



Warszawa, 2018-07-20

MINISTER ŚRODOWISKA

DOP-WPN.024.1.2018.LN

05 SIE. 2018

Pan
Wadim Tyszkiewicz
Prezes Zrzeszenia Gmin
Województwa Lubuskiego

Stanowmy Panie Prezenie.

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 23 marca 2018 r., znak pisma ZGWL.WZU.0007.1.2018, w sprawie potrzeby ustanowienia subwencji ekologicznej dla gmin, których zasięg pokrywa się z typowo obszarowymi formami ochrony przyrody (lub ich fragmentami), działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), uprzejmie informuję, że z uwagi na ogólny charakter wystąpienia przedstawiony pomysł nie może być obecnie przedmiotem prac Ministra Środowiska. Z uwagi na wątpliwości, jakie niesie za sobą przedstawiona propozycja, poniżej przekazuję następujące stanowisko w sprawie.

W pierwszej kolejności pragnę wyrazić wątpliwość, czy analiza przeprowadzona na potrzeby ustanowienia omawianej subwencji kompleksowo uwzględniała różnorodne uwarunkowania powiązane z potrzebą ustanowienia przedmiotowej formy pomocy dla samorządów. Można niestety odnieść wrażenie, że nie uwzględniono wszystkich aspektów. Z wystąpienia wynika bowiem, że formy ochrony przyrody wyznaczone na obszarach pokrywających się z obszarem działania pewnej części gmin powodują pozbawienie ich możliwości rozwoju. W przesłanym stanowisku można przeczytać, że naruszeniu ulega nawet zasada zrównoważonego rozwoju, a to przez fakt możliwości swobodnego rozwoju inwestycyjnego niektórych gmin, pozbawionych poważniejszych form ochrony przyrody, oraz zakłócenia tego potencjału z uwagi na występowanie takich form ochrony przyrody na obszarach innych. W szczególności problem ten miałby dotyczyć sektora przemysłowego, z uwagi na ograniczenia wynikające już choćby z samego faktu istnienia formy ochrony przyrody, nie wspominając o licznych i uciążliwych, w Pana ocenie, procedurach. Dalej podniesiono również, że ośrodki samorządowe inwestycyjnie rozwinięte posiadają potencjał inwestowania w ochronę przyrody – inne zaś pozbawione są tego potencjału z powodu występowania właśnie form ochrony przyrody. Te argumenty w Pana opinii przemawiają za ustanowieniem środka finansowego kompensującego ograniczenia inwestycyjne. Pozwolę sobie jednak zauważyć, że analizując zagadnienie z punktu widzenia organu zajmującego się ochroną przyrody, nakreślone przez Pana okoliczności nie tylko nie stanowią ograniczenia, a stają się czymś wręcz przeciwnym – mogą być motorem szczególnych kierunków rozwoju.

Pragnę zwrócić Pana uwagę, że wymienione w podaniu formy ochrony przyrody, a mianowicie parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu czy choćby

obszary sieci Natura 2000 nie są tworzone z obowiązku konstytucyjnego „przez organy administracji rządowej”. *Nota bene*, ustanowienie większej części z ww. nie należy nawet do kompetencji organów administracji rządowej. Za lub przeciw ustanowieniu poszczególnych form ochrony przyrody przemawiają względy merytoryczne, wyczerpujące przesłanki normy ustawowej regulującej ich funkcjonowanie. Warto też przypomnieć, że piecza nad tymi formami ochrony przyrody nie obciąża budżetów samorządów gmin – jest to obciążenie (odpowiednio) budżetu państwa, budżetów parków narodowych i marszałków województw. Niezależnie od tego, cytowana przez Pana konstytucyjna norma art. 5 nie zamyka się jedynie na ww. organach – za jej stosowanie w równym stopniu odpowiada każdy – zapewnienie ochrony środowiska jest powinnością Rzeczypospolitej Polskiej, to jest nie tylko organów administracji rządowej ale także i organów samorządu. Szczególnej konkretyzacji norma ta doznaje w art. 2 – 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 142 ze zm.). Nie można też zapominać o ogólnej konstytucyjnej zasadzie odpowiedzialności za stan środowiska, składnika dziedzictwa narodowego wymagającego szczególnej ochrony i o szczególnej wartości (z uwagi na wymienienie już na początku Konstytucji), która zawarto w art. 74 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Nie można się jednak zgodzić z próbą zdefiniowania ograniczania rozwoju gmin z uwagi na funkcjonowanie form ochrony przyrody. Proszę pamiętać, że jednym z zagadnień korzystnie oddziałujących na niektóre inwestycje jest rozwój turystyki, a tej bez cienia wątpliwości służy najbliższy naturalnemu stan zasobów przyrody. Obcowanie ze środowiskiem, którego efektów ochrony, jak Pan słusznie zauważył, nie sposób przecenić, stanowi o wspomnianym wyżej motorze napędowym rozwoju, w tym lokalnego i regionalnego. Wydaje się jednak, że niewłaściwie opisano w stanowisku Zrzeszenia samo pojęcie zrównoważonego rozwoju. Literatura przedmiotu podpowiada, że jest to taki rozwój ekonomiczny podmiotów, który zakłada etyczne podejście do samego rozwoju i uwzględnia wymagania środowiska jako dobra wszystkich obywateli (zasada 3 E). Gmina, w granicach której występują formy ochrony przyrody powinna wobec tego uwzględniać w swoich planach nie tylko potrzebę poszanowania zasobów przyrody ale także korzystać z potencjału inwestycyjnego jaki formy ochrony przyrody tworzą.

Zgodzić się można z tezą, wedle której tylko dlatego, iż nie w każdej gminie zlokalizowano olbrzymi ośrodek przemysłowy, nie oznacza, że kraj rozwija się bez poszanowania zasady zrównoważonego rozwoju. Wprost przeciwnie – zakładając wizję inwestycyjną w zakresie istnienia ośrodka przemysłowego w każdej gminie, która miałaby na to chęć, nie sposób wyobrazić sobie utrzymania innych działów takich jak rolnictwo, leśnictwo nie wspominając o ochronie zasobów przyrody. Gdyby pomysły inwestycyjne gmin skryształizować wedle pomysłu zawartego w stanowisku Zrzeszenia, przewartościowanie rozwoju ekonomicznego miałyby zdecydowanie negatywne oddziaływanie na pozostałe aspekty zrównoważonego rozwoju – ekologię i etykę. Stąd istnienie ośrodków przemysłowych w jednych miejscach kraju oraz nastawienie na rozwój w kierunku sektora usług czy rolnictwa w innych, stanowi właśnie o istocie zrównoważonego rozwoju społeczeństwa.

W stanowisku Zrzeszenia w sposób bardzo ogólny przedstawiono potrzebę ustanowienia subwencji ekologicznej dla gmin, nie mogących się (rzekomo) rozwijać z powodu obecności form ochrony przyrody. Systemowa (konstytucyjna) powinność względem ochrony środowiska naturalnego pozwala na interpretację zagadnienia ochrony zasobów przyrody jako interesu społecznego, powszechnego mogącego przeciwstawić się potrzebom inwestycyjnym, przeważnie interesowi indywidualnemu. Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994), celem funkcjonowania gminy jest zapewnianie spełniania potrzeb społeczności tworzącej ową gminę. Należy w kontekście stanowiska Zrzeszenia zauważyć, że nie wskazano konkretnie potrzeb społeczności lokalnych, które nie są (nie mogą być) zaspokojone z uwagi na brak omawianej subwencji. W zakresie ustanawiania finansowych mechanizmów pomocowych nie sposób nie wspomnieć o już istniejących, dostępnych lub możliwych do pozyskania źródłach finansowania, jak choćby w ramach sektorowych programów pomocowych, funduszy spójności, czy dedykowanych

rozwojowi i ochronie środowiska, wśród których warto wskazać przynajmniej narzędzia programów Life+, POIiŚ, RPO czy realizowanych przez WFOŚiGW. Warto pamiętać, że mechanizmy już istniejące są kierowane zarówno do podmiotów prywatnych jak i publicznych. Również z tego punktu widzenia powstaje wątpliwość czy ewentualny mechanizm pomocowy, gdyby okazał się konieczny, powinien być dedykowany jednostkom samorządu terytorialnego czy raczej podmiotom, które byłyby zainteresowane zainwestowaniem w sfery istotne dla tych jednostek.

Na marginesie, warto przeanalizować zagadnienia nieporuszone dotychczas i zadać sobie pytanie jaki jest faktyczny potencjał konkretnej gminy, dla której subwencja miałaby być przyznana, a następnie czy cele wyznaczone przez władze samorządowe odpowiadają społeczno-gospodarczemu zapotrzebowaniu. Istnieje bowiem ryzyko, że ustanowienie subwencji w celu zrównania rozwoju bardzo zróżnicowanych gmin naszego kraju „za wszelką cenę”, może spowodować rozwój jedynie iluzoryczny, ograniczony do zmian statystycznych.

Podsumowując, jeżeli mówimy o środkach na konkretne zadania inwestycyjne, które są gminom faktycznie niezbędne, to już dziś istnieją możliwości i narzędzia ich pozyskania. **Przedsiębiorczość władz poszczególnych gmin oraz realizacja zasad subsydiarności i pomocniczości organów samorządu terytorialnego, pozwala obecnie na rozwój bez potrzeby ustanawiania dodatkowego finansowego mechanizmu pomocowego.** Istniejące rozwiązania krajowe, unijne oraz szerzej międzynarodowe, pozwalają na faktyczny rozwój infrastruktury i ochronę środowiska, w tym przyrody. To uwzględniając należy wskazać, że nie jest konieczne i w pełni uzasadnione powołanie tego mechanizmu pomocowego. Z tych powodów przedmiot wystąpienia w nakreślonym kształcie nie będzie przedmiotem działania Ministra Środowiska.

Z poważaniem,

Z up. Ministra
SEKRETARZ STANU

Małgorzata Golińska