



PROP-KPOP/2026-05

30 kwietnia 2026 r.

Opinia

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (proponującego wymóg uzgadniania z radą gminy tworzenia i zmian rezerwatów przyrody)

W związku z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, złożonym 15 kwietnia 2026 r. przez grupę posłów reprezentowanych przez pana posła Bartosza Romowicza i panią posłankę Urszulę Paślawską, a także prośbą Kancelarii Sejmu o ustosunkowanie się do tej propozycji (pismo SPS-III.020.113.7.2026 z 22 kwietnia b.r.), Komisja ds. Prawa Ochrony Przyrody Państwowej Rady Ochrony Przyrody przedstawia niniejszą opinię w imieniu i z upoważnienia PROP.

W projekcie zaproponowano, by uznanie za rezerwat przyrody, a także powiększenie, zmniejszenie, likwidacja lub zmiana celów ochrony rezerwatu przyrody, wymagały uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gmin, dokonywanego w formie uchwały. Decyzja rady gminy miałaby być zupełnie swobodna i nie musiałaby ważyć różnych form interesu publicznego (nie zaproponowano ograniczeń możliwości odmowy uzgodnienia, np. wzorowanych na obecnych przepisach o tworzeniu parków krajobrazowych czy obszarów chronionego krajobrazu¹). Niezajęcie stanowiska w ciągu 30 dni byłoby traktowane jako milczące uzgodnienie. Wojewoda mógłby „uchylić uchwałę o odmowie uzgodnienia w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”, jeżeli przemawia za tym interes społeczny. Uznanie za rezerwat przyrody wymagałoby ponadto uprzedniego podania do publicznej wiadomości projektu zarządzenia w tej sprawie na okres 90 dni (choć nie wskazano, jaki miałby być cel tego działania, tj. nie przewidziano żadnego trybu składania i rozpatrywania ewentualnych uwag do ogłoszonego projektu), natomiast powiększenie, zmniejszenie, likwidacja lub zmiana celów ochrony rezerwatu wymagałoby zasięgnięcia opinii regionalnej rady ochrony przyrody (interpretując *a contrario*, projektodawcy nie chcą, by regionalne rady ochrony przyrody opiniowały powoływanie nowych rezerwatów, ani by powiększanie istniejących rezerwatów było poprzedzone publicznym udostępnieniem projektu).

Rada podtrzymuje wyrażane już wcześniej przekonanie, że tworzenie obszarów chronionych wymaga wysłuchania i rozważenia wszystkich głosów zainteresowanych stron, w tym głosu lokalnej społeczności. W tym procesie decyzyjnych powinno się jednak

¹ Według obowiązujących przepisów (art. 16 ust. 4b, 4c; art. 19 ust. 6e; art. 23 ust. 3b, 3c; art. 23a ust. 7 ustawy o ochronie przyrody), utworzenie przez sejmik województwa parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu lub wprowadzenie dodatkowych zakazów w strefach ochrony krajobrazu wymaga uzgodnienia z radą gminy, ale możliwości odmowy uzgodnienia są ograniczone. Rada gminy może odmówić uzgodnienia tylko wtedy, gdyby ochrona prowadziła do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń planu ogólnego gminy lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości, jakie mają być chronione. Rada gminy nie może odmówić uzgodnienia utworzenia lub powiększenia parku krajobrazowego ani obszaru chronionego krajobrazu, rekomendowanego w audycie krajobrazowym województwa.

uwzględniać nie tylko wolę lokalnych społeczności, ale także potrzeby regionalnej, krajowej i europejskiej polityki publicznej; także przecież wyrażającej wolę społeczeństwa i oczekiwania społeczne. W związku z tym omawiany **projekt nowelizacji ustawy o ochronie przyrody opiniujemy negatywnie. Przyjęcie proponowanych regulacji nie przyczyni się do realizacji deklarowanego celu – budowy współpracy między administracją rządową i lokalnymi społecznościami, a w konsekwencji bardziej skutecznej ochrony przyrody. Doprowadzi natomiast do utrudnienia i paraliżu realizacji polityki publicznej w zakresie ochrony i odbudowy przyrody. Projekt jest też legislacyjnie nielogiczny i niespójny z obecnym systemem ustrojowym państwa.**

Ochrona przyrody jest polityką publiczną wymagającą realizacji na różnych poziomach – od lokalnego, przez regionalny, krajowy, aż po europejski i światowy. Obecny system prawny dobrze odzwierciedla tę potrzebę, przewidując różne formy ochrony przyrody tworzone na poziomie lokalnym (gminy), regionalnym (województwa), krajowym i europejskim.

Należy zauważyć, że gmina – lokalna wspólnota samorządowa – jest wyposażona w ważne instrumenty do realizacji tej polityki na poziomie lokalnym: kompetencje do tworzenia pewnych form ochrony przyrody i zarządzania nimi (pomniki przyrody, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, stanowiska dokumentacyjne), a także kompetencje do lokalnego zarządzania przestrzenią, terenami zielonymi, zasobami drzew i krzewów. Te mechanizmy już obecnie dobrze realizują wskazane przez wnioskodawców potrzeby lokalnej ochrony przyrody, biorąc pod uwagę że: „Udział społeczności lokalnej w procesie tworzenia nowych form ochrony przyrody jest niezwykle istotny, ponieważ to ona najlepiej zna specyfikę danego obszaru. Mieszkańcy posiadają praktyczną wiedzę o środowisku, wynikającą z codziennego kontaktu z przyrodą. Dzięki temu mogą wskazać miejsca szczególnie cenne lub wymagające ochrony. Ich zaangażowanie pozwala również lepiej dostosować formy ochrony do lokalnych warunków gospodarczych”².

Organy państwa realizują politykę publiczną ochrony przyrody na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim. Sieć rezerwatów przyrody jest niezbędnym do tego narzędziem, stanowiąc – wspólnie z siecią parków narodowych i obszarów Natura 2000 – element „krajowej infrastruktury ochrony przyrody”; dla ochrony przyrody jest on tak samo ważny, jak np. krajowa infrastruktura komunikacyjna jest ważna dla funkcjonowania gospodarki. Tworzenie rezerwatów przyrody jest celem publicznym wyraźnie wskazanym w ustawie o ochronie przyrody (art. 7 ust. 1), powierzonym do realizacji regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, jako organowi administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim. Podobnie jak w przypadku innych polityk publicznych, tworzenie rezerwatów przyrody i zarządzanie nimi nie jest więc – wbrew opinii projektodawców – „sprawą lokalną”.

PROP wypowiedziała się obszernie w opinii nr PROP/2025-19³ z 10 września 2025 r. na temat dobrych praktyk obejmowania obszarów cennych przyrodniczo ochroną rezerwatową, omawiając tam m.in. rolę rezerwatów w ochronie przyrody i potrzebę

² Społeczności lokalne w różnym stopniu korzystają z tych możliwości. Niektóre cenne obiekty przyrodnicze są skutecznie zabezpieczone takimi formami ochrony przyrody, a niektóre gminy planują i budują całe lokalne systemy gminnych form ochrony przyrody. Według danych Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody, w ciągu 16 lat 2010–2025 (czyli w okresie obowiązywania tych przepisów w aktualnym brzmieniu), gminy (których jest w Polsce 2479) utworzyły łącznie 481 użytków ekologicznych, 47 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, 35 stanowisk dokumentacyjnych – czyli w przeciętnej gminie jeden gminny obszar chroniony powstaje raz na ok. 70 lat.

³ https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2025/09/PROP-25-19_Tworzenie-rezerwatow.pdf

uzupełnienia ich sieci w Polsce. Sieć rezerwatów przyrody stanowi kluczowy element krajowego systemu form ochrony przyrody. Nie ma wątpliwości, że w Polsce w dalszym ciągu jesteśmy w trakcie budowy takiej sieci, jaka jest potrzebna do skutecznej ochrony przyrody. Oznacza to, że w skali kraju obecna sieć rezerwatów wymaga znacznych uzupełnień. Jej rozwój jest konieczny dla skutecznej ochrony przyrody w Polsce, ale stanowi także instrument realizacji naszych zobowiązań międzynarodowych, takich jak współdziałanie w realizacji Strategii UE na rzecz różnorodności biologicznej oraz wdrożenie rozporządzenia UE 2024/1991 ws. odbudowy zasobów przyrodniczych.

W cytowanej wyżej opinii PROP/2025-19 Rada odniosła się szeroko do społecznych aspektów tworzenia i ochrony rezerwatów. Zwracaliśmy uwagę na potrzebę transparentności procesu, informowania i konsultowania lokalnych społeczności, wysłuchania ich opinii i obaw, w miarę możliwości ograniczenia uciążliwości wynikających z ochrony. Wskazaliśmy, że w niektórych rezerwach warto szerzej korzystać z możliwości ich udostępnienia, realizując model „rezerwatu otwartego”, choć w innych rezerwach potrzeby przyrody mogą wymagać ograniczania ludzkiej obecności. Sugerowaliśmy zmiany legislacyjne poszerzające możliwości stosowania przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (dalej także: rdoś) bardziej elastycznych rozwiązań w tym zakresie, choć i w dzisiejszym stanie prawnym jest to możliwe. Podtrzymujemy stanowisko przedstawione w tej opinii. Biorąc je pod uwagę, **ma sens poprzedzanie tworzenia rezerwatów przyrody konsultacjami społecznymi**, jak również **zasięganie opinii rady gminy**.

Taka właśnie praktyka jest jednak współcześnie stosowana przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Tworzenie rezerwatów jest przedmiotem ogłaszanych przez rdoś konsultacji społecznych; gminy swobodnie wyrażają odpowiednie opinie, projekty są też opiniowane przez regionalne rady ochrony przyrody. Każdy powstający obecnie rezerwat był – zanim został ustanowiony – przedmiotem takich konsultacji i opinii. Pojawiające się głosy o rzekomym „ignorowaniu głosu społeczności lokalnych” w procesie tworzenia rezerwatów nie mają podstaw faktycznych – sprzeczności społeczne dotyczą w większości obszarów, które regionalni dyrektorzy ochrony środowiska dopiero wstępnie analizują pod kątem wartości przyrodniczych, tj. obiektów, dla których nie ma jeszcze w ogóle projektów rozstrzygnięć, które mogłyby być przedmiotem konsultacji. Wszędzie tam, gdzie utworzono rezerwaty wbrew pewnym opiniom lokalnym, głosy negatywne zostały rozważone; widoczne są starania regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, by maksymalnie (na ile pozwala ochrona przyrody) uwzględnić potrzeby lokalnych społeczności, np. w zakresie zbioru runa lub wstępu do lasu.

Można rozważać, czy ta obecna praktyka wymaga skodyfikowania ustawowego. Naszym zdaniem nie jest to konieczne, gdyż utrwalona i powszechnie przyjęta dobra praktyka wydaje się wystarczająca. Projekt ustawy byłby jednak wart rozważenia, gdyby skupiono się w nim na aspektach: transparentności procesu decyzyjnego, konsultacji oraz potrzeby wysłuchania wszystkich głosów i opinii.

Współdziałanie rady gminy nie powinno jednak przybierać formy uzgodnienia, które w praktyce oznaczałoby prawo weta gminy wobec utworzenia rezerwatu przyrody na jej terenie.

Jednym z zadań państwa polskiego jest ochrona przyrody, a możliwość tworzenia rezerwatów należy do kluczowych narzędzi, jakie musi mieć państwo, by tę politykę realizować. Prawo weta gminy, obejmujące również tworzenie rezerwatów na gruntach Skarbu Państwa, prowadziłoby do kuriozalnej sytuacji, w której państwo nie miałoby możliwości użycia własnych gruntów w celu wdrożenia własnej polityki publicznej – realizacji

swoich zadań i obowiązków wynikających z ustaw krajowych, w tym Konstytucji, przepisów Unii Europejskiej oraz konwencji międzynarodowych. Nadmienić tu trzeba, że już w obecnym systemie prawnym włączenie do rezerwatu przyrody gruntów niebędących własnością państwa wymaga zgody ich właściciela (art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody) – w tym zgody gminy, jeśli dotyczy to gruntów gminnych.

W ocenie skutków regulacji wnioskodawcy sami podają, że w innych krajach powszechną praktyką są szerokie konsultacje tworzenia form ochrony przyrody, ale nie wymóg uzgodnienia z władzami lokalnymi. Sami przyznają, że ich propozycja jest bezprecedensowa – posuwa się dalej, niż rozwiązania funkcjonujące w którymkolwiek z omówionych krajów.

Wnioskowane zasady tworzenia rezerwatów przyrody mają analogię w przepisach uzależniających określenie granic parku narodowego od zgody organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego, wprowadzonych w 2000 r., które w praktyce sparaliżowały proces budowy sieci parków narodowych w Polsce. Proponowane przepisy, choć projektodawcy oceniają je tylko jako „utrudnienie”, w praktyce podobnie sparaliżowałyby również proces budowy sieci rezerwatów skutecznie chroniących cenne elementy przyrody.

W wypowiedziach publicznych autorów projektu ustawy pojawiają się zresztą stwierdzenia, że prawdziwym celem projektu jest zahamowanie procesu tworzenia rezerwatów przyrody na Podkarpaciu.

Wątpliwe jest także, czy przyznanie radom gmin prawa weta wobec tworzenia rezerwatów przyrody będzie – jak zadeklarowano w ocenie skutków regulacji – neutralne dla budżetu państwa. W wystąpieniach publicznych niektórzy autorzy projektu deklarują, że projekt da samorządom terytorialnym możliwość pozyskiwania dodatkowych środków finansowych w zamian za zgodę na utworzenie rezerwatu, co jednak oznacza, że deklaracja o zerowych kosztach dla państwa nie jest prawdziwa - przynajmniej o ile nie założy się całkowitego zablokowania powstawania rezerwatów.

Pomysłodawcy ustawy dostrzegli wprawdzie, że ich projekt może prowadzić do konfliktów między interesem ogólnospołecznym (jakim niewątpliwie jest ochrona przyrody), a interesami lokalnej społeczności, proponując w związku z tym, by wojewoda mógł „uchylać” uchwały rad gmin odmawiające uzgodnienia utworzenia rezerwatu. **Zaproponowany mechanizm nie jest jednak realistyczny, a przede wszystkim nie jest spójny z obecnym systemem prawa.**

Obecny ustrój Polski zbudowany jest tak, że gmina ma głos rozstrzygający w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, zaś wojewoda w tym zakresie sprawuje wyłącznie nadzór nad działalnością gmin. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 85 jasno stanowi, że „nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem” i nie przewiduje żadnych innych przesłanek ingerencji wojewody w rozstrzygnięcia gminy.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie dopuszczają jakiejkolwiek możliwości „uchylania” uchwał rady gminy przez wojewodę, ani nie przewidują w ogóle kompetencji wojewody do oceny uchwał rady gminy pod kątem ich celowości, w tym zgodności z „interese społecznym”. Wojewoda może tylko stwierdzić nieważność uchwały rady gminy ze względu na jej niezgodność z prawem. Nie da się więc „w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym” zrealizować proponowanego w projekcie ustawy mechanizmu.

Niezrozumiałe jest zresztą, dlaczego takiej kontroli interesu społecznego miałby w tym przypadku dokonywać wojewoda. Ustawodawca urządził obecną strukturę państwa tak, że niektóre zakresy spraw przekazał w kompetencje administracji niezespólonej – w tym

zagadnienia ochrony przyrody powierzył wyspecjalizowanej administracji ochrony środowiska. W sprawach ochrony środowiska, w tym przyrody, to regionalny dyrektor ochrony środowiska, a nie wojewoda, jest „przedstawicielem rządu w terenie”. Konsekwentnie, interes społeczny przemawiający za powołaniem rezerwatu powinien oceniać nie wojewoda, ale rdoś. To zresztą rdoś, a nie wojewoda, dysponuje niezbędnymi do tego zasobami ludzkimi i kompetencjami.

Zamiarem projektodawców jest więc usytuowanie wojewody w zupełnie nowej, dotychczas niespotykanej roli – organu oceniającego uchwały gminy pod kątem „interesu społecznego”, a zarazem w roli „arbitra” między innym organem administracji rządowej a organem samorządowym. Rola ta byłaby niezgodna z dotychczasowym paradygmatem funkcjonowania państwa w zakresie relacji między administracją rządową a wspólnotami samorządowymi, jak również z założeniem spójności administracji rządowej i jednolitości polityki rządu. Proponowana zmiana stanowiłaby wyłom w obecnym, zintegrowanym systemie ustrojowym – paradoksalnie, groźny dla idei samorządu terytorialnego.

Niejasne jest ponadto, jakie skutki, w intencji pomysłodawców, miałyby wywoływać „uchylenie przez wojewodę odmowy uzgodnienia”. Wyeliminowanie uchwały odmownej z obrotu prawnego nie zmieni przecież faktu, że nadal nie będzie uzgodnienia. Czy ma to oznaczać potrzebę kolejnej uchwały rady gminy? A w konsekwencji – potencjalne błędne koło odmów i uchyleń?

Projekt opiniowanej nowelizacji ustawy można wprowadzić pod tym kątem poprawić, jednak prawidłowe ukształtowanie przepisów w tym zakresie byłoby tożsame z obecnym stanem prawnym, a więc proponowana zmiana ustawy straciłaby sens. Przecież także w obecnym systemie właściwy organ administracji rządowej szczebla regionalnego waży różne aspekty interesu społecznego, przemawiające za lub przeciw ustanowieniu na określonym terenie rezerwatu przyrody. Wojewoda zaś i tak ma już kompetencję do uzgadniania projektów aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy administracji niezespółonej (w tym przypadku rdoś)⁴.

Wnioskodawcy projektu twierdzą, że „Włączenie społeczności lokalnej w dyskusję o proponowanych rezerwach przyrody zwiększa akceptację dla wprowadzanych ograniczeń i przepisów. Brak konsultacji może prowadzić do konfliktów społecznych i poczucia niesprawiedliwości. Udział mieszkańców sprzyja budowaniu świadomości ekologicznej i odpowiedzialności za środowisko. Rada gminy może skutecznie wyrażać opinie mieszkańców oraz brać udział w konsultacjach i negocjacjach. Dzięki temu decyzje są bardziej wyważone i uwzględniają różne interesy. Uwzględnienie głosu lokalnej społeczności pozwala uniknąć błędów wynikających z braku znajomości terenu. Mieszkańcy mogą również proponować rozwiązania korzystne zarówno dla przyrody, jak i dla ludzi”. Zgadza się z tymi tezami. Jednak **rozwiązaniem, które logicznie wynika z tych faktów, jest niewprowadzanie wnioskowanych w projekcie zmian**, a więc pozostawienie systemu, w którym tworzenie rezerwatów przyrody jest przedmiotem konsultacji społecznych i wyważonych decyzji, ale nie ma w nim miejsca na swobodne, niewymagające uzasadnienia merytorycznego weto rady gminy. Taki system funkcjonuje obecnie w praktyce i nie ma powodu, by go niszczyć.

Do skutecznej ochrony przyrody potrzebna jest współpraca między administracją rządową a społecznościami lokalnymi, na terenie których ta ochrona musi być realizowana. Przyznanie organom reprezentującym społeczności lokalne prawa weta wobec ochrony

⁴ Na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

przyrody nie zbuduje jednak takiego współdziałania, lecz je sparaliżuje. Właściwym kierunkiem budowy takiej współpracy jest raczej odpowiednia polityka regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w zakresie dostępności rezerwatów (por. opinia PROP/2025-19), a także adekwatne kompensowanie społecznościom lokalnym uciążliwości i zwiększonych potrzeb finansowych, wynikających z realizacji na ich terenie celów publicznych ochrony przyrody. Podstawy do takiego uwzględnienia potrzeb ekologicznych w finansach gmin zostały zbudowane w postaci mechanizmu kalkulacji i kompensacji takiego zwiększonego zapotrzebowania w ramach określania subwencji dla gmin, choć zasady te wymagają poprawy, by w pełni uwzględnić specyfikę terenów słabo zaludnionych, a bardzo cennych przyrodniczo. **To we wskazanych wyżej sferach, a nie w przyznawaniu radom gmin prawa weta, należy szukać potencjału legislacyjnych ulepszeń dotyczących rezerwatów przyrody.**

Przewodniczący Komisji

Otrzymują:

- Kancelaria Sejmu
- Pan Paulina Henning-Kłoska, Minister Środowiska
- Pan Mikołaj Dorożala, Główny Konserwator Przyrody
- Pan Piotr Otawski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska