



PROP-KPOP/2024-09

31 sierpnia 2024 r.

**Opinia**  
**w sprawie zmian legislacyjnych potrzebnych do wdrożenia**  
**Rozporządzenia UE o odbudowie zasobów przyrodniczych**

Państwowa Rada Ochrony Przyrody została poproszona przez Departament Ochrony Przyrody MKiS o przedstawienie opinii w zakresie obejmującym wdrożenie rozporządzenia (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/8691 (dalej: rozporządzenie NRL) do polskiego systemu prawnego, poprzez wskazanie koniecznych zmian legislacyjnych. W odpowiedzi przedstawiamy następującą opinię:

Rozporządzenie NRL postrzegamy jako szansę na pozytywny przełom w podejściu do przyrody, rozumianej także jako podstawa funkcjonowania społeczeństwa. W opinii PROP-2024-01 z 20 marca 2024 r. wyraziliśmy już przekonanie, że środki przewidziane w tym rozporządzeniu służą nie tylko przyrodzie, ale są konieczne, by wzmocnić odporność ekosystemów na zmiany związane z kryzysem klimatycznym i kryzysem różnorodności biologicznej, a tym samym by umożliwić zapewnienie bezpieczeństwa ludziom, w tym bezpieczeństwa żywnościowego, poprawy zdrowia publicznego i dobrostanu polskiego społeczeństwa. Odtwarzanie struktur i funkcjonowania naturalnych ekosystemów jest pilnie potrzebne do przetrwania nie tylko przyrodzie, ale także ludziom, zależnym od ich stabilności. Dlatego uważamy za bardzo ważne, by rozporządzenie NRL zostało wdrożone skutecznie, a nie tylko formalnie.

Takie skuteczne wdrożenie rozporządzenia NRL musi dotyczyć nie tylko sfery ochrony przyrody, ale także sfer regulowanych dziś innymi ustawami, w szczególności dotyczącymi gospodarki wodnej, lasów, rolnictwa, środowiska, zagospodarowania przestrzennego. Potrzebne zmiany legislacyjne mają więc stosunkowo szeroki zakres i dotyczą wielu aktów prawnych. Możliwe i zasadne byłoby jednak wprowadzenie pakietu takich zmian jako *ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody i niektórych innych ustaw*, obejmującej kompleksowo zagadnienia odbudowy zasobów przyrodniczych

Rozporządzenia UE co do zasady mają skutek bezpośredni, tj. stają się częścią krajowego porządku prawnego państw członkowskich bez konieczności ich transpozycji. Dotyczy to także rozporządzenia NRL i określonych w nim wprost pojęć, celów i obowiązków. Jednak skuteczność wdrożenia rozporządzenia NRL na pewno wymaga zmian w prawie polskim - przede wszystkim dotyczących:

- integracji odbudowy przyrody m.in. z Polityką Ekologiczną Państwa, polityką przestrzenną, polityką leśną, gospodarką wodną, polityką wsparcia rolnictwa;
- jednoznacznego zapisania kompetencji i obowiązków odpowiednich organów i instytucji państwowych w zakresie wykonania działań koniecznych do wdrożenia rozporządzenia NRL;
- ram prawnych i zachęt dla organów samorządu terytorialnego, w tym szczególnie w sferze wdrożenia art. 8 NRL (odbudowy ekosystemów miejskich);

- d) ułatwień prawnych i zachęt dla podmiotów niepublicznych chcących dobrowolnie podjąć działania przyczyniające się do odbudowy przyrody;
- e) systemu przepisów przyczyniających się do wdrożenia zobowiązań z art. 4 ust. 11-17 oraz art. 5 ust. 9-14 rozporządzenia NRL, czyli m.in.:
  - i) zakazu (z odpowiednimi wyjątkami) podejmowania działań mogących pogorszyć dobry stan siedlisk przyrodniczych i siedlisk odpowiednich gatunków chronionych lub zahamować odbudowę ich dobrego stanu (także poza obszarami Natura 2000);
  - ii) procedury administracyjnej w przypadku podjęcia takich działań;
  - iii) nakazu podejmowania przez odpowiedni organ działań zapobiegawczych, w przypadku czynników zagrażających pogorszeniem stanu lub zahamowaniem odbudowy odpowiednich siedlisk;

Wstępny i niewyczerpujący katalog zmian legislacyjnych, których potrzebę dostrzegamy, obejmuje w szczególności wskazane poniżej zagadnienia.

### **W ustawie o ochronie przyrody:**

1. Jednoznaczne wskazanie organów zobowiązanych do zapewnienia, by rozpoznanie rozmieszczenia i stanu typów siedlisk odpowiadało wymogom określonym w art. 4 ust. 9 oraz art. 5 ust. 7 rozporządzenia NRL. Obecnie RDOŚ na podstawie art. 114 ust. 1 *gromadzi dokumentację dotyczącą zasobów, tworów i składników przyrody, a w szczególności (...) stanowisk chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, a także ich siedlisk oraz siedlisk przyrodniczych*; wydaje się więc organem najbardziej właściwym do tego celu, ale konieczne jest zobowiązanie go do osiągnięcia w konkretnym terminie wymaganej kompletności i jakości tej dokumentacji. Zwracamy uwagę, że będzie to wymagało nie tylko biernego gromadzenia dokumentacji, ale jej aktywnego pozyskiwania w drodze inwentaryzacji przyrodniczych. W przypadku lasów, do współdziałania należy zobowiązać organ odpowiedzialny za sporządzanie planów urządzenia lasu, ponieważ elementem sporządzania takich planów jest taksacja terenowa, mogąca stanowić okazję do pozyskiwania danych o siedliskach przyrodniczych i o ich stanie. Obowiązek rozpoznania siedlisk morskich może być powierzony Urzędowi Morskim, albo RDOŚ przyległym do odpowiedniej części obszaru morskiego (w obu przypadkach będzie to wymagało wzmocnienia kadrowo-kompetencyjnego, obecnie te podmioty nie mają bowiem takiego zadania i w konsekwencji nie mają kadry do jego realizacji). Aby dane były użyteczne, trzeba nie tylko je pozyskiwać i gromadzić, ale także stale oceniać ich jakość, kompletność i aktualność (zlecać ekspertyzy analizujące dane pod tym kątem), co też musi być wyraźnie wskazane jako obowiązek odpowiedniego organu.
2. Umocowanie prawne krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych, w szczególności jednoznaczne wskazanie w ustawie:
  - a) organu sporządzającego projekt planu (MKiŚ czy GDOŚ?);
  - b) organów i podmiotów zobowiązanych do współdziałania w sporządzaniu projektu planu, w tym odpowiedzialnych za opracowanie jego specyficznych części (np. inwentaryzacja barier dla ciągłości wzdłużnej, poprzecznej i

- panionowej cieków naturalnych - KZGW; dane dotyczące ekosystemów miejskich - samorządy miast);
- c) wymogów zapewnienia udziału społeczeństwa - zapewniających *otwarte, przejrzyste, włączające i skuteczne przygotowywanie planu odbudowy oraz zapewnienie zainteresowanej społeczności, w tym wszystkim stosownym zainteresowanym stronom, możliwość wczesnego i skutecznego udziału w jego opracowaniu*;
  - d) formy zatwierdzenia planu (należałoby zapewnić zatwierdzenie na poziomie Rady Ministrów, ze względu na międzyresortowy charakter niezbędnych działań);
  - e) wiążącego charakteru krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych dla innych planów i programów dotyczących zagospodarowania przestrzennego lub gospodarowania zasobami przyrodniczymi.
3. Zapisanie obowiązku współpracy organów ochrony przyrody na rzecz osiągnięcia celów odbudowy przyrody oraz na rzecz sporządzenia i realizacji krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych.
  4. Jednoznaczne wskazanie, że podmioty zarządzające lub w inny sposób dysponujące gruntami Skarbu Państwa są odpowiedzialne za wdrożenie działań odbudowy zasobów przyrodniczych na posiadanych gruntach.
  5. Wskazanie państwowego podmiotu odpowiedzialnego za wdrażanie działań odbudowy przyrody na gruntach własnych oraz za inicjowanie i koordynację, a w razie potrzeby, wdrażanie na podstawie umowy z właścicielem gruntu, działań odbudowy przyrody na gruntach cudzych. W konsekwencji podmiot taki byłby odpowiedzialny za osiągnięcie częściowych celów odbudowy przyrody w przypisanym mu zasięgu terytorialnym, np. na terenie województwa.  
W obecnym systemie prawno-organizacyjnym, do takiej roli na terenie województwa najbardziej odpowiednie byłyby regionalne dyrekcje ochrony środowiska, ale po zasadniczym (kilkukrotnym w porównaniu do stanu obecnego) wzmocnieniu kadrowym i po zapewnieniu im odpowiednich środków.  
Możliwe są jednak także inne rozwiązania, np. pozostawienie RDOS głównie w roli organu administracji, a stworzenie nowej *agencji zarządzania i odbudowy zasobów przyrodniczych*, na bazie zasobów innych obecnie istniejących podmiotów zajmujących się dziś zarządzaniem zasobami przyrody.
  6. Stworzenie mechanizmu umożliwiającego podmiotowi, o którym mowa wyżej, zawieranie dobrowolnych umów z podmiotami niepaństwowymi, zlecających im wykonanie działań w zakresie odbudowy zasobów przyrodniczych lub wiążących je co do ograniczeń albo zaniechania gospodarczego użytkowania gruntów.
  7. Dodanie art. 33a, art. 34a i art. 37a, wprowadzających, także poza obszarami Natura 2000:
    - a) powszechny zakaz podejmowania działań pogarszających stan siedlisk przyrodniczych będących w dobrym stanie oraz działań niezgodnych z odbudową siedlisk przyrodniczych niebędących w dobrym stanie

- (odpowiadających wymogom art. 4 ust. 11-12 oraz art. 5 ust. 9-10 rozporządzenia NRL);
- b) odpowiedni system wyjątków (odpowiadający art. 4 ust. 14-16 oraz art. 5 ust. 11-13 rozporządzenia NRL) oraz autoryzacji takich wyjątków przez RDOŚ;
  - c) analogiczną do art 37 procedurę administracyjną wstrzymywania działań podjętych z naruszeniem w/w zakazu oraz zobowiązania do działań naprawczych.
8. Modyfikację obecnego art. 60 ust. 2 oraz art. 60a, przez włączenie do nich przesłanki odbudowy zasobów przyrodniczych.
9. Uporządkowanie pojęć i przepisów dotyczących *terenów zieleni*. Dla uniknięcia nieporozumień, konieczne jest rozróżnienie (a być może wprowadzenie nowej terminologii) między:
- a) terenami zieleni miejskiej rozumianymi tak jak w rozporządzeniu NRL, czyli jako *obszar porośnięty drzewami, krzewami, zaroślami, stałą roślinnością trawiastą, porostami lub mchami oraz stawy i cieki* - co może obejmować także teren z roślinnością spontaniczną, może obejmować tereny niepubliczne, ale nie może obejmować budynków ani infrastruktury. Obowiązkiem gminy miejskiej powinno być zachowanie i w razie potrzeby odtwarzanie takich terenów, z wykorzystaniem roślinności spontanicznej, uwzględnienie zachowania i odtwarzania takich terenów w polityce przestrzennej oraz zachęcanie i wspieranie właścicieli gruntów do zachowania i odtwarzania takich terenów;
  - b) terenami zieleni rozumianymi tak jak w obecnej ustawie, czyli jako *tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne* - obowiązkiem gminy jest (art. 78) i powinno pozostać zakładanie i utrzymywanie w należytych stanie takich terenów; z dookreśleniem jednak, że *należyty stan* powinien być rozumiany jako stan optymalnie łączący potrzeby ludzi i potrzeby zachowania i odtwarzania różnorodności biologicznej.
10. Doprecyzowanie w art. 78 przepisu zobowiązującego gminę do zakładania zadrzewień, przez wskazanie wymogu uwzględnienia potrzeb i celów określonych w art. 8 i 13 rozporządzenia NRL, w tym potrzeby zwiększania łączności ekologicznej, oraz wymogów z *zapewnieniem przy tym różnorodności gatunkowej i z nadaniem priorytetu rodzimym gatunkom drzew, z wyjątkiem – w szczególnych przypadkach i warunkach – gatunków nierodzimych dostosowanych do lokalnych warunków glebowych, klimatycznych, ekologicznych i siedliskowych, które odgrywają rolę we wspieraniu zwiększonej odporności na zmianę klimatu.*
11. Obowiązek brania pod uwagę, przy zezwalaniu na usunięcie drzew na obszarach miejskich, celów określonych w art. 8 rozporządzenia NRL, w tym zapewnienia, by nie doszło do utraty netto pokrycia koronami drzew na obszarze miejskim na którym obecne pokrycie koronami drzew nie przekracza 10%.
12. Do rozważenia: wprowadzenia nowej formy ochrony przyrody: *teren odbudowy przyrody* - tworzonej przez RDOŚ. Formą tą można by obejmować tereny nie mające

obecnie szczególnie wartości przyrodniczych, ale przeznaczone do ich odtwarzania np. przesuszone torfowiska przeznaczone do nawadniania).

### **W ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska**

13. Dodanie do zakresu państwowego monitoringu środowiska, określonego w art. 23 ust. 11 ustawy, punktu 7: *wskaźników odbudowy zasobów przyrodniczych określonych w rozporządzeniu NRL lub w krajowym planie odbudowy zasobów przyrodniczych.*

### **W ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami**

14. Dodanie odbudowy zasobów przyrodniczych do listy celów publicznych, obok ujętej już tam *ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody.*

### **W ustawie Prawo wodne**

15. Włączenie do celów ochrony wód (art. 51 ust. 1 ustawy) celów wynikających z rozporządzenia NRL oraz z krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych, a dotyczących wód i wodnych siedlisk przyrodniczych, oraz:

- a) ujęcie ich jako przesłanki branej pod uwagę przy określaniu działań zarządzania ryzykiem powodziowym (art. 172 ust. 5);
- b) ujęcie ich jako przesłanki projektowania, wykonywania oraz utrzymywania urządzeń wodnych (art. 187 ust. 1), planowania wykonywania oraz utrzymywania urządzeń melioracji wodnych (art. 198), regulacji wód (art. 236 ust. 4);
- c) ujęcie ich jako wymogu utrzymania wód (art. 226 ust. 1, art. 227 ust. 2);
- d) wskazanie, że właściciel wody zapewnia ich osiągnięcie (art. 231 pkt 1);
- e) ich wymienienie wśród obowiązków KZGW, RZGW, zarządów zlewni i nadzorów wodnych (art. 240);
- f) włączenie do zakresu planowania w gospodarowaniu wodami (art. 316) i zakresu planu gospodarowania wodami dorzecza (art. 318, 319, 321, 322, 326);
- g) badanie wpływu na możliwość ich osiągnięcia w procedurze zgody wodnoprawnej (art. 425, 427, 429, 432, 434);
- h) wskazanie zagrożenia ich nieosiągnięciem jako przesłanki sprzeciwu wobec zgłoszenia (art. 423 ust. 5 pkt 3), a konieczności ich osiągnięcia jako przesłanki umożliwiającej cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego (art. 415).

16. Doprecyzowanie definicji powodzi, jako nieobejmującej okresowego pokrycia terenu wodą w ramach *naturalnych funkcji powiązanych równin zalewowych*, np.: *powodzi – rozumie się przez to czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach, obejmujących także okresowe pokrycie terenu wodą w ramach naturalnych funkcji powiązanych równin zalewowych, nie jest pokryty wodą; w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach*

wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych. Dodanie w art. 163, że ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem potrzeby przywrócenia, poprawy i utrzymania naturalnych funkcji powiązanych z ciekami równin zalewowych i bez uszczerbku dla środków podejmowanych na podstawie art. 9 ust. 2-4 rozporządzenia NRL.

17. Rozszerzenie katalogu działań utrzymaniowych (art. 227 ust. 3) o najprostsze działania renaturyzacyjne, takie jak: sadzenie drzew w strefie brzegowej cieków, wprowadzenie niezwiązanych trwale z brzegiem żwirów, kamieni, substratu drzewnego do koryt cieków, inicjowanie metodami naturalnymi erozji brzegów cieków. Ujęcie planowania takich działań w zakresie planów utrzymania wód (art. 327).
18. Obowiązek ujmowania *sztucznych barier dla łączności wód powierzchniowych* (dotyczących zarówno łączności wzdłużnej, jak i poprzecznej łączności rzeki z doliną oraz pionowej łączności wód powierzchniowych z podziemnymi) w systemie informacyjnym gospodarowania wodami (art. 329 ust. 2). Zobowiązanie PGW Wody Polskie nie tylko do gromadzenia danych ze wskazanych w ustawie źródeł, ale także do oceny jakości, kompletności i aktualności tych danych poprzez porównywanie danych ze stanem faktycznym oraz do uzupełniania danych na podstawie terenowej inwentaryzacji stanu faktycznego (dotyczy to m.in. inwentarza barier - prace podejmowane w terenie wskazują zwykle, że istniejąca obecnie baza danych o presjach hydromorfologicznych nie zawiera 30-40% barier istniejących faktycznie w terenie, a dane o ujętych w bazie barierach są często niekompletne).
19. Jednoznaczne umożliwienie Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie pozyskiwania (np. zakupu) gruntów niepokrytych wodami, ale sąsiadujących z wodami, niezbędnych do renaturyzacji wód, w tym do tworzenia stref buforowych na brzegach wód.

#### **W ustawie o lasach**

20. Dodanie odbudowy zasobów przyrodniczych w lasach jako celu gospodarki leśnej (art. 7 ust. 1) oraz obowiązku właścicieli lasów (art. 13 ust. 1).
21. Dodanie celów wynikających z rozporządzenia NRL jako przesłanki sporządzania planu urządzenia lasu (art. 18 ust. 1); dodanie opisu rozmieszczenia i stanu siedlisk przyrodniczych oraz zadań z zakresu odbudowy zasobów przyrodniczych jako obligatoryjnych elementów planu (art. 18 ust. 4).
22. Wskazanie przesłanki uniemożliwiającej zatwierdzenie planu urządzenia lasu: *jeżeli realizacja planu może przeszkodzić stałej poprawie stanu typów siedlisk wymienionych w załączniku I do rozporządzenia (UE) 2024/1991 aż do osiągnięcia przez nie dobrego stanu, lub stałej poprawie jakości siedlisk gatunków, o których mowa w ust. 7 tego rozporządzenia aż do osiągnięcia wystarczającej jakości tych siedlisk, lub znacznie pogorszyć stan obszarów, gdzie osiągnięto dobry stan odpowiednich siedlisk i wystarczającą jakość siedlisk gatunków.*

23. Modyfikacja art. 35 ust. 1: *Nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych, oraz odpowiada za stan lasu, w tym za osiągnięcie celów wynikających z rozporządzenia NRL oraz z krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych.* Konieczność kierowania się także celami odbudowy zasobów przyrodniczych powinna być wprowadzona niezwłocznie; bez czekania na ujęcie ich w planach urządzenia lasu. Zwracamy tu uwagę, że ujęcie w krajowym planie odbudowy zasobów przyrodniczych środka polegającego na *wspieraniu rozwoju rodzimych starodrzewów i dojrzałych drzewostanów, np. poprzez zaniechanie pozyskiwania drewna* (zał. VII, pkt 15 pierwsza część zdania w rozporządzeniu NRL) może być także sposobem wdrożenia deklaracji politycznych co do *wyłączenia 20% najcenniejszych przyrodniczo lasów z cięć.*

### **W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

24. Dodanie potrzeb odbudowy zasobów przyrodniczych do wyliczonych w ustawie wymagań ochrony środowiska uwzględnianych w planowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2).

25. Umożliwienie wyznaczania w planie ogólnym strefy planistycznej *ochrony i odbudowy zasobów przyrodniczych.* Strefa ta nie jest tożsama ze strefą *zieleni i rekreacji*, gdyż nie wszystkie obszary ochrony i odbudowy przyrody będą mogły być publicznie dostępne jako elementy infrastruktury społecznej.

26. Wprowadzenie wymogów wynikających z art. 8 rozporządzenia NRL jako wiążących wymogów wobec planów ogólnych miast, gminnych standardów urbanistycznych dla miast oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla miast.

27. Uzgodnienie planu ogólnego z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 13i ust. 3 pkt 5b) także w zakresie *ustaleń mogących mieć wpływ na osiągnięcie celów i dochowanie wymogów odbudowy zasobów przyrodniczych określonych w rozporządzeniu NRL lub w krajowym planie odbudowy zasobów przyrodniczych.*

### **W ustawie Prawo Ochrony Środowiska**

28. Zamiast *miejskich planów adaptacji do zmiany klimatu* (rozważana jest obecnie zmiana legislacyjna, w myśl której obowiązek sporządzania takich planów miałyby miasta >20 tys. mieszkańców), wprowadzenie obowiązku sporządzania *miejskich planów środowiskowych*, wiążących dla planowania przestrzennego, integrujących zagadnienia adaptacji do zmian klimatu oraz zagadnienia „zazieleniania miast”, w tym zapewniających spełnienie wymogów i osiągnięcie celów wynikających z art. 8 rozporządzenia NRL.

29. Ujęcie potrzeb odbudowy zasobów przyrodniczych jako przesłanki branej obligatoryjnie pod uwagę przy określaniu ustaleń planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 72 ust 1 i 2), oraz ujęcie analizy tych potrzeb jako elementu opracowania ekofizjograficznego (art. 72 ust. 5, 6 oraz rozporządzenie wykonawcze).

30. Ujęcie:

- a) prac inwentaryzacyjnych, analitycznych i eksperckich na rzecz przygotowania krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych;
- b) odbudowy zasobów przyrodniczych realizowanej na podstawie rozporządzenia NRL lub krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych; jako działań objętych finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 400a). Umożliwienie ich finansowania na wszystkich szczeblach, tj. przez NFOŚiGW, wfośigw, budżety powiatów i gmin. Ewentualnie stworzenie specjalnego funduszu państwowego, wspierającego odtwarzanie zasobów przyrodniczych przez zainteresowane podmioty niepaństwowe.

**W ustawach o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa:**

31. W związku z zasadą nieprzeprogramowywania Krajowego Planu Strategicznego Wspólnej Polityki rolnej (art. 14 ust 11 rozporządzenia NRL, por. niżej) i ograniczonymi możliwościami zachęcania indywidualnych rolników do odbudowy przyrody, cele NRL do roku 2030, np. w zakresie ponownego nawadniania mokradeł, powinny być w znacznej części osiągnięte na gruntach Skarbu Państwa. Jest to możliwe. Przykładowo, w zasobach KOWR znajduje się obecnie około 100 tys. ha osuszonych torfowisk<sup>1</sup>, co wystarcza na realizację wymogu ponownego nawodnienia mokradeł do 2030 r. (ok. 67 tys ha). W tym celu konieczne są jednak zmiany prawne, w tym:

- a) Wyłączenie gruntów Skarbu Państwa, zarządzanych przez KOWR, a niezbędnych do odbudowy zasobów przyrodniczych w związku z art. 11 lub art. 4 rozporządzenia NRL (np. osuszone torfowiska wymagające nawodnienia w związku z art. 11 ust. 4 rozporządzenia NRL), z obowiązku wydzierżawienia albo sprzedaży na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych (dodatkowy wyjątek w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy);
- b) Dodanie odbudowy zasobów przyrodniczych do celów i zadań KOWR (art. 9), tak by Ośrodek mógł sam realizować odbudowę przyrody na własnych gruntach, o których mowa wyżej;
- c) W przypadku gdy działania odbudowy przyrody nie byłyby realizowane przez sam KOWR, umożliwienie nieodpłatnego przekazywania takich gruntów, analogicznie do przekazywania do zalesienia, przekazywania na cele obronności lub na cele samorządu terytorialnego, art. 24 ust. 3-5 ustawy innym podmiotom, zamierzającym realizować odbudowę przyrody, albo udostępnianie takich gruntów w drodze użyczenia;

**W ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego**

32. Umożliwienie nabywania gruntów rolnych, bez ograniczenia powierzchniowego, na cele ochrony przyrody i odbudowy ekosystemów na gruntach rolnych, przez organizacje *prowadzące działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych*

---

<sup>1</sup> Źródło: analiza danych przestrzennych (GIS Mokradła i grunty KOWR) na użytek projektu Strategii Ochrony Mokradeł, CMoK na zlecenie GDOŚ, 2021 r.



w zakresie ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Uznanie, że prowadzenie działań w celu utrzymania lub odbudowy ekosystemów na gruntach rolnych zgodnych z rozporządzeniem NRL mieści się w pojęciu prowadzeniu działalności rolniczej w rozumieniu ustawy (tj. spełnia wymóg prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu gruntu). Zmiany są celowe, by umożliwić włączenie się w budowę ekosystemów na gruntach rolnych także zainteresowanych organizacji pozarządowych, a także by jednoznacznie umożliwić nabywanie w trybie ustawy (tak organizacjom, jak i np. parkom narodowym i RDOŚ) gruntów nieprzeznaczanych pod działalność produkcyjną, ale przeznaczanych pod odbudowę ekosystemów na gruntach rolnych, np. pod nawadnianie osuszonych torfowisk.

#### **W ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko:**

33. Obowiązek badania, w procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (EIA) oraz w procedurze oceny oddziaływania planów i programów na środowisko (SEA), wpływu przedsięwzięć i planów na stan (także poza obszarami chronionymi) siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, w szczególności siedlisk poddanych odbudowie przyrody, a także na możliwość osiągnięcia celów odbudowy przyrody określonych w rozporządzeniu NRL lub w krajowym planie odbudowy zasobów przyrodniczych.
34. Obowiązek odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia oraz brak możliwości zatwierdzenia planu, w przypadku naruszenia wymogów odpowiadających art. 4 ust. 11-16 oraz art. 5 ust. 9-14 rozporządzenia NRL.

#### **W przepisach o ewidencji gruntów:**

35. Utworzenie nowej kategorii użytków gruntowych - *tereny przyrodnicze*, przeznaczone wyłącznie do ochrony i odbudowy zasobów przyrodniczych oraz dostarczania usług ekosystemów. W obecnym systemie ewidencji gruntów tereny takie można ująć tylko jako „nieużytki” co nie jest zgodne z paradygmatem użyteczności przyrodniczej takich terenów i konieczności odbudowy takiej ich użyteczności. Przykładem mogą być np. niektóre ponownie nawadniane mokradła, na których celem jest odtworzenie warunków bagiennych uniemożliwiających gospodarcze użytkowanie (nie planuje się wprowadzenia paludikultury), ale maksymalizujących akumulację węgla i funkcję retencyjną). Ta kategoria gruntów powinna być chroniona przed przekształceniem na inne cele (por. niżej).

#### **W ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych**

36. Zapewnienie *terenom przyrodniczym* (por. wyżej) ochrony przed przekształceniem na inne cele. Umożliwienie łatwego przekształcania gruntów rolnych lub leśnych w tereny przyrodnicze (obecna ustawa reguluje przekształcenia w tereny inwestycyjne oraz przekształcanie gruntów leśnych na rolne, ale te przepisy nie są adekwatne do przeznaczania gruntu rolnego lub leśnego na wyłączne cele przyrodnicze). Zmiana tytułu na „ustawa o ochronie gruntów rolnych, leśnych oraz terenów przyrodniczych”.

## Ponadto:

Art. 14 ust. 11 rozporządzenia NRL stanowi, że *wdrażanie niniejszego rozporządzenia nie powinno pociągać za sobą zobowiązania państw członkowskich do przeprogramowania finansowania w ramach WPR, WPRyB lub innych programów i instrumentów finansowania rolnictwa i rybołówstwa w ramach WRF na lata 2021–2027*. Dlatego obecnie nie wskazujemy potrzeby zmian w przepisach o wsparciu rolnictwa i rybołówstwa. Zwracamy jednak uwagę, że oznacza to konieczność osiągnięcia celów na 2030 r. w zasadzie na gruntach Skarbu Państwa. Nawet przy zachowaniu, co do zasady, obecnego zaprogramowania finansowania w ramach WPR i WPRyB, konieczne będzie:

- Znalezienie sposobu finansowania działań testowych i pilotażowych, w tym testujących na wybranych obszarach środki wsparcia rolnictwa wykraczające poza schematy i programy ujęte w obecnym Krajowym Planie Strategicznym WPR. Taki pilotaż uznano np. za konieczny w projektowanej strategii ochrony mokradł (por. opinia PROP w sprawie tej strategii: PROP/KOE/2024-01 z 13 maja 2024 r.).
- Przegląd i weryfikacja wdrażania środków ujętych w ujęte w obecnym Krajowym Planie Strategicznym WPR, w tym także pod kątem, czy i w jakim stopniu przyczyniają się do osiągania celów odbudowy zasobów przyrodniczych. W wyniku takiego przeglądu, mogą być potrzebne korekty zasad ich wdrażania, tak by rozszerzyć zakres stosowania i lepiej dopasować ekoschematy do wymogów NRL (np. ekoschemat *Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych*) oraz żeby uczynić je bardziej atrakcyjnymi dla rolników (promować rozwiązania jak najprostsze, tzn. nie wymagające zatrudniania dodatkowych ekspertów i nie nakładające na rolnika za dużo biurokracji).

Nie mamy natomiast wątpliwości, że cele określone w art. 11 i art. 10 rozporządzenia NRL, a także cele określone w art. 4 w stosunku do ekosystemów rolniczych, powinny stać się podstawą programowania polityki rolnej<sup>2</sup> na okres po 2027 r. Podobnie, cele określone w art. 5 rozporządzenia NRL muszą zostać uwzględnione w przyszłym programowaniu wspólnej polityki rybołówstwa. Zagadnienia te, jako dotyczące dopiero odleglejszej czasowo legislacji, wykraczają jednak poza zakres niniejszej opinii.

Zaznaczamy, że powyższe propozycje wskazują jedynie główne kierunki zmian i z pewnością nie wyczerpują listy koniecznych nowelizacji poszczególnych zapisów ustawowych. Niektóre z nich mogą np. wymagać odpowiedniego dopasowania innych, powiązanych przepisów tej samej lub innych ustaw. Lista ta nie obejmuje także korekt i uzupełnień, które powinny być wprowadzone w rozporządzeniach wykonawczych, np. w sprawie kryteriów oceny

---

<sup>2</sup> Unijny system wsparcia dla rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej obejmuje także wsparcie dla leśnictwa - wdrożenie NRL będzie wymagać np. wdrożenia w Polsce dotąd niestosowanych instrumentów adresowanych do właścicieli lasów niepaństwowych, wspierających odbudowę zasobów martwego drewna leżącego i stojącego, różnowiekową i różnogatunkową strukturę lasów, łączność obszarów leśnych, zasoby węgla organicznego w lasach, a także odbudowę arealu i dobrego stanu siedlisk przyrodniczych. Będzie to konieczne, ponieważ lasy prywatne to prawie 20% lasów w Polsce, są znaczące dla kształtowania się wskaźników z art. 12 rozporządzenia NRL, nie można bez nich osiągnąć celu na 2050 r. z art. 4 NRL.

wystąpienia szkody w środowisku czy w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Podkreślamy także, że poza zmianami legislacyjnymi, konieczne jest uwzględnienie potrzeb wdrożenia rozporządzenia NRL w ustawie budżetowej na 2025 r. (środki na sporządzenie krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych, w tym na niezbędne do tego ekspertyzy oraz na badania terenowe w kierunku oceny jakości i kompletności dostępnych danych; środki na pilotażowe działania w zakresie nawadniania osuszonych mokradł; wzmocnienie zasobów kadrowych RDOŚ i innych zaangażowanych podmiotów) oraz na kolejne lata (systematyczna inwentaryzacja przyrodnicza, wdrażanie działań renaturyzacyjnych).

Paweł Pawlaczyk  
przewodniczący KPOP PROP  
[podpisano elektronicznie]

otrzymują:

- Departament Ochrony Przyrody MKiŚ, Pani Agnieszka Gontarz  
[Agnieszka.Gontarz@klimat.gov.pl](mailto:Agnieszka.Gontarz@klimat.gov.pl)
- Pan Mikołaj Dorożala, Główny Konserwator Przyrody;
- Pani Paulina Hennig-Kłoska, Minister Klimatu i Środowiska
- Pan Piotr Otawski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska