m.in. interpelacje poselskie, opinie ministra środowiska, petycje organizacji samorządowych oraz spotkania samorządowców z przedstawicielami Ministerstwa

31. Uzasadnienie, Projekt u.d.jst. 2013, s. 5–36.

32. Zob. Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 1192), Pismo z 26 czerwca 2013 r., DSPA-140–64 (5)/13, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6A52E925C8F3A8E5C1257BA400422A71/%24File/1192-s.pdf>, dostęp 24.07.2024.

Finansów i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska³³. Jednym z przykładowych działań zmierzających do wywołania dyskusji o subwencji ekologicznej była petycja Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego do ministra środowiska w sprawie podjęcia prac legislacyjnych nad ustanowieniem tego typu wsparcia dla JST³⁴. Minister środowiska nie przychylił się do petycji, wskazując na brak kompleksowej analizy uwarunkowań i potrzeb ustanowienia takiej subwencji dla gmin. Wskazał m.in., że obszary chronione mogą być źródłem dochodów dla gmin (np. z turystyki), a gminy mogą korzystać ze środków unijnych na finansowanie działań związanych z obszarami cennymi przyrodniczo (m.in. z programu Life+, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Regionalnych Programów Operacyjnych i programów realizowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

Potrzeby ekologiczne w projekcie ustawy 2024

W 2024 roku w projekcie ustawy o dochodach JST³⁵ wprowadzono m.in. tzw. potrzeby ekologiczne, tj. propozycję wsparcia finansowego dla JST, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione (parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach i obszary Natura 2000).

33. Zob. M. Cyrankiewicz, *Subwencja ekologiczna dla gmin a obszary Natura 2000*, „Rzeczpospolita”, 23.02.2016, <https://www.rp.pl/samorzad/art11177731-subwencja-ekologiczna-dla-gmin-a-obszary-natura-2000>, dostęp 17.07.2024; T. Wrona, *Subwencja ekologiczna – porozmawiajmy konkretnie o utraconych dochodach gmin*, Forum Samorządowe, 20.08.2018, https://forumsamorzadowe.pl/artykuly/artikul/443,,0,t_wrona_subwencja_ekologiczna_-_porozmawiajmy_konkretnie_o_utraconych_dochodach_gmin.html, dostęp 17.07.2024; Interpelacja nr 20742 do ministra środowiska w sprawie ustanowienia subwencji ekologicznej dla gmin, Krystyna Sibińska, 11.03.2018, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7F2FA0C1>, dostęp 16.07.2024; Interpelacja nr 23811 do ministra środowiska w sprawie wprowadzenia subwencji ekologicznej dla gmin, Andrzej Maciejewski, 9.07.2018, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=26EDA1C1>, dostęp 16.07.2024; M. Dec-Kielb, *Gminy „parkowe” chcą dodatkowej subwencji ekologicznej na rozwój*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/subwencja-ekologiczna-dla-gmin-parkowych,521643.html>, dostęp 16.07.2024; Interpelacja nr 4010 w sprawie subwencji ekologicznej dla gmin, Michał Pyrzyk, 14.08.2024, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTD8AJ47/%24FILE/i04010-o1.pdf>, dostęp 15.09.2024.

34. Zob. Petycja w sprawie subwencji ekologicznej z 23 lutego 2018 r. w sprawie subwencji ekologicznej, <https://bip.mos.gov.pl/skargi-wnioski-petycje/petycje/petycje-z-2018-roku/szczegoly/news/petycja-z-dnia-23-lutego-2018-r-w-sprawie-subwencji-ekologicznej/>, dostęp 5.05.2024.

35. Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk nr 622, art.29.1, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, dostęp 9.09.2024, dalej cyt. jako „projekt u.d.jst. 2024”.

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu 4 września 2024 roku, a już 11 października 2024 roku ustawę przekazano do podpisu Prezydenta RP, który podpisał ją 21 października 2024 roku. Trzy dni później, 24 października 2024 roku, ustawę opublikowano w Dzienniku Ustaw³⁶. Już w 2025 roku z tej formy wsparcia finansowego będą mogły skorzystać województwa, powiaty, miasta na prawach powiatu i wszystkie gminy, w których wyznaczono obszary chronione. W 2025 roku szacowana kwota potrzeb ekologicznych wyniesie około 1,5 mld zł, w tym dla gmin około 1,1 mld zł.

Kwotę potrzeb ekologicznych danej JST oblicza się według wzoru³⁷:

$$\text{Potrzeby ekologiczne} = S_b \times P_p \quad (1)$$

gdzie:

S_b – stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru prawnie chronionego (zł);

P_p – przeliczeniowa powierzchnia obszarów prawnie chronionych właściwa dla danej kategorii JST (ha).

Przeliczeniową powierzchnię obszarów prawnie chronionych oblicza się według wzoru:

$$P_p = (\text{Poch} \times W_1) + (\text{Poch} \times W_2) + (\dots) + (\text{Poch} \times W_n) \quad (2)$$

gdzie:

P_p – przeliczeniowa powierzchnia obszarów prawnie chronionych właściwa dla danej kategorii JST (ha);

Poch – powierzchnia obszarów prawnie chronionych (ha);

W – waga ochrony dla obszarów prawnie chronionych:

W_1 – park narodowy – 2;

W_2 – rezerwat przyrody – 1;

W_3 – strefy ochrony krajobrazu ustanowionych w granicach parków krajobrazowych lub obszarach chronionego krajobrazu – 0,6;

W_4 – parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów, o których mowa odpowiednio w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4–9 oraz art. 24 ust. 1 pkt 2 i 4–9 ustawy o ochronie przyrody – 0,3;

W_5 – parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej jeden z zakazów wybrany spośród zakazów, o których mowa

36. Przebieg prac nad Rządowym projektem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, dostęp 15.10.2024 i 5.11.2024.

37. Wzór (1) i wzór (2) – Opracowanie własne na podstawie: ustawy z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2024 poz. 1572, dalej cyt. jako „u.d.jst. 2024”, art. 29.2 i art. 29.5.

odpowiednio w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4–9 oraz art. 24 ust. 1 pkt 2 i 4–9 ustawy o ochronie przyrody – 0,1;

W_6 – obszar Natura 2000 – 0,15.

W przypadku gdy powierzchnia jest objęta różnymi rodzajami obszarów chronionych, do obliczenia potrzeb ekologicznych przyjmuje się obszar o najwyższej wadze (art. 29.6 u.d.jst. 2024).

Potrzeby ekologiczne są obliczane według wzoru, który przypomina sposób obliczania subwencji ekologicznej w projekcie u.d.jst. 2012 (art. 28a.2). W 2024 roku (podobnie jak w 2012 roku) do ustalenia kwoty potrzeb ekologicznych uwzględnia się przeliczeniową powierzchnię obszarów prawnie chronionych, kwotę bazową oraz wagi dla obszarów chronionych. Różnice w porównaniu do projektu u.d.jst. 2012 są następujące: wyższa jest kwota bazowa, inne wagi dla obszarów chronionych (np. parków narodowych, obszarów Natura 2000) i nieuwzględnienie otuliny parków narodowych, rezerwatów przyrody oraz parków krajobrazowych.

Obliczenia potrzeb ekologicznych JST na 2025 rok przygotowano na podstawie danych dotyczących powierzchni obszarów chronionych według stanu na 31 grudnia 2023 roku (art. 84 pkt 1 u.d.jst. 2024). W 2025 roku przyjęto stawkę bazową w wysokości 310,00 zł/ha powierzchni obszaru chronionego dla gmin i miast na prawach powiatu, 70,00 zł/ha dla powiatów i 35,00 zł/ha dla województw (art. 84 pkt 2 lit. a-c u.d.jst. 2024). Wysokość stawki bazowej za 1 ha powierzchni obszaru chronionego będzie corocznie ustalana w wysokości uwzględniającej waloryzację o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 29.3 u.d.jst. 2024).

W 2025 roku, gminy, w których powierzchnia parku narodowego znajdująca się na terenie gminy, jest większa niż 20% powierzchni tej gminy lub powierzchnia parku narodowego na obszarze gminy jest większa niż 2 tys. ha, otrzymają dodatkowe środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów JST. Na ten cel przeznaczono 40 mln zł (art. 91.1 u.d.jst. 2024).

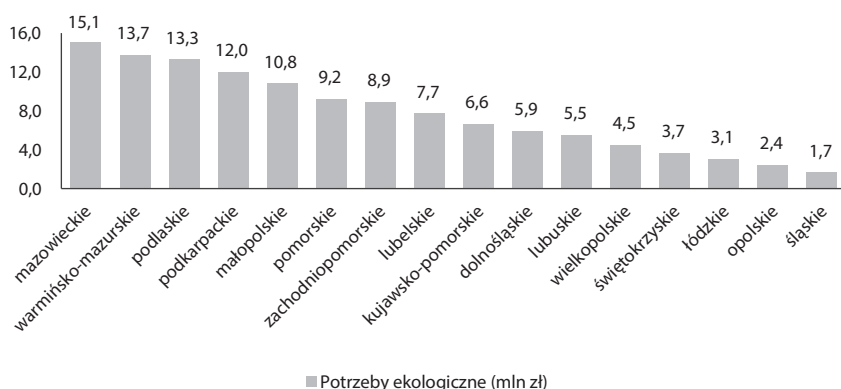
Pozytywną opinię w sprawie ustanowienia wsparcia finansowego gmin z obszarami prawnie chronionymi w formie potrzeb ekologicznych wydał m.in. Związek Gmin Wiejskich RP, który od lat podejmował działania dotyczące ustanowienia subwencji ekologicznej dla gmin. Jeszcze w trakcie prac nad ustawą o dochodach JST Związek zasygnalizował, że będzie „zabiegał o wyłączenie subwencji ekologicznej z jej zapisów i ustanowienie osobnej regulacji, tak aby subwencja ekologiczna była rzeczywistym narzędziem rekompensującym utracone dochody i możliwości rozwoju”³⁸.

38. Informacja dotycząca nowej ustawy o dochodach JST i subwencji ekologicznej, 30.08.2024, <https://www.zgwrp.pl/informacja-dotyczaca-nowej-ustawy-o-dochodach-jst-i-subwencji-ekologicznej/>, dostęp 17.09.2024.

Potrzeby ekologiczne dla województw

Analiza planowanych kwot potrzeb ekologicznych dla poszczególnych województw wskazuje, że w 2025 roku największe wsparcie uzyska województwo mazowieckie (15,1 mln zł) i warmińsko-mazurskie (13,7 mln zł), a najmniejsze – województwo śląskie (1,7 mln zł) oraz województwo opolskie (2,4 mln zł), co obrazuje wykres 1.

Wykres 1. Potrzeby ekologiczne według województw w 2025 roku



Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

W planowanych kwotach potrzeb ekologicznych dla województw największy udział mają powierzchnie faktyczne parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów, o których mowa w przepisach ustawy o ochronie przyrody (około 7,3 mln ha) i obszary Natura 2000 (około 3,1 mln ha), co stanowi 74,6% powierzchni przeliczeniowej ogółem. Z kolei powierzchnia faktyczna parków narodowych i rezerwatów przyrody wynosi około 488 tys. ha, tj. 4,3% powierzchni faktycznej ogółem. Pomimo najwyższych wag ochrony dla tych obszarów chronionych (2 dla parków narodowych i 1 dla rezerwatów przyrody) obszary te stanowią 32,4% powierzchni przeliczeniowej ogółem (tabela 3).

Tabela 3. Potrzeby ekologiczne według województw w 2025 roku

Województwo	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia przeliczeniowa (ha)	Powierzchnia faktyczna (ha)	parki narodowe	rezerwy przyrody	PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OChK >1 <5 zakazów
dolnośląskie	5 944 188,5	169 834,0	12 287,5	10 841,6	297 292,7	296 434,8	7 643,7	
kujawsko-pomorskie	6 638 431,9	189 669,5	0,0	9 601,7	571 737,5	56 977,0	0,0	
lubelskie	7 713 324,2	220 380,7	18 245,7	11 918,4	434 095,4	214 329,3	95 928,9	
lubuskie	5 546 445,9	158 469,9	13 486,0	4 178,0	292 456,2	188 533,1	113 029,8	
łódzkie	3 076 249,0	87 892,8	71,6	7 090,8	259 826,5	17 698,4	560,5	
małopolskie	10 824 570,8	309 273,5	37 823,0	3 548,8	749 897,0	34 063,1	1,5	
mazowieckie	15 059 198,6	430 262,8	38 461,2	19 540,5	985 301,6	254 730,0	0,0	
opolskie	2 423 624,1	69 246,4	0,0	1 166,8	195 286,1	25 803,8	56 231,8	
podkarpackie	11 981 418,5	342 326,2	46 082,8	11 363,3	718 813,1	139 739,1	21 926,7	
podlaskie	13 263 331,8	378 952,3	92 168,9	23 827,4	426 259,7	249 907,7	54 230,9	
pomorskie	9 230 476,5	263 727,9	26 394,4	9 527,7	188 185,7	0,0		
śląskie	1 657 980,4	47 370,9	0,0	4 586,1	104 430,3	6,2		
świętokrzyskie	3 669 895,8	104 854,2	7 686,8	3 913,0	143 062,6	614 972,6		
warmińsko-mazurskie	13 744 769,3	392 707,7	0,0	33 849,6	238 050,2	2 104,6		
wielkopolskie	4 521 302,4	129 180,1	7 975,2	4 572,3	385 595,8	0,3		
zachodniopomorskie	8 881 943,4	253 769,8	13 813,1	14 168,3	552 959,0	0,5		
Razem	124 177 150,9	3 547 918,6	314 496,1	173 694,2	7 283 311,5	3 090 499,8	966 638,0	

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

Wsparcie w postaci potrzeb ekologicznych będzie przysługiwać w 2025 roku wszystkim gminom wiejskim w czterech województwach: lubuskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim (ogółem 203 gminy), a w trzech województwach (pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim) wszystkim gminom miejsko-wiejskim (ogółem 109 gmin) – tabela 4.

Tabela 4. Potrzeby ekologiczne w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w 2025 roku według województw

Województwo	Gminy					
	wiejskie			miejsko-wiejskie		
	ogółem (szt.)	z dotacją potrzeb ekologicznych (szt.)	(%) ogółem	ogółem (szt.)	z dotacją potrzeb ekologicznych (szt.)	(%) ogółem
dolnośląskie	76	64	84,2	58	55	94,8
kujawsko-pomorskie	88	78	88,6	39	30	76,9
lubelskie	159	145	91,2	34	28	82,4
lubuskie	38	38	100,0	35	34	97,1
łódzkie	117	98	83,8	42	25	59,5
małopolskie	118	111	94,1	50	42	84,0
mazowieckie	204	187	91,7	75	50	66,7
opolskie	34	30	88,2	34	29	85,3
podkarpackie	106	101	95,3	38	35	92,1
podlaskie	78	68	87,2	27	25	92,6
pomorskie	81	80	98,8	20	20	100,0
śląskie	93	62	66,7	25	17	68,0
świętokrzyskie	52	52	100,0	45	39	86,7
warmińsko-mazurskie	66	66	100,0	34	34	100,0
wielkopolskie	107	86	80,4	100	73	73,0
zachodniopomorskie	47	47	100,0	55	55	100,0
Razem	1 464	1 313	89,7	711	591	83,1

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

Wysoki odsetek (powyżej 90%) gmin wiejskich z obszarami chronionymi, dla których przewidziano potrzeby ekologiczne, odnotowano w województwach: pomorskim (98,8%), podkarpackim (95,3%), małopolskim (94,1%), mazowieckim (91,7%)

i lubelskim (91,2%). Dla gmin miejsko-wiejskich taki odsetek odnotowano z kolei w czterech województwach: lubuskim (97,1 %), dolnośląskim (94,8%), podlaskim (92,6%) i pomorskim (92,1%).

Istotny wpływ na wysokość planowanej kwoty potrzeb ekologicznych ma w pierwszej kolejności powierzchnia faktyczna obszarów chronionych, a następnie waga ochrony obszaru. Dla przykładu, największa powierzchnia faktyczna parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów, o których mowa w przepisach ustawy o ochronie przyrody jest w województwie warmińsko-mazurskim (około 1,07 mln ha). Chociaż waga dla tego typu obszarów chronionych to 0,3, planowana kwota potrzeb ekologicznych dla tego województwa wynosi 13,8 mln zł i jest drugą co do wielkości kwotą potrzeb ekologicznych dla województw. Z kolei województwa, w których jest największa powierzchnia faktyczna parków narodowych oraz rezerwatów przyrody (dla których są najwyższe wagi ochrony) otrzymają największe planowane kwoty potrzeb ekologicznych. Należy do nich województwo mazowieckie – 15,1 mln zł (58 tys. ha parków narodowych i rezerwatów przyrody) i podlaskie – 13,3 mln zł (115,9 tys. ha parków narodowych i rezerwatów przyrody). Największa powierzchnia faktyczna obszarów Natura 2000 jest w województwie zachodniopomorskim (około 553 tys. ha) oraz wielkopolskim (około 386 tys. ha). Nie przekłada się to jednak na najwyższe planowane kwoty potrzeb ekologicznych dla tych województw (odpowiednio: 8,8 mln zł i 4,5 mln zł), ponieważ waga dla tego typu obszarów chronionych wynosi 0,15.

Potrzeby ekologiczne dla gmin wiejskich

Obszary prawnie chronione brane pod uwagę przy obliczaniu kwot potrzeb ekologicznych są wyznaczone w większości na terytorium gmin wiejskich. Spośród wszystkich gmin wiejskich ogółem tylko 10,3% z nich nie ma obszarów chronionych.

Analiza planowanych środków na potrzeby ekologiczne dla gmin wiejskich wskazuje, że w 2025 roku najwyższą kwotę, wynoszącą 16,6 mln zł, otrzyma gmina Lutowiska w województwie podkarpackim, a najniższą – gmina Buczkowice w województwie śląskim (0,47 mln zł). Powyższe kwoty wynikają z przeliczenia powierzchni faktycznej obszarów chronionych przy zastosowaniu odpowiednich wag. Oprócz gminy Lutowiska, jedno z najwyższych planowanych potrzeb ekologicznych dla gmin wiejskich w 2025 roku, przekraczających kwotę 10 mln zł, otrzymają gminy: Trzciannica (10,7 mln zł) w województwie podlaskim i Smołdzino w województwie pomorskim (10,6 mln zł) – tabela 5.

Tabela 5. Najwyższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin wiejskich w 2025 roku

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)		PK i OChK > 5 zakazów	Natura 2000	PK i OChK > 1 < 5 zakazów
			parki narodowe	rezerwaty przyrody			
dolnośląskie	Osiecznica	2 030 799,62	–	–	0,17	43 672,77	–
	Krośnice	1 184 550,77	–	–	12 702,55	69,11	–
kujawsko-pomorskie	Cekcyn	2 465 390,48	–	1 780,26	18 037,90	5 074,95	–
	Osie	1 882 807,17	–	403,93	17 268,99	3 259,63	–
lubelskie	Urszulín	3 916 470,72	5 085,62	–	8 154,59	107,73	–
	Sosnowica	2 715 031,00	2 443,93	47,70	12 606,34	271,35	–
lubuskie	Słońsk	3 579 599,61	4 544,57	68,69	7 572,54	776,67	10,03
	Pszczew	1 421 645,59	–	3,08	15 086,75	378,99	–
łódzkie	Żytno	1 391 940,46	–	47,09	14 810,12	0,03	–
	Widawa	1 276 299,14	–	2,84	13 714,18	–	–
małopolskie	Kościelisko	5 547 576,64	8 118,10	–	5 530,69	0,01	–
	Bukowina Tatrzańska	3 526 416,01	4 367,41	–	8 802,37	0,03	–
mazowieckie	Leoncin	6 205 513,82	9 667,01	334,55	880,25	567,61	–
	Leszno	4 463 012,19	6 979,43	–	1 458,88	1,93	–
opolskie	Lasowice Wielkie	1 798 314,03	–	74,38	19 087,12	–	4,97
	Turawa	1 334 089,65	–	–	14 345,02	0,06	–

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 5. Najwyższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin wiejskich w 2025 roku (cd.)

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha) parki narodowe	rezerwy przy- rody	PK i OchK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OchK >1 <5 zakazów
podkarpackie	Lutowiska	16 603 471,66	22 950,57	393,37	24 199,39	35,06	–
	Krempna	8 450 847,69	12 471,87	–	7 545,63	355,80	–
podlaskie	Trzcianne	10 742 367,54	16 672,82	–	–	8 714,39	–
	Sztubin	6 108 929,29	5 623,58	1 074,67	19 635,65	9 957,99	–
pomorskie	Smoldzino	10 636 810,52	17 125,53	1,37	–	399,08	–
	Chojnice	4 712 519,87	4 584,58	37,83	17 352,57	5 259,44	–
śląskie	Olsztyn	823 940,01	–	242,28	8 049,77	4,40	–
	Herby	821 334,77	–	109,43	8 466,79	–	–
świętokrzyskie	Bieliny	808 742,88	881,13	14,55	–	804,32	7 113,90
	Łopuszno	635 445,60	–	99,77	818,78	1 746,01	14 425,19
warmińsko-mazurskie	Jedwabno	2 962 156,33	–	298,09	30 857,51	–	–
	Purda	2 716 891,62	–	1 174,42	25 219,66	158,99	–
wielkopolskie	Komorniki	1 152 935,57	1 850,95	–	–	114,98	–
	Chrzypsko Wielkie	785 580,30	–	–	8 447,10	–	–
zachodniopomorskie	Wałcz	2 923 963,40	–	1 375,10	25 516,44	2 680,72	–
	Szczecinek	2 068 988,05	–	377,35	18 562,77	4 853,16	–
Razem		117 694 381,92	123 367,10	7 960,75	364 730,52	89 265,21	21 554,09

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

W grupie analizowanych 32 gmin wiejskich o najwyższych planowanych kwotach potrzeb ekologicznych dominują parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody (powierzchnia faktyczna 364,7 tys. ha ogółem). Znacząca jest również powierzchnia faktyczna parków narodowych (około 123,4 tys. ha). Najmniejsza powierzchnia faktyczna to rezerваты przyrody (7,9 tys. ha ogółem).

Największe powierzchnie faktyczne obszarów chronionych w gminach wiejskich i najwyższe planowane kwoty potrzeb ekologicznych na 2025 rok to w przypadku:

- 1) parków narodowych – gmina Lutowiska, województwo podkarpackie: 22 950,57 ha, tj. 45 901,14 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 2);
- 2) rezerwatów przyrody – gmina Cekcyn, województwo kujawsko-pomorskie: 1 780,26 ha, tj. 1 780,26 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 1);
- 3) parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody – gmina Jedwabno, województwo warmińsko-mazurskie: 30 857,51 ha, tj. 9 257,25 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 0,3);
- 4) obszarów Natura 2000 – gmina Osiecznica, województwo dolnośląskie: 43 672,77 ha, tj. 6 550,92 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 0,15).

Niewielkie powierzchnie faktyczne obszarów chronionych przekładają się na niewielkie planowane kwoty potrzeb ekologicznych. Spośród wybranych 32 gmin wiejskich, dla których wyliczono najniższe planowane kwoty potrzeb ekologicznych na 2025 rok, połowa otrzyma kwoty poniżej 5,00 zł, w tym pięć gmin – kwoty poniżej 1,00 zł (tabela 6). W grupie tej, oprócz gminy Buczkowice w województwie śląskim (planowane potrzeby ekologiczne w wysokości 0,47 zł), są następujące gminy: Główno w województwie łódzkim, Brzeźnica w województwie małopolskim, Skoroszyce w województwie opolskim i Łubnice w województwie świętokrzyskim (dla tych gmin planowane potrzeby ekologiczne wynoszą 0,93 zł).

Tabela 6. Najniższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin wiejskich w 2025 roku

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)			Natura 2000	PK i OChK >1 <5 zakazów
			parki narodowe	rezerваты	PK i OChK >5 zakazów		
dolnośląskie	Milkowice	19,53	-	-	0,21	-	-
	Kotla	4,65	-	-	0,04	0,02	-
kujawsko-pomorskie	Inowrocław	3 009,48	-	-	32,36	-	-
	Bukowiec	2 486,82	-	-	26,74	-	-
lubelskie	Potok Górny	17,67	-	-	0,19	-	-
	Sosnówka	5,58	-	-	-	0,12	-
lubuskie	Siedlisko	80 369,67	-	-	863,96	0,46	-
	Brzeźnica	27 224,51	-	5,78	-	-	820,41
łódzkie	Zadzim	2,33	-	-	0,02	0,01	-
	Głowno	0,93	-	-	0,01	-	-
małopolskie	Budzów	6,20	-	0,02	-	-	-
	Brzeźnica	0,93	-	-	0,01	-	-
mazowieckie	Sochaczew	4,65	-	-	0,05	-	-
	Teresin	1,86	-	-	0,02	-	-
opolskie	Wilków	3 151,77	-	-	33,89	-	-
	Skoroszyce	0,93	-	-	0,01	-	-
podkarpackie	Orły	1 082,52	-	-	-	23,28	-
	Wadowice Górne	1,86	-	-	0,02	-	-

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 6. Najniższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin wiejskich w 2025 roku (cd.)

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)				PK i OChK >1 <5 zakazów
			parki narodowe	rezerwy	PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	
podlaskie	Śniadowo	2,33	-	-	-	0,05	-
	Szumowo	1,40	-	-	-	0,03	-
pomorskie	Stare Pole	23 283,48	-	-	250,36	-	-
	Przodkowo	4 999,68	-	-	-	107,52	-
śląskie	Bestwina	1,86	-	-	-	0,04	-
	Buczkowice	0,47	-	-	-	0,01	-
świętokrzyskie	Lipnik	1,40	-	-	-	0,03	-
	Łubnice	0,93	-	-	0,01	-	-
warmińsko-mazurskie	Łowo-Osada	69 997,69	-	179,29	43,40	223,26	-
	Gronowo Elbląskie	41 793,27	-	-	449,39	-	-
wielkopolskie	Wierzbinek	3,72	-	-	0,04	-	-
	Lisków	2,33	-	-	-	0,05	-
zachodniopomorskie	Siemysł	16 661,88	-	-	-	358,32	-
	Dolice	16 575,86	-	3,09	0,12	335,63	-
Razem		290 718,19	-	188,18	1 700,85	1 048,83	820,41

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

W żadnej z gmin o najniższych planowanych kwotach potrzeb ekologicznych, wskazanych w tabeli 6, nie wyznaczono parków narodowych; w czterech gminach wyznaczono rezerваты przyrody, przy czym powierzchnie tej formy ochrony przyrody wynoszą od 0,02 ha (gmina Budzów w województwie małopolskim) do 179,29 ha (gmina Iłowo-Osada w województwie warmińsko-mazurskim). Dominującymi obszarami chronionymi są parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody. Wyznaczano je w 20 analizowanych gminach, a ich powierzchnia waha się od 0,01 ha (gminy: Głowno w województwie łódzkim, Brzeźnica w województwie małopolskim, Skoroszyce w województwie opolskim i Łubnice w województwie świętokrzyskim) do 863,96 ha (gmina Siedlisko w województwie lubuskim). Obszary Natura 2000 wyznaczono w 15 analizowanych gminach, a ich powierzchnia wynosi od 0,01 ha (gminy: Zadzim w województwie łódzkim i Buczkowice w województwie śląskim) do 358,32 ha (gmina Siemysł w województwie zachodniopomorskim).

Potrzeby ekologiczne dla gmin miejsko-wiejskich

Gminy miejsko-wiejskie w wyznaczonych obszarach prawnie chronionych stanowią nieco niższy (w porównaniu do gmin wiejskich) odsetek JST uprawnionych do otrzymania wsparcia w postaci potrzeb ekologicznych. W tej grupie odnotowano siedem gmin, których planowane kwoty potrzeb ekologicznych na 2025 rok przekroczyły 4 mln zł (tabela 7). Liderem jest gmina Goniądz w województwie podlaskim, której planowana kwota potrzeb ekologicznych wynosi ponad 14 mln zł. Pozostałe gminy o najwyższych planowanych potrzebach ekologicznych to: Zwierzyniec w województwie lubelskim (5,36 mln zł), Dobiegniew w województwie lubuskim (4,75 mln zł), Ustrzyki Dolne w województwie podkarpackim (4,67 mln zł), Pisz w województwie warmińsko-mazurskim (4,45 mln zł), Milicz w województwie dolnośląskim (4,21 mln zł) i Człopa w województwie zachodniopomorskim (4,1 mln zł).

Tabela 7. Najwyższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin miejsko-wiejskich w 2025 roku

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)				PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OChK >1 <5 zakazów
			parki narodowe	rezerwy przyrody					
dolnośląskie	Milicz	4 206 505,79	-	4 021,14	31 768,98	116,93	-	-	
	Radków	1 876 644,21	2 885,04	-	-	1 890,74	-	-	
	Włocbork	2 151 555,47	-	-	23 134,42	1,17	-	-	
kujawsko-pomorskie	Sępólno Krajeńskie	2 036 012,27	-	95,70	21 573,52	0,17	-	-	
	Zwierzyniec	5 366 682,18	7 959,90	-	2 746,26	3 788,00	-	-	
	Janów Lubelski	1 472 331,67	-	2 138,53	7 746,06	1 914,06	-	-	
lubuskie	Dobiegniew	4 754 285,09	5 408,11	75,13	-	29 633,69	-	-	
	Witnica	3 216 443,91	3 468,93	21,25	6 517,95	9 155,85	877,53	-	
	Przedbórz	1 828 303,43	-	617,21	17 291,80	620,02	-	-	
łódzkie	Warta	924 029,87	-	1 289,55	5 602,97	68,67	-	-	
	Muszyna	1 354 934,67	-	188,43	13 940,59	1,00	-	-	
	Krynica-Zdrój	1 350 494,70	-	1,99	14 514,81	0,01	-	-	
mazowieckie	Lubowidz	1 665 314,73	-	-	17 884,33	44,56	-	-	
	Mrozy	1 274 586,86	-	757,80	10 926,14	506,19	-	-	
	Namysłów	1 144 301,76	-	24,33	12 223,22	-	-	-	
opolskie	Niemodlin	1 087 108,62	-	-	11 509,64	32,74	489,99	-	
	Ustrzyki Dolne	4 670 926,09	0,33	1 004,06	46 873,06	5,77	-	-	
	Dukla	2 324 993,18	877,80	120,11	18 697,39	100,34	-	-	

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 7. Najwyższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin miejsko-wiejskich w 2025 roku (cd.)

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)			PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OChK >1 <5 zakazów
			parki narodowe	rezerwaty przyrody				
podlaskie	Goniadz	14 030 808,63	22 000,98	–	–	1 201,53	5 988,36	–
	Suchowola	2 152 815,77	3 138,52	–	–	–	4 450,18	–
pomorskie	Brusy	3 289 101,09	13,49	386,58	29 279,46	9 417,37	–	–
	Czersk	2 896 918,69	–	148,15	23 499,24	14 313,18	–	–
śląskie	Żarki	577 987,87	–	7,60	6 189,59	–	–	–
	Ogrodzieniec	404 945,10	–	0,01	4 117,25	473,93	–	–
świętokrzyskie	Bodzentyn	3 121 358,38	4 252,16	271,51	–	2 998,70	8 432,63	–
	Nowa Słupia	1 370 693,37	1 851,49	17,46	–	628,39	6 068,93	–
warmińsko-mazurskie	Pisz	4 445 722,25	–	1 127,31	35 574,31	16 942,91	–	–
	Ruciane-Nida	3 486 005,65	–	3 798,62	17 668,69	14 306,35	–	–
wielkopolskie	Stęszew	2 161 609,08	3 402,05	–	–	1 125,55	–	–
	Sieraków	1 671 673,14	–	73,14	15 232,87	4 996,62	–	–
zachodniopomorskie	Człopa	4 044 430,35	2 376,32	62,07	23 367,56	8 143,81	–	–
	Młędzysdroje	3 674 913,45	5 486,09	–	–	5 882,53	–	–
Razem		90 034 437,24	63 121,21	16 247,68	419 081,64	137 547,79	15 869,08	

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

W grupie analizowanych 32 gmin miejsko-wiejskich o najwyższych planowanych kwotach potrzeb ekologicznych, przedstawionych w tabeli 7, dominują parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody (powierzchnia faktyczna 419,1 tys. ha ogółem). Z kolei najmniejsza powierzchnia faktyczna w analizowanych gminach to parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu na terenie których ustanowiono przynajmniej jeden z zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody (15,8 tys. ha ogółem).

Największe powierzchnie faktyczne obszarów chronionych w gminach miejsko-wiejskich dla których planowane kwoty potrzeb ekologicznych na 2025 rok są najwyższe, odnotowano dla:

- 1) parków narodowych – w gminie Goniądz, województwo podlaskie: 22 000,98 ha, tj. 44 001,96 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 2);
- 2) rezerwatów przyrody – w gminie Milicz, województwo dolnośląskie: 4 021,14 ha, tj. 4 021,14 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 1);
- 3) parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody – w gminie Ustrzyki Dolne, województwo podkarpackie: 46 873,06 ha, tj. 14 061,92 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 0,3);
- 4) obszarów Natura 2000 – gmina Dobiegniew, województwo lubuskie: 29 633,69 ha, tj. 4 445,05 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 0,15);
- 5) parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu na terenie których ustanowiono przynajmniej jeden z zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody – w gminie Bodzentyn, województwo świętokrzyskie: 8 432,63 ha, tj. 843,26 ha powierzchni przeliczeniowej (waga 0,1).

W grupie gmin miejsko-wiejskich, przedstawionych w tabeli 8, dla których wyliczono najniższe planowane kwoty potrzeb ekologicznych na 2025 rok, siedem otrzyma kwoty poniżej 5,00 zł. Najniższą kwotę zaplanowano dla gminy Maszewo w województwie zachodniopomorskim (0,47 zł). Dwie gminy (Dobrzyń nad Wisłą w województwie kujawsko-pomorskim i Skalmierz w województwie świętokrzyskim) mają planowane potrzeby ekologiczne poniżej 1,00 zł (0,93 zł). W tej grupie są także gminy: Maków Podhalański w województwie małopolskim i Radomyśl Wielki w województwie podkarpackim (po 1,86 zł), Kazimierza Wielka w województwie świętokrzyskim (3,72 zł) i Szczuczyn w województwie podlaskim (4,65 zł).

Tabela 8. Najniższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin miejsko-wiejskich w 2025 roku

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)				PK i OChK >1 <5 zakazów
			parki narodowe	rezerwy przyrody	PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	
dolnośląskie	Ząbkowice Śląskie	1 375,94	-	1,98	3,88	8,63	-
	Żarów	28,37	-	-	0,11	0,39	-
kujawsko-pomorskie	Janowiec Wielkopolski	1 793,97	-	-	19,29	-	-
	Dobrzyń nad Wisłą	0,93	-	-	0,01	-	-
lubelskie	Nałęczów	1 145,76	-	-	12,32	-	-
	Tarnogród	13,02	-	-	0,14	-	-
lubuskie	Kozuchów	37 070,73	-	-	-	509,38	431,76
	Szlichtyngowa	22 435,79	-	-	-	482,49	-
łódzkie	Lututów	181,35	-	-	1,95	-	-
	Drzewica	164,61	-	-	1,77	-	-
małopolskie	Proszowice	12,09	-	-	0,13	-	-
	Maków Podhalański	1,86	-	-	0,02	-	-
mazowieckie	Myszyń	16 143,87	-	-	-	347,18	-
	Lipsko	298,53	-	-	3,21	-	-
opolskie	Dobrodzień	6 664,38	-	-	2,42	138,48	-
	Olesno	6,51	-	-	0,07	-	-
podkarpackie	Ropczyce	1 158,16	-	2,59	-	7,64	-
	Radomyśl Wielki	1,86	-	-	0,02	-	-

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Tabela 8. Najniższe kwoty potrzeb ekologicznych dla gmin miejsko-wiejskich w 2025 roku (cd.)

Województwo	Gmina	Potrzeby ekologiczne (zł)	Powierzchnia faktyczna (ha)				PK i OChK >5 zakazów	Natura 2000	PK i OChK >1 <5 zakazów
			parki narodowe	rezerваты przyrody					
podlaskie	Stawiski	24 096,15	-	71,89	-	38,93	-	-	-
	Szczuczyn	4,65	-	-	0,05	-	-	-	-
pomorskie	Nowy Staw	130 798,92	-	-	1 406,44	-	-	-	-
	Pelplin	47 596,94	-	-	340,63	342,33	-	-	-
śląskie	Kłobuck	1 852,56	-	5,13	-	5,64	-	-	-
	Siewierz	1 025,33	-	-	-	22,05	-	-	-
świętokrzyskie	Kazimierza Wielka	3,72	-	-	0,04	-	-	-	-
	Skalbierz	0,93	-	-	0,01	-	-	-	-
warmińsko-mazurskie	Bisztynek	216 474,24	-	340,65	1 192,18	-	-	-	-
	Kielce	129 761,04	-	-	1 395,28	-	-	-	-
wielkopolskie	Jutrosin	79,98	-	-	0,86	-	-	-	-
	Jarocin	23,25	-	-	0,25	-	-	-	-
zachodniopomorskie	Lipiany	33 566,18	-	11,81	0,81	641,50	-	-	-
	Maszewo	0,47	-	-	-	0,01	-	-	-
Razem		673 782,06	-	434,05	4 381,89	2 544,65	431,76		

Źródło: Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.

W analizowanych gminach miejsko-wiejskich o najniższych planowanych kwotach potrzeb ekologicznych nie wyznaczono parków narodowych. Powierzchnia faktyczna rezerwatów przyrody w tej grupie gmin wynosi około 434 ha. Największą wyznaczono w gminie Bisztynek w województwie warmińsko-mazurskim (około 340 ha), najmniejszą – w gminie Ząbkowice Śląskie w województwie dolnośląskim (1,9 ha). Dominującymi obszarami chronionymi są parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów wybranych spośród zakazów z ustawy o ochronie przyrody (około 4,4 tys. ha). Wyznaczono je w 24 gminach: największa to 1 406,44 ha w gminie Nowy Staw w województwie pomorskim, a najmniejsza 0,01 ha w gminie Skalbierz w województwie świętokrzyskim. Obszary Natura 2000 wyznaczono w 13 gminach, a ich powierzchnia ogółem w analizowanych gminach wynosi około 2,5 tys. ha. Najmniejszą powierzchnię obszarów Natura 2000 odnotowano w gminie Maszewo w województwie zachodniopomorskim (0,01 ha), a największą w gminie Lipiany w województwie zachodniopomorskim (641,50 ha).

Wsparcie finansowe gmin z obszarami chronionymi na przykładzie Francji

Łądowe i morskie obszary chronione we Francji zajmują około 36,7% powierzchni kraju³⁹, a obszary Natura 2000 – 12,9%⁴⁰. We Francji jest 58 regionalnych parków przyrodniczych, 11 parków narodowych i 1 756 obszarów Natura 2000⁴¹. Francja metropolitalna jest podzielona na 13 regionów, 96 departamentów i pięć zamorskich oraz około 36 300 gmin⁴².

Istotne dla kwalifikowania francuskich gmin z obszarami chronionymi do wsparcia finansowego są m.in. pojęcia obszaru chronionego, obszaru silnej ochrony, tzw. serca parku narodowego i obszaru członkostwa, które zostały zdefiniowane w przepisach prawa oraz dokumentach strategicznych. Obszar chroniony (fr. *aire protégée*, PA) to „jasno określona, uznana, wydzielona i zarządzana przestrzeń geograficzna za pomocą wszelkich skutecznych środków, prawnych lub innych, w celu zapewnienia

39. GUS, *Ochrona środowiska 2023*, op. cit., s. 310.

40. Ibidem, s. 312.

41. *Les parcs nationaux de France*, Office français de la biodiversité, <https://www.ofb.gouv.fr/les-parcs-nationaux-de-france>, dostęp 10.08.2024.

42. *Francja. Informacja o sytuacji gospodarczej i stosunkach gospodarczych z Polską*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, czerwiec 2023, *Francja – notatka o sytuacji gospodarczej i stosunkach gospodarczych z Polską* (122022).pdf, dostęp 15.09.2024.

długoterminowej ochrony przyrody oraz związanych z nią usług ekosystemowych i wartości kulturowych⁴³.

Niektóre obszary chronione to tzw. obszary silnej ochrony (fr. *protection forte*, PF lub *zone protection forte*, ZPF). Taki obszar to „obszar geograficzny, na którym nie występują presje generowane przez działalność człowieka mogące zagrozić zachowaniu kwestii ekologicznych, są one unikane, eliminowane lub silnie ograniczane w sposób zrównoważony dzięki realizacji ochrony gruntów lub odpowiednich przepisów, związanych ze skuteczną kontrolą danej działalności”⁴⁴. Do obszarów silnej ochrony należą m.in. rezerваты przyrody, rezerваты biologiczne oraz tzw. serca parków narodowych. Park narodowy obejmuje bowiem dwie strefy o różnych statusach ochrony: tzw. serce (fr. *coeur*), gdzie obowiązują ścisłe zasady ochrony przyrody, kultury i krajobrazów oraz obszar członkostwa (fr. *aire d'adhésion*), tj. „całość lub część terytorium gmin, które mając powołanie do bycia częścią parku narodowego, w szczególności ze względu na ciągłość geograficzną lub solidarność ekologiczną z sercem, zdecydowały się przestrzegać karty parku narodowego i dobrowolnie przyczynić się do tej ochrony”⁴⁵.

Początki wsparcia gmin z obszarami chronionymi we Francji w latach 2019–2020

W ustawie o finansach na 2019 rok ustalono alokację budżetową dla gmin, których znaczna część terytorium była objęta obszarem Natura 2000, tzw. dotację „Natura 2000” (fr. *dotation „Natura 2000”*). Dotacja przyznawana była gminom spełniającym łącznie następujące kryteria: (1) mniej niż 10 tys. mieszkańców; (2) ponad 75% obszaru gminy objętego obszarem Natura 2000; (3) potencjał podatkowy na mieszkańca mniejszy niż 1,5-krotność średniej dla tej samej warstwy demograficznej⁴⁶. Indywidualny przydział środków obliczano dla każdej gminy, uwzględniając proporcję terytorium gminy objętego obszarem Natura 2000 oraz liczbę mieszkańców.

43. *Stratégie nationales pour les aires protégées 2030*, Office français de la biodiversité, Annexe 1, s. 60, <https://www.ofb.gouv.fr/la-strategie-nationale-pour-les-aires-protégées>, dostęp 10.08.2024.

44. Décret N° 2022–527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110–4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte, JORF N° 0087 du 13/04/2022, art.1, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 20.08.2024.

45. Loi N° 2006–436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. JORF N° 90 du 15 avril 2006, art.1, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 20.08.2024.

46. Loi N° 2018–1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. JORF N° 0302 du 30 décembre 2018, art.256, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

W 2019 roku na dotację „Natura 2000” przeznaczono 5 mln euro. Środki w ramach dotacji zostały pobrane z ogólnej puli środków Całkowitej Dotacji Operacyjnej (fr. *Dotation Globale de Fonctionnement*, DGF)⁴⁷ – głównej dotacji operacyjnej państwa dla władz lokalnych. W 2019 roku DGF zmniejszono o 5 mln euro, a dotację przyznano 1 118 gminom⁴⁸.

W ustawie budżetowej na 2020 rok rozszerzono wsparcie dla gmin z obszarami chronionymi. Alokacja „Wsparcie gmin na rzecz ochrony różnorodności biologicznej” była przeznaczona dla gmin, których znaczna część terytorium znajdowała się na obszarze Natura 2000 lub w tzw. sercu parku narodowego albo w obrębie morskiego parku przyrodniczego⁴⁹, spełniających warunki ludnościowe (poniżej 10 tys. mieszkańców) i potencjału podatkowego na mieszkańca (mniejszy niż dwukrotność średniego potencjału podatkowego na mieszkańca gmin z tej samej warstwy demograficznej). Kwota wsparcia (łącznie około 10 mln euro) była rozdzielana dla gmin, których: obszar lądowy był w ponad 75% objęty obszarem Natura 2000 (5,5 mln euro); terytorium lądowe było w całości lub w części włączone do tzw. serca parku narodowego (4 mln euro); terytorium w całości lub w części znajdowało się na terenie morskiego parku przyrodniczego (około 500 tys. euro). Alokacja była finansowana z DGF, która została zmniejszona o 10 mln euro. W 2020 roku z dotacji skorzystały 1 534 gminy⁵⁰.

*Kontynuacja pomocy finansowej
dla gmin z obszarami chronionymi
w latach 2021–2023*

W latach 2021–2023 w ustawach o finansach kontynuowano wsparcie dla gmin z obszarami chronionymi, rozszerzając zakres kwalifikowalności alokacji budżetowej i zwiększając dotacje. W 2021 roku przeznaczono środki na wsparcie m.in. dla gmin

47. DGF składa się z dotacji podzielonych na dwie kategorie: dotację stałą i dotacje wyrównawcze. Dotacja stała to kwoty przyznane w ramach rekompensaty m.in. za reformy podatkowe lub zniesione podatki lokalne. Dotacja wyrównawcza jest wypłacana samorządom znajdującym się w najbardziej niekorzystnej sytuacji.

48. *Dotation „Natura 2000”*: mise en ligne des communes éligibles et des montants pour 2019, AMF/DFIN, 18.07.2019, Nr ref.: BW39549, Association des Maires de France et des Présidents d’Intercommunalité, <https://www-amf-asso-fr/documents-dotation-natura-2000-mise-en-ligne-communes-eligibles-montants-pour-2019/39549>, dostęp 6.08.2024.

49. Loi N° 2019–1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, JORF N°0302 du 29 décembre 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

50. Banque des territoires, *Dotation budgétaire biodiversité: la liste des communes éligibles est parue*, A.L./LocaltisFrance, 22.09.2020/24.09.2020, <https://www.banquedesterritoires.fr/dotation-budgetaire-biodiversite-la-liste-des-communes-eligibles-est-parue>, dostęp 7.08.2024.

na obszarach wiejskich⁵¹. Alokacja, na łączną kwotę 10 mln euro, składała się z trzech części i była przeznaczona dla gmin do 10 tys. mieszkańców, pod warunkiem zachowania potencjału podatkowego oraz powierzchni, w tym w znacznej części objętej obszarem Natura 2000 lub znajdujących się w morskim parku przyrodniczym lub w tzw. sercu parku narodowego.

W ustawie o finansach na 2022 rok ustanowiono „dotację pomocową na ochronę bioróżnorodności i poprawę udogodnień na obszarach wiejskich”⁵² na łączną kwotę 24,3 mln euro. Dotacja była przeznaczona dla gmin do 10 tys. mieszkańców, pod warunkiem zachowania potencjału podatkowego i składała się z czterech części: (1) dla gmin z ponad 50% terytorium objętym obszarem Natura 2000 lub w tzw. sercu parku narodowego, lub na terenie morskiego parku przyrodniczego, lub w regionalnym parku przyrodniczym (14,8 mln euro); (2) dla gmin w całości lub częściowo włączonych do tzw. serca parku narodowego, które przyjęły kartę parku narodowego (4 mln euro); (3) dla gmin w całości lub w części na terenie morskiego parku przyrody (500 tys. euro); (4) dla gmin w całości lub w części w regionalnym parku przyrodniczym (5 mln euro). W 2022 roku dotacją zainteresowanych było 4 312 gmin⁵³.

W ustawie o finansach na 2023 rok⁵⁴ kontynuowano pomoc finansową dla gmin z obszarami chronionymi. Alokacją na rzecz różnorodności biologicznej objęto wyłącznie gminy położone w tzw. sercu parku narodowego, w regionalnych parkach przyrody, morskich parkach przyrody lub z co najmniej 50% terytorium objętym obszarem Natura 2000. Kwotę alokacji ogółem zwiększono do 41,6 mln euro. Dotacja była przyznawana w czterech częściach, a w każdej z nich wskazano minimalny próg dotacji w wysokości 3 tys. euro. W 2023 roku dotacją zainteresowanych było 6 388 gmin⁵⁵.

51. Loi N° 2020–1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, JORF N°0315 du 30 décembre 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

52. Loi N° 2021–1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. JORF N°0304 du 31 décembre 2021, art. 193, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

53. B. Graeff Guerra, *PLF 2024 – dotation biodiversité aux communes*, <https://www.portail.reserves-naturelles.org/articles/132674-plf-2024-dotation-biodiversite-aux-communes>, dostęp 10.08.2024.

54. Loi N° 2022–1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. JORF N°0303 du 31 décembre 2022, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

55. *Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales : montants individuels pour 2024 et instruction de l'Etat précisant les modalités de répartition de la dotation*, Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, Département Finances et fiscalité locales, ref. BW42307, 10.09.2024, <https://www.amf.asso.fr/documents-dotation-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales-montants-individuels-pour-2024-instruction-letat-precisant-les-modalites-repartition-la-dotati/42307>, dostęp 27.09.2024.

*Dotacja pomocowa dla gmin
na udogodnienia wiejskie w 2024 roku*

Ustawą o finansach na rok 2024⁵⁶ ustanowiono „dotację pomocową dla gmin na udogodnienia wiejskie”⁵⁷. Ta forma wsparcia zastąpiła dotację „Natura 2000” z 2019 roku i dotację dla gmin z ustaw o finansach na kolejne lata. Rozszerzono kryteria kwalifikowalności (m.in. nie bierze się pod uwagę kryterium potencjału podatkowego) i dystrybucji (uwzględnia się przede wszystkim powierzchnię obszarów chronionych, podkreślając m.in. wkład obszarów wiejskich w zachowanie różnorodności biologicznej i krajobrazów). Łączna kwota dotacji w 2024 roku wynosi około 100 mln euro.

Dotacja jest przeznaczona we Francji kontynentalnej dla gmin wiejskich, których znaczna część terytorium obejmuje obszar chroniony (np. regionalny park przyrodniczy, obszar Natura 2000, obszar członkowski parku narodowego) lub przylega do morskiego obszaru chronionego (np. morskie parki przyrodnicze, morskie części rezerwatów przyrody, parki narodowe, obszary Natura 2000) oraz dla gmin w departamentach i regionach zamorskich liczących mniej niż 10 tys. mieszkańców, przy spełnieniu warunków dotyczących powierzchni gmin, których terytorium musi obejmować znaczną część obszaru chronionego lub przylegać do morskiego obszaru chronionego. Zgodnie z definicją francuskiego Krajowego Instytutu Statystyki i Studiów Ekonomicznych (*Institut nationale de la statistique et des études économiques*, INSEE) gmina wiejska jest „gminą słabo zaludnioną w rozumieniu 3-poziomowej siatki gęstości zaludnienia”⁵⁸. Do wsparcia kwalifikują się gminy wiejskie, które spełniają co najmniej jedno z pięciu kryteriów, tj.: obejmują 350 ha obszaru chronionego; więcej niż 10 ha jest w obszarze silnej ochrony; mają ponad 80% terytorium będącego obszarem chronionym; mają ponad 50% obszaru Natura 2000 lub przylegają do morskiego obszaru chronionego.

Wsparcie finansowe ma na celu uznanie wkładu władz lokalnych w transformację ekologiczną, promowanie usług środowiskowych świadczonych przez gminy wiejskie dla ochrony bioróżnorodności, krajobrazu i usług świadczonych przez ekosystemy (tzw. udogodnienia wiejskie) oraz rekompensatę za ograniczenia rozwojowe. Udogodnienia wiejskie zdefiniowano jako „cechy fizyczne, geofizyczne i biologiczne charakterystyczne dla społeczności wiejskich, które zapewniają usługi ekosystemowe

56. Loi N° 2023–1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. JORF N°0303 du 30 décembre 2023, art. 243, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

57. *Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales*, Collectivités locales.gouv.fr, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dotation-de-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales>, dostęp 10.09.2024.

58. INSEE, *Commune rurale. Définition*, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1902>, dostęp 2.09.2024.

generujące wartości gospodarcze i środowiskowe. Utrzymanie i rozwój tych udogodnień to usługi środowiskowe świadczone przez obszary wiejskie na rzecz społeczności lokalnych i krajowych⁵⁹.

Przydział środków dla gmin ustalany jest na podstawie wskaźnika IS (fr. *Indice synthétique*), uwzględniającego liczbę ludności oraz powierzchnię obszaru chronionego. IS jest równy sumie populacji DGF, tj. „populacja wynikająca ze spisu ludności, powiększana każdego roku o przyrost liczby ludności na warunkach określonych dekretem Rady Stanu”⁶⁰ (ważonej przez jedną trzecią) i powierzchni objętej obszarem chronionym (ważonej przez dwie trzecie). Obszaram chronionym przypisano odpowiednie wagi: 1 – dla regionalnego parku przyrodniczego; 1,5 – dla obszaru Natura 2000 i 2 – dla obszaru silnej ochrony. Przydział środków oblicza się w następujący sposób⁶¹:

IS =

$(1/3) * \text{Populacja DGF w 2024 roku.}$

$+ (2/3) * (2 * \text{liczba ha objętych ZPF} + 1,5 * \text{liczba ha obszaru Natura 2000} + \text{liczba ha objętych obszarem chronionym poza ZPF i Natura 2000})$

i

- 1) dla gmin objętych lądowym obszarem chronionym lub morskim obszarem chronionym:

Przydział = IS * wartość punktowa

- 2) dla gmin objętych lądowym obszarem chronionym i morskim obszarem chronionym:

Przydział = 1,1 * IS * wartość punktowa

Wartość punktową ustala się przy jednoczesnym spełnieniu dwóch zasad: (1) przydział kwalifikującej się gminy nie może być mniejszy niż 3 tys. euro i nie większy niż 100 tys. euro (art. R. 2335–16 CGCT); (2) alokacja dla gminy w 2024 roku, która w 2023 roku kwalifikowała się do alokacji „różnorodność biologiczna i udogodnienia

59. *Instruction relative a la repartition de la dotation de soutien aux communes pour les amenites rurales pour l'exercice 2024*, Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, Direction générale des collectivités locales, Paris, 11.07.2024, s. 3, <https://www.vendee.gouv.fr/contenu/telechargement/26428/169421/file/Instruction%20dotation%20amenites%20rurales%20exercice%202024.pdf>, dostęp 12.08.2024.

60. CGCT, Code général des collectivités territoriales, art. L. 2334–2, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633, dostęp 12.08.2024.

61. *Instruction relative...*, op. cit, s. 8.

wiejskie”, nie może być niższa niż kwota przyznana w 2023 roku (art. L. 2335–17 CGCT). Jeżeli kwota ta jest większa niż 100 tys. euro, kwotą wypłaconą w 2024 roku jest kwota przyznana w 2023 roku. W 2024 roku ze wsparcia skorzysta 8 921 gmin, w tym 1 296 gmin, które otrzymają po 3 tys. euro i 33 gminy, których dotacja wyniesie powyżej 100 tys. euro (w tym 234 058 euro dla gminy Plaine-des-Palmistes na wyspie Reunion)⁶². Ustawodawca nie przewidział zobowiązań dotyczących warunków wykorzystania dotacji, ale wskazał, że wsparcie może być zachętą do powiększania obszarów chronionych i szansą na zwiększenie zaangażowania gmin w ochronę przyrody. Wsparcie wpisuje się także w realizację celów Krajowej Strategii Obszarów Chronionych (*Stratégie Nationale des Aires Protégées*), m.in. objęcia 30% terytorium kraju siecią obszarów chronionych i 10 % obszarami silnej ochrony.

Wykorzystanie dotacji różni się w zależności od terytorium, np. w parku Massif des Bauges (departamenty Savoie i Haute-Savoie) 14 gmin zobowiązało się do opracowania, przy pomocy parku, w latach 2023–2025 Miejskiego Atlasu Różnorodności Biologicznej (ABC), a gmina Crossac (departament Loire-Atlantique), w Parc de Brière, wykorzystała dotację na diagnozę osadów gruntowych i prace renaturyzacyjne na podmokłych wrzosowiskach, przy wsparciu technicznym zapewnionym przez park⁶³.

Podsumowanie

Tematyka wsparcia finansowego gmin z obszarami prawnie chronionymi w postaci subwencji ekologicznej jest istotna dla władz i społeczności lokalnych. Szczególnie dla tych JST, których powierzchnia jest w całości (lub w większości) objęta różnymi formami ochrony przyrody, w tym obszarami prawnie chronionymi o najwyższym poziomie ochrony (parkiem narodowym lub rezerwatem przyrody).

Trudności związane z koniecznością dostosowania działalności w gminach do wymagań w obszarze ochrony przyrody sygnalizowane były już kilkanaście lat temu m.in. przez władze gmin wiejskich. Inicjatywy ustawodawcze dotyczące ustanowienia subwencji ekologicznej dla gmin nie zostały wówczas przyjęte. Dopiero w 2024 roku uwzględniono możliwość wsparcia gmin z obszarami chronionymi. Potrzeby ekologiczne to pierwsza propozycja będąca formą subwencji ekologicznej, o którą od lat zabiegali samorządowcy. Pozytywna opinia organizacji zrzeszających samorządowców

62. *Synthèse des montants de DGF des communes*, Direction Générale des Collectivités Locales, DGCL, https://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/synthese_dgf.php, dostęp 12.09.2024.

63. *Fédération des Parcs naturels régionaux, Une dotation renforcée pour les Parcs naturels régionaux en 2024*, <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/les-enjeux/biodiversite/une-dotation-renforcee-pour-les-parcs-naturels-regionaux-en-2024>, dostęp 12.09.2024.

(m.in. Związku Gmin Wiejskich RP) dla tych rozwiązań nie oznacza zaprzestania dążeń do ustanowienia odrębnego mechanizmu wsparcia gmin z obszarami chronionymi, uwzględniającego indywidualne potrzeby gmin w obszarze rozwoju lokalnego.

Wyniki analizy przeprowadzonej w niniejszym artykule pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Istnieje zależność pomiędzy powierzchnią i rodzajem obszaru prawnie chronionego, któremu przypisano odpowiednie wagi a wysokością kwoty potrzeb ekologicznych dla JST.
2. Gminy wiejskie, w których powierzchnia faktyczna obszarów prawnie chronionych jest największa, stoją przed szansą uzyskania wsparcia finansowego, które pozwoli na rekompensatę ograniczeń rozwojowych.
3. Ustawodawca wiąże nadzieję z wprowadzonym rozwiązaniem w kontekście zwiększenia akceptacji dla obszarów chronionych wśród władz JST i społeczności lokalnych.
4. Weryfikacja zakładanych efektów będzie możliwa dopiero po 2025 roku, w którym rozpocznie się wsparcie JST w zakresie potrzeb ekologicznych.
5. Ewolucja systemu wsparcia gmin z obszarami chronionymi we Francji wskazuje, że potrzebna będzie systematyczna ocena zmian w dochodach JST w zakresie potrzeb ekologicznych pod kątem ich skuteczności, ewentualnych zmian kryteriów kwalifikowalności i dystrybucji.

Przedstawione w artykule systemy wsparcia finansowego gmin z obszarami chronionymi we Francji mogą być pomocne przy ustalaniu zasad kwalifikowania JST do wsparcia, które zrekompensuje utracone możliwości rozwoju lokalnego.

Bibliografia

- Banque des territoires**, *Dotation budgétaire biodiversité: la liste des communes éligibles est parue*, A.L./LocaltisFrance, 22.09.2020/24.09.2020, <https://www.banquedesterritoires.fr/dotation-budgetaire-biodiversite-la-liste-des-communes-eligibles-est-parue>, dostęp 7.08.2024.
- Barczak A., Kowalewska E.**, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2015.
- Bar M., Górski M., Jerzmański J.**, *Nowe przepisy o ochronie przyrody: komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody*, Dz. U. 2001 nr 3 poz. 21, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001.
- CGCT**, *Code général des collectivités territoriales*, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633, dostęp 12.08.2024.

- Cyrankiewicz M., *Subwencja ekologiczna dla gmin a obszary Natura 2000*, „Rzeczpospolita”, 23.02.2016, <https://www.rp.pl/samorząd/art11177731-subwencja-ekologiczna-dla-gmin-a-obszary-natura-2000>, dostęp 17.07.2024.
- Chrzanowski R., Kopiec S., Malinowski M. et al., *Model optymalizacji funkcjonowania parków narodowych w Polsce w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, red. B. Walas, Sucha Beskidzka, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii, 2019.
- Décret N° 2022–527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110–4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte, JORF N° 0087 du 13/04/2022, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 20.08.2024.
- Dec-Kiełb M., *Gminy „parkowe” chcą dodatkowej subwencji ekologicznej na rozwój*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorząd/subwencja-ekologiczna-dla-gmin-parkowych>, 521643.html, dostęp 16.07.2024.
- Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales, Collectivites locales.gouv.fr, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dotation-de-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales>, dostęp 10.09.2024.
- Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales : montants individuels pour 2024 et instruction de l'Etat précisant les modalités de répartition de la dotation, Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, Département Finances et fiscalité locales, ref. BW42307, 10.09.2024, <https://www.amf.asso.fr/documents-dotation-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales-montants-individuels-pour-2024-instruction-letat-precisant-les-modalites-repartition-la-dota-ti/42307>, dostęp 27.09.2024.
- Dotation „Natura 2000”: mise en ligne des communes éligibles et des montants pour 2019, AMF/DFIN, 18.07.2019, Nr ref.: BW39549, Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, <https://www-amf-asso-fr/documents-dotation-natura-2000-mise-en-ligne-communes-eligibles-montants-pour-2019/39549>, dostęp 6.08.2024.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. UE. L 206 z 22.7.1992.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. UE L 20/7 z 26.1.2010.
- Fédération des Parcs naturels régionaux, *Une dotation renforcée pour les Parcs naturels régionaux en 2024*, <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/les-enjeux/biodiversite/une-dotation-renforcee-pour-les-parcs-naturels-regionaux-en-2024>, dostęp 12.09.2024.
- Francja. Informacja o sytuacji gospodarczej i stosunkach gospodarczych z Polską, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, czerwiec 2023, Francja_-_notatka_o_sytuacji_gospodarczej_i_stosunkach_gospodarczych_z_Polską_(122022).pdf, dostęp 15.09.2024.
- Graeff Guerra B., *PLF 2024 – dotation biodiversité aux communes*, <https://www.portail.reserves-naturelles.org/articles/132674-plf-2024-dotation-biodiversite-aux-communes>, dostęp 10.08.2024.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2024.

- GUS, *Ochrona środowiska 2023*, Warszawa 2023.
- GUS, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski>, dostęp 15.06.2024.
- Gwiazdowicz M., *Ochrona przyrody w Polsce. Wybrane problemy*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 202, Warszawa 2002.
- Gwiazdowicz M., *System ochrony przyrody w Polsce – regulacje prawne i instytucje* [w:] *Ochrona przyrody. Studia BAS nr 10*, red. M. Gwiazdowicz, Warszawa, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 2008.
- Interpelacja nr 20742 do ministra środowiska w sprawie ustanowienia subwencji ekologicznej dla gmin, Krystyna Sibińska, 11.03.2018, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7F2FA0C1>, dostęp 16.07.2024.
- Interpelacja nr 23811 do ministra środowiska w sprawie wprowadzenia subwencji ekologicznej dla gmin, Andrzej Maciejewski, 9.07.2018, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=26EDA1C1>, dostęp 16.07.2024.
- Interpelacja nr 4010 w sprawie subwencji ekologicznej dla gmin, Michał Pyrzyk, 14.08.2024, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTD8AJ47/%24FILE/i04010-o1.pdf>, dostęp 15.09.2024.
- Informacja dotycząca nowej ustawy o dochodach JST i subwencji ekologicznej, 30.08.2024, <https://www.zgwrp.pl/informacja-dotyczaca-nowej-ustawy-o-dochodach-jst-i-subwencji-ekologicznej/>, dostęp 17.09.2024.
- INSEE, *Commune rurale. Definition*, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1902>, dostęp 2.09.2024.
- Instruction relative a la repartition de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales pour l'exercice 2024, Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, Direction générale des collectivités locales, Paris, 11.07.2024, <https://www.vendee.gouv.fr/contenu/telechargement/26428/169421/file/Instruction%20dotation%20aménités%20rurales%20exercice%202024.pdf>, dostęp 12.08.2024.
- Król M.A., *Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, nr 9.
- Les parcs nationaux de France, Office français de la biodiversité, <https://www.ofb.gouv.fr/les-parcs-nationaux-de-france>, <https://www.ofb.gouv.fr/les-parcs-nationaux-de-france>, dostęp 10.08.2024.
- Loi N° 2006–436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. JORF N° 90 du 15 avril 2006, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 20.08.2024.
- Loi N° 2018–1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. JORF N° 0302 du 30 décembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.
- Loi N° 2019–1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, JORF N°0302 du 29 décembre 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.
- Loi N° 2020–1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, JORF N°0315 du 30 décembre 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp 6.08.2024.

- Loi N° 2021–1900** du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. JORF N°0304 du 31 décembre 2021. <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp: 6.08.2024.
- Loi N° 2022–1726** du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. JORF N°0303 du 31 décembre 2022, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp: 6.08.2024.
- Loi N° 2023–1322** du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. JORF N°0303 du 30 décembre 2023, art. 243, <https://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp: 6.08.2024.
- Lipińska I.**, *Rozwój obszarów przyrodniczo cennych – aspekty społeczne, ekonomiczne i prawne*. „Roczniki Naukowe. Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, nr 15(1).
- Łuzar-Błaż K., Grodzińska-Jurczak M., Cent J.**, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu terenami chronionymi na przykładzie obszaru Natura 2000 – Dolinki Jurajskie*, „Wieś i Rolnictwo” 2017, nr 2(175), DOI: <http://dx.doi.org/10.7366/wir022017/03>.
- Musiś K.**, *Potencjalne i rzeczywiste funkcje cennych przyrodniczo terenów w obrębie dużego miasta – przykład Dębnicko-Tynieckiego obszaru łąkowego*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2017, nr 4, DOI: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2017.4.77>.
- Obywatelski projekt ustawy** o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 848 z 21 czerwca 2012, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/69E6BFA6648999CBC1257AAF003BC361/%24File/848.pdf>, dostęp: 10.06.2024.
- Obywatelski projekt ustawy** o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 24 z 27 września 2012 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=24>, dostęp: 24.07.2024.
- Opinia** na temat obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z druku nr 24, w zakresie aktualności tego projektu ustawy i zasadności jego przyjęcia, przy uwzględnieniu przedstawionego przez rząd stanowiska do tego projektu z 6.06.2016, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=24>, dostęp: 24.07.2024.
- Petycja** w sprawie subwencji ekologicznej z 23 lutego 2018 r., <https://bip.mos.gov.pl/skargi-wnioski-petycje/petycje/petycje-z-2018-roku/szczegoly/news/petycja-z-dnia-23-lutego-2018-r-w-sprawie-subwencji-ekologicznej/>, dostęp: 5.05.2024.
- Poselski projekt ustawy** o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Druk nr 1192 z 22 stycznia 2013 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1192>, dostęp: 24.07.2024.
- Przebieg prac** nad Rządowym projektem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, dostęp: 15.10.2024.
- Rządowy projekt ustawy** o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk nr 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=622>, dostęp: 19.09.2024.
- Stanisławski J.** (red.), *Wsparcie finansowe dla gmin położonych na terenach prawnie chronionych w Polsce – subwencja ekologiczna*, Biestrzyków, Investment Management Environment Consulting, 2012.
- Stanowisko Rządu** wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 848), Pismo z 9 kwietnia 2013 r., znak: DSPA-140–191(5)/1, <https://www.miaasta.pl/uploads/attachment/file/373/ec1f07bb32e85b8ff1c88e834988543753e3cf32.pdf>, dostęp: 24.07.2024.

Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi

- Stanowisko Rządu** do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Pismo z 12 stycznia 2016 r., DKRM.ZK.140–121(5)/2015.MN, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2E8A83E516AF8050C1257F3900306CAD/%24File/24-s.pdf>, dostęp 24.07.2024.
- Stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 1192), Pismo z 26 czerwca 2013 r., DSPA-140–64 (5)/13, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6A52E925C8F3A8E5C1257BA400422A71/%24File/1192-s.pdf>, dostęp 24.07.2024.
- Stratégie nationales pour les aires protégées 2030**, Office français de la biodiversité, Annexe 1, <https://www.ofb.gouv.fr/la-strategie-nationale-pour-les-aires-protégées>, dostęp: 10.08.2024.
- Subwencja ekologiczna**, Związek Gmin Wiejskich RP, https://www.zgwrp.pl/wp-content/uploads/2012/11/Subwencja-ekologiczna_w21112012.pdf, dostęp 10.06.2024.
- Synthèse des montants de DGF des communes**, Direction Générale des Collectivités Locales, DGCL, https://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/synthese_dgf.php, dostęp 12.09.2024.
- Ustawa** z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. 2023 poz. 1336 ze zm.
- Ustawa** z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2024 poz. 1572.
- Uzasadnienie do projektu ustawy**, https://metropolie.pl/fileadmin/news/2023/05/7_Stawka_-_uzasadnienie_-_w_tym_subwencja_ekologiczna.pdf, dostęp 11.06.2024.
- Wrona T.**, *Subwencja ekologiczna – porozmawiajmy konkretnie o utraconych dochodach gmin*, Forum Samorządowe, 20.08.2018, https://forumsamorzadowe.pl/artykuly/artukul/443,,,0,t_wrona_subwencja_ekologiczna_porozmawiajmy_konkretnie_o_utraconych_dochodach_gmin.html, dostęp 17.07.2024.
- Załącznik do OSR z 15 lipca 2024 roku**, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp 17.09.2024.
- Zielińska A.**, *Kapitał ludzki w zrównoważonym rozwoju obszarów przyrodniczo cennych* [w:] *Zarządzanie wiedzą we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Szczecin, Wydawnictwo Print Group, 2008.

otrzymano: 29.10.2024
zaakceptowano: 26.11.2024

