



# PAŃSTWOWA RADA OCHRONY PRZYRODY

## THE STATE COUNCIL FOR NATURE CONSERVATION

Ministerstwo Klimatu i Środowiska,  
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa, [biuro@prop.gov.pl](mailto:biuro@prop.gov.pl)

PROP/2025-07

06.02.2025 r.

### OPINIA

#### w sprawie prac „zabezpieczających granicę państwową” wzdłuż zachodniego brzegu Bugu, na odcinku granicznym z Republiką Białorusi

Państwowa Rada Ochrony Przyrody, rozumiejąc konieczność poprawy zabezpieczenia granicy państwowej, wyraża stanowczą dezaprobatę i zdecydowanie negatywną ocenę sposobu realizacji oraz skutków przyrodniczych inwestycji pod nazwą „Budowa zabezpieczenia granicy państwowej z Białorusią na odcinku rzeki Bug w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej” (wykonywanej w oparciu o przetarg 51/BF/SG/23, w oparciu o ustawę z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej).

Na początku grudnia 2024 r. polska opinia publiczna oraz środowisko przyrodników zostały zbulwersowane doniesieniami o bezprecedensowym zdewastowaniu blisko 200-kilometrowego odcinka brzegu Bugu. Większość szkód w środowisku przyrodniczym miała miejsce w ustawowych formach ochrony przyrody powołanych w celu trwałego zabezpieczenia cennych siedlisk i gatunków związanych ze strefą brzegową dużych, nizinnych rzek o naturalnym charakterze. Państwowa Rada Ochrony Przyrody, realizując swoje zadania wynikające z art. 96 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody przedstawia wnioski i rekomendacje dotyczące tej sprawy. Niniejsza opinia jest oparta o wyniki wizji lokalnej przeprowadzonej przez członków Rady w dniu 16 grudnia 2024 r., dostępne dane – w tym informacje i wyjaśnienia udzielone przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Lublinie, a także analizę obowiązujących aktów prawnych z zakresu ochrony przyrody (i zestawienie z tymi aktami ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej).

1. Realizacja przedsięwzięcia spowodowała znaczące straty w środowisku przyrodniczym, przede wszystkim dewastację nadrzecznych lasów łęgowych (siedlisko 91E0 oraz 91F0) na zachodnim brzegu Bugu, połączoną z naruszeniem i zniszczeniem naturalnych form geomorfologicznych charakterystycznych dla doliny wolno płynącej rzeki niżowej. Wykonane prace stanowią naruszenie integralności 4 obszarów Natura 2000 (PLH140011, PLH060032, PLB140001, PLB060003) oraz spowodowały zniszczenie walorów przyrodniczych 2 rezerwatów („Szwajcaria Podlaska”, „Łęg Dębowy”). Na odcinku ok. 198 km biegu rzeki w pasie o szerokości co najmniej 15 m usunięto (ścięto, częściowo wykarczowano) wszystkie drzewa i krzewy, wykonując prowizoryczną, nieutwardzoną drogę. W pasie tym zakopano i posadowiono obiekty składające się na infrastrukturę zabezpieczenia granicy. Prace wiązały się z miejscowymi przemieszczeniami mas ziemnych, w tym z zasypywaniem ujść starorzeczy, nadsypywaniem ław ziemnych, podcinaniem urwisk i osypisk, deniwelacją grzbietów i pagórków. Dostępne, niepełne dane wskazują, że rozmiary zniszczeń w siedliskach przyrodniczych i siedliskach gatunków stanowiących przedmioty ochrony obszarowej na wskazanych wyżej obszarach Natura 2000 pozwalają je zakwalifikować jako znaczące negatywne oddziaływania na integralność tychże obszarów. Zniszczenia dokonane na terenach obu rezerwatów naruszają, lub wręcz niweczą cele ochrony tych obiektów.

2. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane na podstawie ustawy z 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1992), która w art. 6 ust. 1 stanowi: *Do inwestycji nie stosuje się przepisów odrębnych, w tym prawa budowlanego, prawa wodnego, prawa ochrony środowiska oraz przepisów o udostępnianiu informacji o środowisku, prawa geodezyjnego i kartograficznego, przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz środowiskowych, przepisów o transporcie kolejowym, przepisów o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w szczególności nie jest wymagane: 1) pozwolenie na budowę ani zgłoszenie; 2) decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; 3) sporządzenie projektu budowlanego; 4) uzyskanie innych decyzji, zezwoleń, opinii i uzgodnień lub dokonanie zgłoszeń.*

Przepis ten jest rażąco sprzeczny z prawem UE, w szczególności z art 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, który wymaga, by każde działanie mogące oddziaływać na obszar Natura 2000 było poprzedzone odpowiednią oceną oddziaływania na obszary Natura 2000. Dyrektywa w art. 6 ust. 4 dopuszcza możliwość wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia wynikającego z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, ale wyłącznie pod warunkami: uprzedniego przeprowadzenia oceny oddziaływania, braku rozwiązań alternatywnych oraz wykonania kompensacji strat w chronionych siedliskach i gatunkach, przy jednoczesnym uzyskaniu akceptacji Komisji Europejskiej<sup>1</sup>.

W opinii PROP, wykorzystanie art. 6 ust. 1 ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej dla przeprowadzenia prac nad Bugiem stanowi materializację naruszenia art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Ponad 160 km pasa zniszczonych siedlisk znajduje się w obrębie obszarów Natura 2000, lecz przed zaplanowaniem i wykonaniem prac nie podjęto żadnej próby oceny ich oddziaływania na obszary Natura 2000, a skala szkód powstałych w wyniku realizacji prac sprawia, że muszą one być uznane za znaczące negatywne oddziaływanie na te obszary.

Przepis ten istotnie narusza także zasady prawidłowej legislacji, co przekłada się na tworzenie prawa wbrew zasadom konstytucyjnym. W szczególności ustawodawca stanowi o wyłączeniu stosowania przepisów odrębnych, w tym prawa wodnego, prawa ochrony środowiska, przepisów o udostępnianiu informacji o środowisku... W związku z tak sformułowanym wyłączeniem powstaje pytanie, czy ustawodawca chciał wyłączenia stosowania ustaw (Prawo wodne, Prawo ochrony środowiska itd.), czy też chciał wyłączenia wszelkich przepisów w danym zakresie (np. wszystkich przepisów prawa ochrony środowiska). To ostatnie jest jaskrawo niekonstytucyjne, ponieważ przepisy ochrony środowiska czy przepisy o udostępnianiu informacji znajdują się także w Konstytucji, a przecież ustawa zwykła wyłączyć ani ograniczyć Konstytucji nie może). Na niekonstytucyjność tych przepisów wskazuje również rozbudowana opinia Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zawiadomienie Komisji C(2018) 7621 Final „Zarządzanie obszarami Natura 2000: Przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG”.

<sup>2</sup> Pismo RPO znak IV.7000.366.2021.ST do Marszałka Senatu z dn. 20.10.2021 r.; [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do\\_Marszalka\\_Senatu\\_zabezpieczenie\\_granicy\\_20.10.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do_Marszalka_Senatu_zabezpieczenie_granicy_20.10.2021.pdf).

Na tej samej zasadzie PROP chce zwrócić uwagę, że ustawodawca nie wyłączył, bo także nie miał takiego prawa, stosowania umów międzynarodowych z zakresu ochrony przyrody, których Rzeczpospolita jest stroną. Tymczasem wykonanie przedsięwzięcia w trybie przywołanej ustawy specjalnej stanowi naruszenie wymogów ratyfikowanych przez Polskę konwencji międzynarodowych: Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (tzw. Konwencji Berneńskiej), a także Konwencji z Aarhus, gwarantujących społeczeństwu obywatelskiemu skuteczny dostęp do sądu w odniesieniu do przedsięwzięć oddziałujących na środowisko, w szczególności zaś prawo do odwołania się od decyzji administracyjnej dotyczącej środowiska.

Rada stoi na stanowisku, iż nie można traktować wstępu do art. 6 ust. 1 ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej jako obejmującego wszelkie, także niewymienione grupy przepisów (np. karne, prawa pracy czy Konstytucji). Oznacza to, że artykuł ten nie wyłącza także stosowania przepisów o ochronie przyrody, a tym samym nie osłabia w żaden sposób reżimu prawnego form ochrony przyrody. Tymczasem ustalenia dokonane przez przedstawicieli Rady wskazują na poważne naruszenia przepisów w tym zakresie, skutkujące odpowiedzialnością prawną. Naruszenia form ochrony przyrody, liczne i rozległe, nie mają zatem oparcia w ustawie o zabezpieczeniu granicy.

3. Sposób zaprojektowania i wykonania infrastruktury granicznej budzi poważne wątpliwości, co do jej trwałości w obliczu naturalnych procesów przyrodniczych, głównie hydrologicznych, jakich można się spodziewać na tym odcinku Bugu. Rada dostrzega, iż postawiona infrastruktura, której lokalizacja jest w wielu miejscach niedostosowana do lokalnych warunków geomorfologicznych, może być w najbliższym czasie narażona na różnorodne, choć w pełni przewidywalne oddziaływania naturalne, zagrażające trwałości obiektów. Inwestycja jest realizowana w warunkach wyjątkowo niskiego stanu rzeki (ok. 90–100 cm na wodowskazię IMGW we Włodawie), na terenach w dużej części położonych na regularnie zalewanej terasie rzecznej. W oparciu o dane z lat 1990–2020<sup>3</sup> można oczekiwać, iż w przyszłości, przez 23% dni stan Bugu będzie przekraczał 200 cm (tj. będzie ponad 1 m wyższy niż obecnie), przez 11% dni stan rzeki będzie wyższy o 1,5 m niż w trakcie budowy, a przez 4% dni będzie wyższy o ponad 2 m niż w jesień 2024 r., a rzeka będzie prowadzić przynajmniej 6 razy więcej wody niż obecnie. Wezbrania rzeki, w szczególności w warunkach występowania zlodzenia, będą więc stanowić zagrożenie dla trwałości infrastruktury, a część zakopanych instalacji będzie przez wiele dni zalana lub narażona na działanie wysokiego poziomu zwierciadła wody gruntowej. Naturalna migracja lateralna koryta rzeki, przyspieszona przez wycięcie nadbrzeżnych drzew i krzewów dotychczas stabilizujących brzegi, będzie stanowić kolejny czynnik obniżonej trwałości przedsięwzięcia. Dotyczy to szczególnie obiektów posadowionych na ławach ziemnych usypanych w ujściach starorzeczy czy nadsypanych u podstawy naturalnych urwisk. Takie miejsca mogą charakteryzować się obniżoną stabilnością nawet w trakcie deszczów nawalnych. W opinii Rady, lokalizacja przedsięwzięcia i sposób jego wykonania rodzą ryzyko dalszej dewastacji terenu, obejmującej koryto rzeki, związanej z ewentualnymi projektami stabilizacji i zabezpieczenia postawionej

---

<sup>3</sup> [https://danepubliczne.imgw.pl/data/dane\\_pomiarowo\\_obserwacyjne/dane\\_hydrologiczne/dobowe](https://danepubliczne.imgw.pl/data/dane_pomiarowo_obserwacyjne/dane_hydrologiczne/dobowe).

infrastruktury. To oznaczałoby scenariusz powtarzających się regularnie interwencji w ekosystem doliny rzecznej, wymuszanych przez potrzeby zabezpieczenia istniejącej i nowej infrastruktury, u podłoża których leży lokalizacja inwestycji na terenie wybitnie niesprzyjającym trwałemu zabezpieczeniu takich obiektów.

4. Jak zaznaczono na wstępie, Rada nie neguje konieczności odpowiedniego zabezpieczenia granicy państwowej. Uważamy jednak, że – jak każde inne planowe działanie – zabezpieczenie takie powinno być dokonywane z poszanowaniem innych celów publicznych, do jakich należy m.in. ochrona przyrody. Realizowane obecnie przedsięwzięcie nosi cechy projektu przedkładającego wyjątkową prostotę planowania ponad potrzeby ochrony przyrody, ale także ponad potrzebę zabezpieczenia trwałości systemu i racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Rada jest przekonana, że możliwe jest zaprojektowanie skutecznych systemów zabezpieczenia granicy, które pozwoliłyby – choćby poprzez właściwą lokalizację w przekroju doliny rzecznej – na poszanowanie potrzeb ochrony przyrody oraz zabezpieczenie trwałości infrastruktury. Powyższe powinno być przedmiotem planowania prowadzonego przez podmioty odpowiedzialne za zabezpieczenie granicy we współpracy z administracją ochrony przyrody oraz z przyrodnikami i hydrologami. Co do zasady, rozwiązania takie mogą i powinny być wypracowywane w procedurach ocen oddziaływania na środowisko i na obszary Natura 2000, przy udziale organów ochrony przyrody. Ponadto, rząd RP sam powołał wiele naukowych gremiów skupiających kompetentnych przyrodników i naukowców zajmujących się problematyką ochrony środowiska: poza Państwową Radą Ochrony Przyrody są to: Państwowa Rada Ochrony Środowiska, Państwowa Rada Gospodarki Wodnej, Regionalne Rady Ochrony Przyrody. Głównym zadaniem tych ciał doradczych jest wspieranie procesu decyzyjnego rządzących, poprzez dostarczanie zgodnej z najnowszą wiedzą naukową ekspertyz. Przyrodnicy już wcześniej dostarczyli rządzącym opracowanie rekomendujące jak można wykorzystać naturalne ukształtowanie terenu dla zwiększenia obronności kraju<sup>4</sup>. Wykorzystując ich wiedzę i doświadczenie można było z powodzeniem pogodzić kwestie ochrony granicy państwa z potrzebami ochrony cennych przyrodniczo terenów, w tym przestrzeganiem zobowiązań międzynarodowych i unijnych w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę, zauważamy głęboką sprzeczność art 6 ust. 1 ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej z zasadami prawidłowej legislacji, Konstytucją, innymi ustawami oraz zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych, m.in dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej UE, Konwencji z Aarhus oraz Konwencji Berneńskiej. Jak wykazał omawiany przypadek, przepis ten prowadzi do szkód przyrodniczych i strat ekonomicznych w dużej skali. Stan ten wymaga w opinii Rady pilnej korekty. Postulujemy więc co najmniej usunięcie lub radykalną zmianę art. 6 ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej.

Równocześnie PROP rekomenduje wdrożenie niżej opisanych działań:

- I. Pełne udokumentowanie przez RDOŚ w Lublinie szkód przyrodniczych spowodowanych przez przedsięwzięcie „Budowa zabezpieczenia granicy państwowej z Białorusią na odcinku rzeki Bug w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej” oraz ocenę tych szkód, w szczególności pod kątem:

---

<sup>4</sup> PROP. 2024. Opinia PROP-KOE/2024-06 [https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2024/07/PROP-KOE-2024-06\\_srodowisko\\_granica.pdf](https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2024/07/PROP-KOE-2024-06_srodowisko_granica.pdf).

- możliwości zastosowania art. 181 i 187 *ustawy Kodeks karny* (Dz.U. z 2024 r. poz. 17, 1228) w odniesieniu do podmiotów odpowiedzialnych za dokonanie nieuzasadnionego zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, przy jednoczesnym uszkodzeniu i istotnym zmniejszeniu wartości przyrodniczej prawnie chronionych terenów na odcinku Bugu graniczącym z Białorusią – *ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1390) przywoływana jako podstawa prawna tych działań, nie wyłącza objętych nią inwestycji spod ogólnych, nadrzędnych czy powszechnie obowiązujących uregulowań prawnych, takich jak Konstytucja RP, prawo traktatowe i unijne, a tym samym nie daje podstaw do wykluczenia oceny opisanych zniszczeń w środowisku pod kątem czynów kryminalizowanych w wyżej wskazanych przepisach Kodeksu karnego;
  - możliwości nałożenia na sprawcę lub sprawców szkód obowiązku wykonania działań minimalizujących i kompensacyjnych, analogicznych jak wynikające z przepisów o szkodach w środowisku, np. określonych przez RDOŚ na podstawie art. 37 ustawy o ochronie przyrody, ewentualnie wykonanie ich dobrowolnie (np. w celu zastosowania art. 188a Kodeksu karnego o nadzwyczajnym złagodzeniu kary);
  - wystąpienia do właściwych miejscowo gmin z informacją o przestankach do wszczęcia z urzędu postępowań z zakresu ustawy o odpadach, w kierunku nakazania usunięcia znajdujących się na gruncie odpadów (obalone słupki metalowe, leżąca siatka metalowa, zardzewiała i przemieszana z roślinnością concertina, opakowania po smarach i olejach, gruz, plandeki) wynikających z realizacji zabezpieczania granicy państwowej.
- II Pilne opracowanie we współpracy z naukowcami projektu kompensacji strat przyrodniczych oraz wdrażanej na miejscu minimalizacji szkód. Projekt ten powinien być ukierunkowany na odtworzenie i zapewnienie ochrony istniejących płatów siedlisk nadrzecznych lasów łęgowych (91E0, 91F0), a także na możliwości rewitalizacji starorzeczy na granicznym odcinku Bugu, czy stabilizacji brzegów koryta za pomocą niekonwencjonalnych, bliskich naturze rozwiązań<sup>5</sup>.
- III. Odstąpienie od ewentualnych projektów i planów prowadzących do dalszej dewastacji walorów przyrodniczych doliny środkowego Bugu na odcinku granicznym, w tym projektów przewidujących budowę umocnień brzegowych i utwardzonych dróg wzdłuż rzeki na odcinku graniczącym z Ukrainą, proponowanych przez PGW Wody Polskie RZGW w Lublinie. Ewentualne rozważanie zasadności przedsięwzięć tego typu musi uwzględniać ich oddziaływanie na środowisko oceniane w kumulacji z już dokonanymi zniszczeniami<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Np. Abbe T., Hrachovec M., Winter S. 2018. Engineered Log Jams: Recent Developments in Their Design and Placement, with examples from the Pacific Northwest, U.S.A., Reference Module in Earth Systems and Environmental Sciences. [https://naturaldes.com/wp-content/uploads/2018/11/Engineered-Log-Jams\\_Recent-Developments-in-Their-Design-and-Placement.pdf](https://naturaldes.com/wp-content/uploads/2018/11/Engineered-Log-Jams_Recent-Developments-in-Their-Design-and-Placement.pdf).

<sup>6</sup> Projekt „Ochrona wschodniej granicy Unii Europejskiej poprzez poprawę bezpieczeństwa powodziowego w obszarze Bugu granicznego - granica polsko-ukraińska”. <https://www.gov.pl/web/wody-polskie-lublin/spotkanie-z-delegacja-banku-swiatowego> oraz [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=pfbid05KFaMnfSczCE6gTNDV4fpMKe9rpn272X4tSq6VHVRcqW7L2SDSFYeiByfJGoK7Fel&id=100088160215473](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=pfbid05KFaMnfSczCE6gTNDV4fpMKe9rpn272X4tSq6VHVRcqW7L2SDSFYeiByfJGoK7Fel&id=100088160215473).

- IV. Konsultowanie dalszych planów zabezpieczenia granicy przed nielegalną imigracją, a także programu rozbudowy „Tarczy Wschód”, z wyżej wskazanymi gremiami naukowymi i ewentualne włączenie ich członków (lub wskazanych przez nich ekspertów) do prac nad tymi projektami, w celu połączenia dbałości o skuteczność i trwałość stosowanych rozwiązań z minimalizacją ich negatywnych skutków dla przyrody.

Jednocześnie Rada przypomina, że żyjemy w czasach postępującej, antropogenicznej zmiany klimatu i przyspieszającej katastrofy ekologicznej<sup>7</sup>. W ich efekcie takie zjawiska przyrodnicze, jak zeszłoroczna powódź na Dolnym Śląsku, będą coraz częstsze. Dlatego **skuteczna ochrona przyrody i zachowanie funkcjonalnych ekosystemów pozwalających na adaptację do obecnej zmiany klimatu – takich jak dolina Bugu – są ważnymi elementami zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i także powinny należeć do strategicznych priorytetów Rządu RP.**

dr inż. Andrzej Kepel  
przewodniczący Rady  
[podpisano elektronicznie]

#### **ZAŁĄCZNIK:**

##### **Przykładowe zdjęcia ukazujące skutki prowadzonych prac**

Do wiadomości:

- Minister Klimatu i Środowiska
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Komendant Główny Straży Granicznej
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
- Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie

---

<sup>7</sup> Np.: Living Planet Index 2024 <<https://www.livingplanetindex.org/>>; patrz również Deinet S., Marconi V., Freeman R., Puleston H., McRae L. 2024. Living Planet Report 2024 Technical Supplement: Living Planet Index. Zoological Society of London. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/6TE9H>.

**ZAŁĄCZNIK – PRZYKŁADOWE ZDJĘCIA UKAZUJĄCE SKUTKI PROWADZONYCH PRAC**  
Część I. Zdjęcia z lustracji terenowej w Rezerwacie łęg Dębowy i jego sąsiedztwie,  
przeprowadzonej przez PROP w dniu 16.12.2024 r.





















**Część II. Zdjęcia z notatki służbowej z lustracji terenowej w Rezerwacie Szwajcaria Podlaska, przeprowadzonej przez RDOŚ w Lublinie dniu 06.12.2024 r.**

(przytoczono na podstawie art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych)











