

# Parki narodowe – to się opłaca!

Jakie korzyści dla gmin oznaczałoby utworzenie  
Międzynarodowego Parku Karpat  
– obliczamy subwencję ekologiczną

fot. Max Zieliński / Greenpeace

**GREENPEACE**

## Spis treści

■ 1. Wstęp .....	3
■ 2. Kluczowe wnioski .....	6
■ 3. Dochody JST i subwencja ekologiczna .....	7
3.1 Rodzaje dochodów JST .....	7
3.2 Wyliczanie subwencji ekologicznej .....	8
3.3 Subwencja ogólna i jej korekta .....	9
3.4 Propozycje udoskonalenia subwencji ekologicznej .....	10
■ 4. Wyliczenie subwencji ekologicznej dla gmin, które mogłyby wchodzić w skład Międzynarodowego Parku Karpat .....	11
4.1 Założenia .....	11
4.2 Wyniki ogółem .....	12
4.3 Analiza wyników dla pięciu przykładowych gmin .....	16
■ 5. Podsumowanie .....	22
■ 6. Szczegółowy opis modelu wyliczeń .....	23
■ 7. Źródła .....	27

# 1. | Wstęp

W październiku 2024 roku weszła w życie ustawa regulująca finansowanie jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup> (JST). Zastąpiła ustawę z 2003 roku<sup>2</sup> i wprowadziła zmiany w zasadach i podstawie naliczania dochodów własnych JST, dotacji celowych oraz subwencji ogólnej. Nowe przepisy mają przede wszystkim usamodzielnić JST finansowo i uniezależnić je od przyszłych zmian w prawie podatkowym, pozwalając zachować ciągłość dochodów. **Przełomową zmianą wprowadzoną przez ustawę z 2024 roku jest subwencja wynikająca z potrzeb ekologicznych (tzw. subwencja ekologiczna).** Dzięki niej samorządom, na których terenie znajdują się obszary chronionej przyrody, przysługują obecnie dodatkowe środki finansowe. Wprowadzenie subwencji ekologicznej od lat postulowały zarówno samorządy, jak i środowisko naukowe.

Ochrona najcenniejszych z perspektywy przyrodniczej terenów wiąże się z wieloma korzyściami dla lokalnych społeczności – stanowi między innymi duży impuls do rozwoju turystyki. Jednak w przypadku takich form ochrony jak parki narodowe czy rezerваты przyrody pojawiają się pewne ograniczenia i zakazy, które mają zmniejszyć negatywne oddziaływanie człowieka na chronioną przyrodę. Te ograniczenia często są istotnym argumentem samorządów przeciwko tworzeniu nowych parków narodowych. Ostatni utworzono w naszym kraju w 2001 roku – Park Narodowy Ujścia Warty. Wszystkie istniejące dziś 23 parki narodowe zajmują zaledwie 1,1% powierzchni Polski. Od wielu lat istnieją projekty tworzenia kolejnych i powiększania tych istniejących. Mimo to, przede wszystkim w wyniku sprzeciwu samorządów, od 25 lat nie udało się zrealizować żadnego z tych projektów.

**Subwencja ekologiczna może przekonać samorządy, że tworzenie na ich terenie parków narodowych jest zyskiem nie tylko dla przyrody, ale także dla mieszkank i mieszkańców.**

Ze względu na wybitne walory przyrodnicze Karpat – największej ostoi dzikości w sercu Europy – w 2024 roku Greenpeace wyszedł z inicjatywą utworzenia Międzynarodowego Parku Karpat (MPK). Byłby on europejskim odpowiednikiem parku Yellowstone i stanowił przyrodniczą wizytówkę Europy. Park miałby funkcjonować jako sieć dużych parków narodowych i objąć najcenniejsze przyrodniczo lasy w sześciu krajach UE (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Rumunia, Austria) oraz dwóch państwach starających się o unijne członkostwo (Serbia i Ukraina). W Polsce Karpaty stanowią – obok Puszczy Białowieskiej – najważniejszą ostoję

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2024 poz. 1572).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966).

wielu rzadkich gatunków zwierząt i roślin. Są domem m.in. dla największej w Polsce populacji rysi, wilków i orłów przednich, a także jedynej w naszym kraju populacji niedźwiedzi i żbików. Obejmują takie pasma górskie jak Tatry, Bieszczady, Gorce, Pieniny czy Beskid Żywiecki i Beskid Niski, a także pasmo pogórzy, z Pogórzem Przemyskim na czele. Po przeanalizowaniu zdjęć satelitarnych i zidentyfikowaniu najcenniejszych lasów Karpat Greenpeace przygotował mapę obszaru wartego ochrony. Na jej podstawie ustalono, że na terenie Polski Międzynarodowy Park Karpat mógłby objąć fragmenty 191 gmin. Niestety, również inicjatywa utworzenia tego parku spotyka się z głosami sprzeciwu. Lokalne społeczności obawiają się zahamowania rozwoju gospodarczego ze względu na wzmożone wymogi ochrony przyrody.

**Niniejszy raport pokazuje, że subwencja ekologiczna może zapewnić realne wsparcie samorządom, które zdecydują się na objęcie części swojego terenu parkiem narodowym, i dać im impuls do rozwoju.**

Analizuje, jakie środki mogłyby uzyskać gminy, na których terenie powstałby postulowany przez Greenpeace Międzynarodowy Park Karpat, na podstawie obecnego mechanizmu udzielania subwencji ekologicznej. Proponuje również dwa sposoby udoskonalenia tego mechanizmu i prezentuje wyliczenia, jak w poszczególnych wariantach wyglądałby poziom subwencji.






foto: Max Zieliński / Greenpeace

# Międzynarodowy Park Karpat

według propozycji Greenpeace

Lasy cenne przyrodniczo oraz lasy do renaturyzacji  
poza istniejącymi parkami narodowymi

-  Stare lasy i lasy do renaturyzacji
-  Lasy na stromych stokach o nachyleniu powyżej 30°
-  Granice państw

**GREENPEACE**

Data: 09/2024

51°N -

50°N -

49°N -

48°N -

47°N -

46°N -

45°N -

44°N -

0 100 200 km

Esri, USGS, Esri Romania, Esri, TomTom, Garmin, FAO, NOAA, USGS

17°E 18°E 19°E 20°E 21°E 22°E 23°E 24°E 25°E 26°E 27°E

## 2. Kluczowe wnioski

Na przykładzie symulacji utworzenia Międzynarodowego Parku Karpat w raporcie wyliczono potencjalne korzyści w postaci zmiany wysokości subwencji oraz dochodów JST, których fragmenty objąłby park, w trzech wariantach – w obecnym kształcie ustawy oraz w dwóch wersjach alternatywnych:

- **Wariant 1 (obecny):** Wyliczenie subwencji według obecnie obowiązujących przepisów.
- **Wariant 2 (gwarantowany):** Subwencja ekologiczna wypłacana z góry i w całości, bez żadnych dodatkowych warunków. To rozwiązanie, o które apelują organizacje samorządowe i przyrodnicze, by lepiej nagradzać gminy za dbanie o naturę.
- **Wariant 3 (pośredni):** Subwencja liczona według ustawy, ale z jedną ważną zmianą: państwo nie zabiera części tych pieniędzy bogatszym gminom w ramach tzw. korekty zamożności.

**W wariantcie nr 1, czyli liczonym według obecnej formy ustawy, subwencja należna każdej ze 191 gmin po utworzeniu parku wyniosłaby średnio 21 243 351 zł, czyli o 863 296 zł więcej niż dla roku 2025, w którym brano pod uwagę obecnie istniejące formy ochrony przyrody. Średnio na mieszkańca przypadłoby 154 zł więcej subwencji i 158 zł więcej dochodu ogółem. Pokazuje to jasno, że powiększenie obszarów chronionej przyrody wiąże się ze znacznymi korzyściami dla większości samorządów.**

Przy obecnych przepisach gminy o dużych dochodach podlegają jednak korekcie zamożności, która może zmniejszać również subwencję ekologiczną. Istnienie tego mechanizmu krytykują m.in. gminy bieszczadzkie, których tereny dużym stopniu zostałyby objęte przez nowy park. Dlatego pokazujemy rozwiązania, które mogą udoskonalić sposób wyliczania subwencji i zwiększyć aprobatę dla ochrony przyrody.

Zmiany sugerowane w **wariantcie 3** przełożyłyby się na minimalne obniżenie subwencji w porównaniu z 2025 rokiem w dwóch gminach (o maks. 4%), ale oznaczałyby jej wzrost w 12 innych. Najkorzystniejszy wydaje się **wariant 2**, w którym środki na potrzeby ekologiczne przyznawane byłyby bezwarunkowo w ramach osobnego instrumentu i dzięki temu nie podlegałyby korektom stosowanym w ustawie wobec innych dochodów.

Parki narodowe nie tylko chronią najcenniejszą przyrodę, ale przede wszystkim są wspólnym dobrem narodowym i wizytówką, z której lokalni mieszkańcy i mieszkanki mogą być dumni i z której powinni korzystać. Jednocześnie samorządy często obawiają się, że tworzenie nowych obszarów chronionej przyrody wiąże się z ograniczeniami rozwojowymi.

Przedstawione w niniejszym raporcie wyliczenia dla proponowanego przez Greenpeace Międzynarodowego Parku Karpat pokazują, że dzięki subwencji ekologicznej powiększenie obszarów chronionych może przynieść samorządom bezpośrednie korzyści finansowe. JST nie powinny się zatem obawiać tworzenia nowych form ochrony przyrody, a wręcz sprzyjać ich powstawaniu. Ochrona przyrody może być szansą dla społeczności lokalnych.

### 3. Dochody JST i subwencja ekologiczna

#### 3.1 Rodzaje dochodów JST

Jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty i miasta na prawach powiatu oraz województwa – są odpowiedzialne za wykonanie części zadań państwa na poziomie lokalnym. Zaspokajają potrzeby społeczne w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, gospodarki komunalnej, infrastruktury mieszkaniowej, porządku publicznego i bezpieczeństwa czy ochrony środowiska.

Ich finansowanie, niezbędne do wykonania powierzonych zadań, jest obecnie regulowane ustawą z dnia 1 października 2024 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i dzieli się na trzy kategorie:

**dochody własne** – m.in. opłaty i podatki o charakterze lokalnym i dochody z majątku własnego JST oraz dochody należne z PIT i CIT. Obecnie wpływy z tego tytułu naliczane są od dochodów mieszkańców i mieszkańek JST oraz firm mających siedzibę na jej terenie, a nie jak według poprzedniej ustawy – od kwoty odprowadzonych przez nich podatków.

**subwencja ogólna** – forma bezzwrotnego wsparcia finansowego z budżetu państwa, o której przeznaczeniu JST może swobodnie decydować. Bazą do naliczania subwencji są w tym systemie dwie zmienne: potrzeby finansowe oraz kwota kalkulacyjna. Podstawą do przyznania subwencji jest wyliczenie sumy potrzeb finansowych JST, na które składają się: (1) potrzeby oświatowe, (2) potrzeby rozwojowe, (3) potrzeby wyrównawcze, (4) potrzeby ekologiczne i (5) potrzeby uzupełniające. Ustawa przedstawia algorytmy wyliczania kwot poszczególnych potrzeb.

**dotacje celowe z budżetu państwa** – bezzwrotne środki przyznawane na ściśle określone działania narzucone na JST przez państwo lub jako wsparcie ich własnych inicjatyw. Środki te są rozliczane w cyklu rocznym, co oznacza, że niewykorzystane kwoty trzeba zwrócić do budżetu.

## 3.2 Wyliczanie subwencji ekologicznej

Subwencja ekologiczna jest nową kategorią braną pod uwagę w wylczeniu subwencji ogólnej JST. Określa się ją na podstawie powierzchni obszarów chronionych znajdujących się na terenie JST. W zależności od rangi obszaru chronionego pod względem stopnia ochrony przyrody przysługuje inna kwota za hektar. Dla parków narodowych, które są najważniejszą formą ochrony przyrody w Polsce, mnożnik ten jest najwyższy i wynosi 2. W przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu mnożnik dla danego obszaru uzależniono od liczby obowiązujących na jego terenie zakazów istotnie ograniczających możliwości rozwojowe JST.

Kwota potrzeb ekologicznych JST jest równa sumie ważonej powierzchni obszarów chronionych znajdujących się na terenie JST w roku bazowym pomnożonej przez stawkę za hektar obszaru chronionego ustaloną dla danego roku budżetowego przez ministra do spraw środowiska. Stawka na rok 2025 wynosiła dla gmin i miast na prawach powiatu 310 zł i ma być waloryzowana w kolejnych latach.

### ■ Tabela wartości mnożnika poszczególnych form ochrony przyrody

Park narodowy	×2
Rezerwat przyrody	×1
Parki krajobrazowe i obszary, na których obowiązuje co najmniej pięć zakazów	×0,3
Parki krajobrazowe i obszary ochrony przyrody, gdzie obowiązuje co najmniej jeden zakaz	×0,1
Obszary Natura 2000	×0,15

### Mechanizm wylczenia potrzeb ekologicznych

**Kwota potrzeb ekologicznych** = powierzchnia typu obszaru chronionego × waga mnożnika dla tego typu obszaru × stawka wyznaczona przez ministra środowiska wraz z ministrem finansów.

**Przykład wylczenia na 1000 ha parku narodowego na rok 2025:**  
1000 (powierzchnia w ha) × 2 (mnożnik dla PN) × 310 zł (stawka na 2025 r.) = 620 000 zł

### 3.3 Subwencja ogólna i jej korekta

Subwencja ogólna dla JST jest zależna od tego, ile środków jest potrzebnych na zabezpieczenie potrzeb oświatowych, rozwojowych, ekologicznych, wyrównawczych i uzupełniających. Ustawa zakłada, że samorzady będą finansować je przede wszystkim z dochodów z PIT i CIT (dochodów własnych). **Subwencja ogólna z budżetu państwa ma być udzielana tylko wtedy, gdy samorzady nie są w stanie same finansować tych potrzeb z własnych dochodów.**

**Skrócony opis procesu wyliczania subwencji ogólnej:**

#### 1. Zestawienie potrzeb z dochodami

Najpierw ustala się **potrzeby finansowe** (oświatowe, rozwojowe itp.) i porównuje je z tzw. **kwotą kalkulacyjną**, czyli dochodami z podatków.

🌲 **Jeśli potrzeby są większe niż dochody:** samorząd otrzymuje subwencję (różnicę między tymi kwotami).

🌲 **Jeśli dochody są większe niż potrzeby:** subwencja nie jest przyznawana (wynosi 0 zł).

#### 2. Mechanizm waloryzacji (w kolejnych latach)

W latach następujących po roku 2025 subwencja nie jest liczona od zera, lecz korygowana względem poprzedniego roku:

🌲 **Subwencja wzrasta**, jeśli potrzeby JST urosły bardziej niż jej dochody podatkowe.

🌲 **Subwencja jest obniżana**, jeśli dochody podatkowe urosły bardziej niż potrzeby.

#### 3. Korekta zamożności (zastąpiła „janosikowe”)

Gdy subwencja jest już wstępnie wyliczona, sprawdza się wskaźnik zamożności danej jednostki:

🌲 Jeśli samorząd jest **stosunkowo zamożny** (przekracza 120% średniej krajowej dochodów dla swojego typu w stosunku do przeliczeniowej liczby mieszkańców<sup>3</sup>), jego subwencja zostaje **pomniejszona** o połowę nadwyżki ponad ten limit.

🌲 Środki te nie trafiają już do budżetu państwa, lecz są po prostu potrącane na szczeblu lokalnym z należnych samorządowi kwot.

#### 4. Wynik końcowy

Po uwzględnieniu powyższych kroków (oraz ewentualnych środków z rezerwy ministra finansów) otrzymujemy **subwencję należną**, która trafia na konto JST.

<sup>3</sup> Przeliczeniowa liczba mieszkańców to rzeczywista liczba mieszkańców JST skorygowana o indeks potrzeb wydatkowych JST.

W roku 2025, pierwszym roku obowiązywania nowych regulacji, obowiązywało dodatkowe ograniczenie wzrostu dochodów na poziomie 112% łącznych dochodów ustalonych na 2025 rok na podstawie poprzedniej ustawy, zapewniające, że po zmianie przepisów dochody poszczególnych JST nie wzrosną nadmiernie wobec roku poprzedniego.

### 3.4 **Propozycje udoskonalenia subwencji ekologicznej**

W obecnym kształcie subwencja z tytułu potrzeb ekologicznych odbiega od tego, o co apeluje część samorządów oraz środowisk naukowych. Dzisiaj jest to element subwencji ogólnej, który podlega takiemu samemu mechanizmowi ograniczeń co inne kategorie potrzeb JST. O wypłaceniu lub nie subwencji ekologicznej decyduje nie tylko powierzchnia chronionych terenów, ale także inne zmienne, takie jak wielkość pozostałych potrzeb określonych ustawą, dochody z podatków dochodowych i podatków lokalnych, liczba mieszkańców i mieszkańek oraz wydatki JST. Zawiłość mechanizmu przyznawania subwencji ogólnej sprawia, że część gmin, na których terenie znajdują się obszary chronionej przyrody, może uzyskać mniejszą subwencję ekologiczną, niż to wynika z wyliczeń, lub nie otrzymać jej wcale.

**Należy zaznaczyć, że choć subwencja ekologiczna stanowi krok w dobrą stronę i jest skuteczna w przypadku gmin o średnich i niższych dochodach, to należałoby ją udoskonalić, aby była korzystniejsza dla JST i w pełni spełniała swoje zadanie.**

#### **Przykłady propozycji udoskonalenia subwencji ekologicznej:**

- 🌲 Aby ograniczyć negatywny wpływ korekty zamożności, poseł Bartosz Romowicz zaproponował poprawkę do ustawy z 2024 roku – ustanowienie osobnej rezerwy dla gmin, na których obszarze znajduje się ponad 2000 ha parków narodowych lub w których park narodowy zajmuje ponad 20% powierzchni. Taka rezerwa wielkości 40 mln zł znalazła się w zapisie ustawy jako przepis tymczasowy na rok 2025, a jego obowiązywanie przedłużono także na rok 2026.
- 🌲 Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (2024) apelował o wyodrębnienie subwencji ekologicznej osobnymi przepisami. Proponowany sposób naliczania subwencji byłby w takim układzie podobny do ostatecznie przyjętego mechanizmu wyliczania potrzeb ekologicznych według ustawy z 2024 roku, lecz subwencja byłaby bezwarunkowa. W dalszej części raportu ta propozycja określana jest jako **wariant 2**.
- 🌲 Centrum Strategii Środowiskowych (2024) zaproponowało wyłączenie potrzeb ekologicznych (oraz oświatowych i rozwojowych) z wyliczenia korekty zamożności, tak by subwencja na te potrzeby wypłacana była w pełni bez względu na zamożność gminy. W dalszej części raportu ta propozycja określana jest jako **wariant 3**.

## 4. Wyliczenie subwencji ekologicznej dla gmin, które mogłyby wchodzić w skład Międzynarodowego Parku Karpat

### 4.1 Założenia

Poniżej przedstawiamy obliczenia potencjalnego wzrostu dochodów z subwencji ekologicznej dla samorządów w sytuacji powstania nowego parku narodowego. Przedmiotem analizy były JST, których fragmenty objęłyby postulowany Międzynarodowy Park Karpat – 191 gmin, w tym trzy gminy miejskie stanowiące miasta na prawach powiatu.

Pod uwagę wzięto, ile powierzchni każdej z poszczególnych gmin miałyby objąć MPK według propozycji Greenpeace. Sprawdzono, o ile wzrosnie **subwencja ekologiczna** na hipotetyczny rok X, przy założeniu, że inne wpływy (jak podatki PIT i CIT) pozostaną bez zmian<sup>4</sup>.

Przyjęto przy tym jak najmniejszy wzrost terenów chronionych, aby nie przeszacować wzrostu potrzeb ekologicznych i tym samym wzrostu subwencji. Jeśli na koniec roku 2023 (bazowego do wyliczeń potrzeb na rok budżetowy 2025 według ustawy z 2024 roku) w danej JST istniała forma obszarowej ochrony upoważniająca do naliczania potrzeb ekologicznych, w pierwszej kolejności założono przekształcenie jej w MPK, a dopiero w następnym kroku utworzenie parku na terenie uprzednio niechronionym o powierzchni równej nadwyżce powierzchni MPK nad rozmiarem istniejących obszarów chronionych.

#### Uwzględniono przy tym trzy warianty subwencji:

**Wariant 1 (obecny):** Wyliczenie subwencji dokładnie tak, jak przewidują obecne przepisy.

**Wariant 2 (gwarantowany):** Subwencja ekologiczna wypłacana z góry i w całości, bez żadnych dodatkowych warunków.

**Wariant 3 (pośredni):** Subwencja liczona według ustawy, z jedną ważną zmianą: państwo nie zabiera części tych pieniędzy bogatszym gminom w ramach tzw. korekty zamożności.

<sup>4</sup> Model przedstawia uproszczony obraz przyszłej wielkości subwencji badanych jednostek samorządu. W modelu wyliczania korzyści z subwencji jedyną zmienną, którą operowano, była kwota potrzeb ekologicznych. W ostatecznym rozliczeniu dochodów ogółem uwzględniono kwoty potrzeb ekologicznych, podatku leśnego oraz rezerwy z tytułu powierzchni parków narodowych, przy pozostawieniu danych wejściowych do wyliczania subwencji i dochodów niezmiennych względem danych do wyliczeń na 2025 rok.

Niniejsza analiza skupia się na jednym aspekcie korzyści z utworzenia parku narodowego, warto jednak pamiętać, że jest ich znacznie więcej, między innymi:

- 🌲 korzyści ekologiczne i funkcje ekosystemowe związane ze wzmoczoną ochroną przyrody w parku, np. zwiększenie retencji wody i wzmocnienie funkcji przeciwpowodziowej lasów, co jest szczególnie ważne w przypadku obszarów górskich o wysokiej ilości opadów,
- 🌲 korzyści ekonomiczne związane z rozwojem turystyki opartej na parku narodowym oraz promocją lokalnego rzemiosła,
- 🌲 korzyści kulturowe, rekreacyjne i edukacyjne dla społeczności lokalnej i przyjezdnych,
- 🌲 korzyści finansowe związane z dostępem do źródeł dofinansowania projektów ekologicznych – dotacji celowych, funduszy państwowych, unijnych i prywatnych,
- 🌲 powstanie nowych opcji zatrudnienia w parku narodowym i w powstającej wokół niego turystyce i gastronomii oraz przy wydarzeniach lokalnych (Zawilińska, 2011).



fol. Max Zieliński / Greenpeace

## 4.2 Wyniki ogółem

Na próbie 191 gmin, które mają współtworzyć obszar Międzynarodowego Parku Karpat po stronie polskiej, przeprowadzono estymację korzyści. W całej badanej próbie MPK ma stanowić średnio 18% powierzchni, co jest równoważne ze wzrostem powierzchni parków narodowych w gminach o 15%.

W **wariancie 1**, czyli liczonym według obecnie obowiązującej ustawy, subwencja należna każdej z gmin po utworzeniu parku wynosiła średnio 21 243 351 zł, czyli o 863 296 zł więcej niż dla roku 2025. Średnio na mieszkańca przypadało 154 zł więcej subwencji i 158 zł więcej dochodu ogółem.

Wartości te nie rozkładały się jednak równomiernie. 117 na 191 badanych gmin doświadczyłoby wzrostu powierzchni parków narodowych o mniej niż 10% powierzchni gminy. W tej grupie subwencja na mieszkańca zwiększyłaby się minimalnie – o 11 zł. W pozostałych 74 JST, w których powierzchnia parków wzrosłaby o ponad 10%, subwencja na mieszkańca wyniosłaby średnio o 382 zł więcej, a subwencja należna gminie wzrosła średnio o 2 021 591 zł.

W **wariancie 3**, w którym potrzeby ekologiczne nie byłyby wliczane do kwoty dochodów stanowiącej podstawę tzw. korekty zamożności, w dwóch gminach nastąpiłoby obniżenie subwencji wobec 2025 roku (o maks. 4%), a w 12 innych subwencja by wzrosła. W znacznej większości badanych gmin przyjęcie tego wariantu nie wpłynęłoby na zmianę wypłacanej subwencji.

W **wariancie 2**, w którym środki na potrzeby ekologiczne przyznawane byłyby bezwarunkowo w ramach osobnego instrumentu, w związku z czym nie przechodziłyby korekt stosowanych w ustawie wobec innych dochodów, każdej z gmin przyznano by średnio o ponad milion zł więcej środków z subwencji (sumy subwencji ogólnej liczonej bez potrzeb ekologicznych oraz osobnej subwencji ekologicznej).

	wariant 1		wariant 2	
	subwencji	dochodów ogółem	subwencji	dochodów ogółem
największy wzrost	<b>11 472 080,41</b>	<b>12 480 078,88</b>	<b>13 327 290,91</b>	<b>14 488 278,11</b>
najmniejszy wzrost/ największy spadek	<b>0,00</b>	<b>-534 698,48</b>	<b>0,00</b>	<b>-534 698,48</b>
średni wzrost	<b>862 295,98</b>	<b>901 384,08</b>	<b>1 038 176,03</b>	<b>1 073 317,18</b>

Oprócz subwencji w tabeli przedstawiono również kwoty dochodów całkowitych JST, na które składają się dochody należne z PIT, CIT, subwencja, rezerwa dla gmin, gdzie parki narodowe stanowią powyżej 2000 ha lub 20% powierzchni („rezerwa Romowicza”), oraz podatki lokalne pomniejszone o utracone dochody z podatku leśnego.

W przypadku gminy Kościelisko powodem spadku kwoty z subwencji jest fakt, że wraz z utworzeniem MPK wzrosłaby liczba gmin uprawnionych do skorzystania z rezerwy Romowicza o wartości 40 mln złotych. Oznaczałoby to, że dla niewielkiej części gmin, w tym dla Kościeliska, dochody ogółem byłyby niższe niż w roku przed utworzeniem MPK.

	Nazwa gminy	Subwencja za obecnie istniejące formy ochrony przyrody	Subwencja po utworzeniu MPK wg obecnej ustawy	Różnica
1	Ustrzyki Dolne	4 670 926,09 zł	16 143 006,50 zł	11 472 080,41 zł
2	Komańcza	1 996 579,50 zł	8 677 896,01 zł	6 681 316,52 zł
3	Lutowiska	8 905 747,05 zł	14 963 326,30 zł	6 057 579,26 zł
4	Cisna	3 020 577,66 zł	8 937 142,64 zł	5 916 564,98 zł
5	Jeleśnia	398 372,32 zł	5 966 464,60 zł	5 568 092,28 zł
6	Uście Gorlickie	2 672 327,10 zł	7 584 720,71 zł	4 912 393,61 zł
7	Rajcza	437 771,46 zł	4 862 690,38 zł	4 424 918,92 zł
8	Sękowa	2 201 642,32 zł	6 304 557,45 zł	4 102 915,13 zł
9	Ochotnica Dolna	1 839 006,65 zł	5 439 533,89 zł	3 600 527,24 zł
10	Bircza	2 433 663,99 zł	5 974 411,76 zł	3 540 747,77 zł
11	Baligród	1 478 134,56 zł	4 979 292,96 zł	3 501 158,40 zł
12	Dukla	2 324 993,18 zł	5 685 536,71 zł	3 360 543,53 zł
13	Fredropol	1 474 481,52 zł	4 826 570,42 zł	3 352 088,90 zł
14	Nowy Targ – gmina	2 248 616,16 zł	5 556 120,85 zł	3 307 504,70 zł
15	Wisła	394 999,06 zł	3 635 284,44 zł	3 240 285,39 zł
16	Ujsoły	511 998,17 zł	3 743 779,44 zł	3 231 781,27 zł
17	Jaśliska	1 877 664,31 zł	4 881 644,36 zł	3 003 980,05 zł
18	Zawoja	1 669 074,41 zł	4 662 728,60 zł	2 993 654,19 zł
19	Krasiczyn	1 167 528,51 zł	4 087 907,08 zł	2 920 378,57 zł
20	Szczawnica	871 225,09 zł	3 729 772,29 zł	2 858 547,20 zł
21	Piwniczna-Zdrój	1 195 934,74 zł	4 028 159,53 zł	2 832 224,79 zł
22	Lipnica Wielka	1 060 684,53 zł	3 839 355,27 zł	2 778 670,74 zł
23	Czarna	1 865 695,32 zł	4 343 531,60 zł	2 477 836,28 zł
24	Węgierska Górka	251 718,60 zł	2 665 455,02 zł	2 413 736,42 zł
25	Jabłonka	1 991 028,47 zł	4 394 689,43 zł	2 403 660,95 zł
26	Rymanów	1 076 626,13 zł	3 076 517,35 zł	1 999 891,22 zł
27	Milówka	189 005,60 zł	2 183 585,75 zł	1 994 580,15 zł
28	Solina	1 036 539,03 zł	2 989 282,28 zł	1 952 743,24 zł

	Nazwa gminy	Subwencja za obecnie istniejące formy ochrony przyrody	Subwencja po utworzeniu MPK wg obecnej ustawy	Różnica
29	Zagórz	1 298 126,09 zł	3 213 253,70 zł	1 915 127,61 zł
30	Łabowa	1 132 034,13 zł	2 883 898,69 zł	1 751 864,56 zł
31	Krempna	5 007 853,99 zł	6 728 611,50 zł	1 720 757,51 zł
32	Brenna	88 756,41 zł	1 785 494,60 zł	1 696 738,19 zł
33	Bukowsko	1 096 677,39 zł	2 690 573,08 zł	1 593 895,69 zł
34	Lipowa	148 985,84 zł	1 734 572,76 zł	1 585 586,91 zł
35	Łącko	1 235 102,31 zł	2 804 292,24 zł	1 569 189,93 zł
36	Niedźwiedź	2 117 180,03 zł	3 610 597,90 zł	1 493 417,87 zł
37	Radziechowy-Wieprz	138 032,46 zł	1 579 708,23 zł	1 441 675,77 zł
38	Rytko	420 178,34 zł	1 821 427,94 zł	1 401 249,60 zł
39	Czorsztyn	1 184 332,37 zł	2 564 580,40 zł	1 380 248,03 zł
40	Mszana Dolna – gmina	1 796 289,58 zł	3 149 986,42 zł	1 353 696,84 zł
41	Stryszawa	135 139,23 zł	1 394 566,00 zł	1 259 426,77 zł
42	Muszyna	1 354 934,67 zł	2 583 714,84 zł	1 228 780,17 zł
43	Olszanica	899 024,18 zł	2 047 829,62 zł	1 148 805,44 zł
44	Koszarawa	0,00 zł	1 117 488,00 zł	1 117 488,00 zł
45	Lesko	1 004 444,80 zł	2 096 237,83 zł	1 091 793,03 zł
46	Andrychów	403 129,89 zł	1 486 416,52 zł	1 083 286,63 zł
47	Nowy Żmigród	1 097 675,13 zł	2 162 578,45 zł	1 064 903,32 zł
48	Łękawica	73 407,85 zł	1 134 153,60 zł	1 060 745,76 zł
49	Porąbka	49 200,41 zł	1 108 256,20 zł	1 059 055,79 zł
50	Krościenko nad Dunajcem	1 142 069,61 zł	2 137 024,53 zł	994 954,92 zł
	Liczba gmin	Suma obecne top 50	Suma nowe top 50	Suma różnicy top 50
	50	73 085 136,20 zł	209 998 226,62 zł	136 913 090,42 zł

Przedstawiona w tabeli subwencja ekologiczna jest przybliżeniem kwoty przypadającej JST w ramach subwencji ogólnej (również: subwencji należnej) ze względu na jej potrzeby ekologiczne. Obliczono ją jako różnicę między subwencją ogólną według ustawy a subwencją ogólną liczoną z pominięciem potrzeb ekologicznych (patrz: Szczegółowy opis modelu wyliczeń: [wariant 2](#))

## 4.3 Analiza wyników dla pięciu przykładowych gmin

### 1. Gmina Lutowiska

Gmina Lutowiska, należąca do powiatu bieszczadzkiego, leży przy granicy ze Słowacją i Ukrainą. Jest gminą dużą, wysoce zalesioną, bardzo nisko zaludnioną (1932 osoby w 2025 roku, gęstość zaludnienia wynosi zaledwie 4 os./km<sup>2</sup>) – i powszechnie słynącą z bogactwa przyrodniczego. Międzynarodowy Park Karpat objąłby 97% powierzchni tej gminy. Po utworzeniu MPK suma potrzeb ekologicznych gminy wyniosłaby aż 28 699 183,10 zł.

Wysoka powierzchnia postulowanego MPK i związane z tym ograniczenia mogłyby zniechęcić samorząd do realizacji tej inicjatywy (Mielnikiewicz, 2025). Zapewnienie źródła dochodu z subwencji ekologicznej mogłoby rozwiać obawy radnych co do gospodarczych skutków utworzenia tej formy ochrony przyrody.

W **wariancie 1** – wyliczonym według algorytmu ustawy – wartość subwencji w porównaniu z rokiem 2025 prezentuje się następująco:

Gmina	Lutowiska
Powierzchnia MPK jako % gminy	<b>96,90%</b>
Subwencja ekologiczna na dzisiaj	<b>8 905 747 zł</b>
Na mieszkańca	<b>4 610 zł</b>
Subwencja ekologiczna po utworzeniu MPK wg obecnej ustawy	<b>14 963 326 zł</b>
Na mieszkańca	<b>7 745 zł</b>

W obecnej sytuacji prawnej gmina Lutowiska przechodzi korektę zamożności. W związku z tym najkorzystniejszy dla niej byłby **wariant 3**. Gdyby subwencja ekologiczna nie przechodziła korekty zamożności, po utworzeniu MPK Lutowiskom należałaby się cała kwota potrzeb ekologicznych, czyli o 13 735 857 zł więcej niż w **wariancie 1**, liczoną według ustawy.

Wysokość wskaźnika zamożności zależna jest od m.in. od wysokości podstawowych dochodów przypadających na mieszkańca, zgodnie z definicją zawartą w art. 32 ustawy, podczas gdy nie wszystkie składniki dochodów (w tym część subwencji przyznana za potrzeby ekologiczne) zależą od wielkości populacji. Wręcz przeciwnie – gminy z dużą powierzchnią terenów chronionych są często słabo zaludnione, w związku z czym subwencja ekologiczna może zawyżać dochód na mieszkańca. Jest to kolejna przesłanka przemawiająca za wyłączeniem potrzeb ekologicznych z korekty zamożności lub wydzieleniem osobnej subwencji ekologicznej.

W **wariantcie 2**, w którym środki na potrzeby ekologiczne przyznawane byłyby bezwarunkowo, wartość subwencji byłaby taka sama jak w **wariantcie 3**. Po przyznaniu gminie całości kwoty potrzeb ekologicznych jej dochody z subwencji podwoiłyby się w porównaniu do kwoty liczonej według obowiązującej ustawy. Łączne dochody gminy z subwencji ekologicznej i ogólnej wyniosłyby w roku X 28,8 mln zł, czyli na mieszkańca przypadałoby 14 910 zł.

Gmina Lutowiska jest szczególnym przypadkiem gminy, w którym udział MPK stanowiłby tak wysoki odsetek powierzchni. Jedną z niewielu szans rozwoju dla tej gminy stanowi turystyka przyrodnicza. Środki z subwencji ekologicznej mogłyby więc posłużyć na dalszy rozwój turystyki opartej na walorach przyrodniczych zachowanych w parku narodowym.

## 2. ■ Gmina Bircza

Gmina Bircza leży w województwie podkarpackim, na terenie Pogórza Przemyskiego. W czasach PRL istniało tu tzw. państwo arłamowskie – czyli zamknięty ośrodek myśliwski Rady Ministrów. Teren gminy jest niezwykle cenny pod względem przyrodniczym, dlatego od ponad 30 lat przyrodnicy apelują, aby na obszarze m.in. tej gminy powstał Turnicki Park Narodowy.

Obecnie gmina Bircza otrzymuje z tytułu subwencji ekologicznej 2,4 mln zł. Gdyby na jej terenie powstał postulowany MPK<sup>5</sup>, objąłby on 27% gminy. Gmina Bircza nie jest gminą zamożną w rozumieniu ustawy, nie przechodzi zatem korekty zamożności. Ze względu na to we wszystkich trzech wariantach wyliczeń subwencja ekologiczna po utworzeniu MPK wyniosłaby 5 974 412 zł.

Znaczna część mieszkańców i mieszkanek Birczy jest obecnie zatrudniona w sektorze rolniczo-leśnym, obawiają się więc, że wraz ze stworzeniem parku narodowego utraciliby źródło zarobku w Zakładach Usług

---

<sup>5</sup> Postulowany MPK obejmuje również znaczną część projektowanego Turnickiego Parku Narodowego.

Leśnych. Jednak wraz z powstaniem parku powstałyby nowe miejsca pracy, w szczególności dla osób znających lokalne lasy, czyli tych pracujących obecnie w sektorze leśnym. Ponadto środki uzyskane z subwencji ekologicznej mogłyby zostać przeznaczone na wsparcie w przekwalifikowaniu zawodowym, a także na rozwój turystyki, która również może stanowić istotną gałąź zatrudnienia.

W **wariantcie 1** – wyliczonym według algorytmu ustawy – wartość subwencji w porównaniu z rokiem 2025 prezentuje się następująco:

Gmina	Bircza
Powierzchnia MPK jako % gminy	<b>27%</b>
Subwencja ekologiczna na dzisiaj	<b>2 433 664 zł</b>
Na mieszkańca	<b>420 zł</b>
Subwencja ekologiczna po utworzeniu MPK wg obecnej ustawy	<b>5 974 412 zł</b>
Na mieszkańca	<b>1 031 zł</b>

### 3. ■ Gmina Szczyrk

Gmina Szczyrk jest gminą miejską położoną w województwie śląskim, w powiecie bielskim. W pierwszej połowie 2025 roku zamieszkiwało ją 5138 osób. Utworzenie MPK sprawiłoby, że 50% powierzchni gminy zostałyby przekształcone w tereny parku narodowego. Podobnie jak gmina Lutowska jest to gmina zamożna w rozumieniu ustawy, została więc objęta korektą zamożności, co w jej przypadku oznaczało brak subwencji ekologicznej w roku 2025.

Również przy wzroście powierzchni parków narodowych w gminie z 0 do 50%, a co za tym idzie wzroście potrzeb ekologicznych o 1 179 555 zł, gmina Szczyrk nie otrzymałaby subwencji ani według obecnego kształtu ustawy, ani w **wariantcie 3**. W oczach społeczności gminy utworzenie parku, które niesie ze sobą liczne ograniczenia, nie byłoby w tej sytuacji opłacalne. Należy dodać, że po utworzeniu MPK gmina stałaby się beneficjentką dochodów z rezerwy Romowicza (jeśli ta zostałaby utrzymana), które wyniosłyby wówczas 142 630,65.

W alternatywnym wyliczeniu – **wariantcie 2** – subwencja ogólna nie zostałaby przyznana, ale gmina otrzymałaby całość kwoty potrzeb ekologicznych, która w roku X wyniosłaby 1 212 205,40 zł, co przekładałoby się na subwencję wartości 235,93 na mieszkańca.

Środki pozyskane z subwencji (przy zmianie mechanizmu subwencji ekologicznej) lub z rezerwy (przy przedłużeniu jej funkcjonowania) gmina mogłaby przeznaczyć na poprawę jakości życia mieszkańców i mieszkańek poprzez modernizację infrastruktury uznawanej przez nich za słabszy aspekt otoczenia. Co istotne, wiele z proponowanych działań modernizacyjnych zmniejsza jednocześnie negatywny wpływ na środowisko (Delta Partner, 2023), np. inwestycje w transport publiczny, energooszczędne oświetlenie, programy związane z termomodernizacją budynków w Szczyrku, przekształcenie terenów przemysłowych.

W **wariancie 2** wartości subwencji w porównaniu z rokiem 2025 prezentuje się następująco:

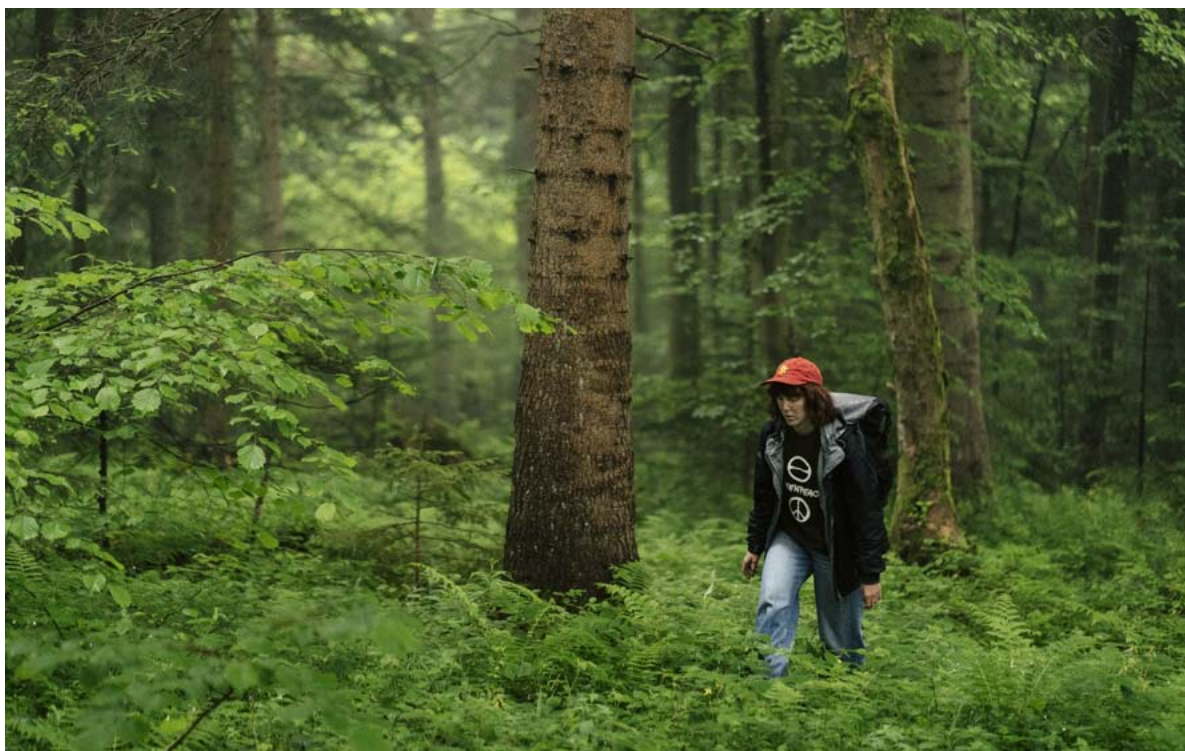
Gmina	Szczyrk
Powierzchnia MPK jako % gminy	<b>49,8%</b>
Subwencja ekologiczna na dzisiaj	<b>0 zł</b>
Na mieszkańca	<b>0 zł</b>
Subwencja ekologiczna po utworzeniu MPK wg obecnej ustawy	<b>1 212 205 zł</b>
Na mieszkańca	<b>235,93 zł</b>

#### 4. ■ Gmina Rajcza

Gmina Rajcza to gmina wiejska położona w powiecie żywieckim, w województwie śląskim. Jest gminą letniskową, dysponująca siecią szlaków górskich i Ośrodkiem Edukacji Ekologicznej. Ma również rozwiniętą funkcję transportową (Związek Miast Polskich, 2021). W rozumieniu ustawy to gmina średnio zamożna, która nie przechodzi korekty za-  
możności.

Po utworzeniu MPK ok. 59% powierzchni gminy zostałyby objęte ochroną parku narodowego. Model wyliczeń zakłada utworzenie MPK na terenie gminy w całości w wyniku przekształcenia istniejących obszarów rezerwatu przyrody (55 ha) i Natura 2000 (7686 ha).

Po utworzeniu parku kwota subwencji na rok X byłaby taka sama we wszystkich wariantach i wyniosłaby 23,5 mln zł, czyli o ponad 4,4 mln więcej niż na rok 2025 (wzrost o 23%). Na każdego mieszkańca przysługiwałoby więc dodatkowe 541 zł subwencji. W końcowej kalkulacji, obejmującej dochody z rezerwy Romowicza dla gmin o wysokiej po-



fot. Max Zieliński / Greenpeace

wierzchni parków narodowych oraz estymowaną utratę dochodów z podatku leśnego, na mieszkańca gminy przypadałoby dodatkowe 582,76 zł dochodu w porównaniu z rokiem 2025, co stanowiłoby wzrost 9%.

Uzyskane środki mogłyby zostać przeznaczone na działania w trzech obszarach strategicznych: rozwoju turystyki opartej o naturalne walory gminy, pobudzenia rozwoju przedsiębiorczości oraz rozwoju kapitału ludzkiego poprzez inwestycje w rozwój turystyki zdrowotnej, sportowej i ekoturystyki na terenie gminy (Związek Miast Polskich, 2021).

W **wariancie 1** – wyliczonym według algorytmu ustawy – wartość subwencji w porównaniu z rokiem 2025 prezentuje się następująco:

Gmina	Rajcza
Powierzchnia MPK jako % gminy	<b>59%</b>
Subwencja ekologiczna na dzisiaj	<b>437 771 zł</b>
Na mieszkańca	<b>54 zł</b>
Subwencja ekologiczna po utworzeniu MPK wg obecnej ustawy	<b>4 862 690 zł</b>
Na mieszkańca	<b>594 zł</b>

## 5. ■ Mszana Dolna

Mszana Dolna jest gminą wiejską położoną w powiecie limanowskim, w województwie małopolskim. Utworzenie MPK oznaczałoby dla gminy stosunkowo niewielki wzrost obszaru pokrytego parkiem narodowym (z 7% do 22%), jednak przysługująca jej subwencja wzrosłaby znacząco. Mszana Dolna nie kwalifikuje się do korekty zamożności, kwoty subwencji byłyby więc takie same we wszystkich obliczonych wariantach: otrzymałaby pełną kwotę potrzeb ekologicznych, równą 3 149 986 zł, także przy obecnym kształcie ustawy.

We wszystkich wariantach subwencja ogólna dla Mszany Dolnej na rok X wyniosłaby 41 719 643,01 zł. Jest to wzrost o 1 353 696,84 zł wobec subwencji na rok 2025, co stanowi około 1,4% dochodów gminy ogółem.

Przy utrzymaniu na rok X rezerwy dla gmin o powierzchni parków narodowych powyżej 2000 ha lub 20% powierzchni (rezerwa Romowicza) Mszanie Dolnej przysługiwałoby dodatkowe 273 031,14 zł finansowania z tej puli.

Powstały na terenie gminy park narodowy stanowiłby atut pomagający przyciągnąć odwiedzających, co umożliwiłoby rozwój turystyki, jednego z obszarów strategicznych poprzedniej strategii rozwoju gminy, obok przedsiębiorczości, edukacji i kultury oraz bezpieczeństwa (Gmina Mszana Dolna, 2017). Wśród mieszkańców gminy występuje duży odsetek bezrobotnych, głównie o wykształceniu podstawowym i zawodowym. Pozyskane z subwencji środki mogłyby więc posłużyć na projekty edukacyjne i programy pobudzające rozwój przedsiębiorczości lub inwestycje w istniejące placówki edukacyjne. Gmina mogłaby je również przeznaczyć na inwestycje w rozwój infrastruktury, w tym sieci kanalizacyjno-wodociągowej i budowę oczyszczalni ścieków, które służyłyby społeczności lokalnej oraz minimalizowały zanieczyszczenie środowiska.

W **wariantcie 1** – wyliczonym według algorytmu ustawy – wartość subwencji w porównaniu z rokiem 2025 prezentuje się następująco:

Gmina	Mszana Dolna
Powierzchnia MPK jako % gminy	<b>22%</b>
Subwencja ekologiczna na dzisiaj	<b>1 796 290 zł</b>
Na mieszkańca	<b>102 zł</b>
Subwencja ekologiczna po utworzeniu MPK wg obecnej ustawy	<b>3 149 986 zł</b>
Na mieszkańca	<b>179 zł</b>

## 5. Podsumowanie

Na przykładzie symulacji utworzenia Międzynarodowego Parku Karpat wyliczono potencjalne korzyści w postaci zmiany wysokości subwencji oraz dochodów JST w trzech wariantach:

■ **wariant 1:** w obecnym kształcie ustawy

oraz dwóch wersjach alternatywnych:

■ **wariant 2:** przetestowano utworzenie oddzielnej, obligatoryjnej i niezależnej od innych dochodów subwencji ekologicznej, tak aby środki na potrzeby ekologiczne JST wypłacane były w pełni.

■ **wariant 3:** przetestowano wyłączenie elementu potrzeb ekologicznych z mechanizmu korekty zamożności przy innych krokach mechanizmu niezmienionych względem ustawy.

**Subwencja ekologiczna to dla gmin szansa na rekompensatę za ograniczenia gospodarcze wynikające z posiadania parku narodowego, co jest szczególnie ważne dla mniej zamożnych samorządów. Gdyby powstał Międzynarodowy Park Karpat, na każdy km<sup>2</sup> parku przypadałoby średnio dodatkowe 44 tys. zł, a maksymalnie 62 tys. zł subwencji ekologicznej.**

Niestety, obecny system ma wady, które zniechęcają bogatsze gminy: wypłata tych środków nie jest gwarantowana, ponieważ subwencja ekologiczna stanowi element subwencji ogólnej i może zostać obciążona w ramach korekty zamożności. Aby to naprawić, należy wyłączyć subwencję ekologiczną z subwencji ogólnej i wypłacać ją z góry lub przynajmniej wyłączyć z mechanizmów korygujących zamożność. Ponadto obecny wzór wyliczania stawek faworyzuje duże obszarowo gminy, krzywdząc te mniejsze, gdzie park zajmuje dużą część terenu, a przeliczenie na hektary daje niskie kwoty. System błędnie zakłada też, że koszty dla gminy rosną zawsze tak samo – w rzeczywistości znaczne objęcie terenów gminy przez park (np. wzrost z 50% do 100%) może przynieść zdecydowanie większe konsekwencje dla gmin niż w przypadku mniejszej procentowej powierzchni parku. Dlatego istniejący system wymaga zmian.

**Subwencja z tytułu potrzeb ekologicznych jest szansą na przełamanie impasu w tworzeniu parków narodowych. Jednak przedstawiona analiza jasno wskazuje, że jej mechanizm należy udoskonalić, aby wyeliminować jego obecne wady.**



fot. Max Zieliński / Greenpeace

## 6. Szczegółowy opis modelu wyliczeń

### Wariant 1

**Wariant 1** obrazuje, jak dochody JST zmieniłyby się po utworzeniu MPK przy obowiązującej ustawie, z innymi parametrami niezmiennymi względem roku 2025.

W celu wyliczenia subwencji na rok X, w którym istnieje MPK, porównano przyrost potrzeb finansowych między rokiem 2025 a rokiem X z przyrostem kwoty kalkulacyjnej. Kwoty poszczególnych potrzeb na 2025 zaczerpnięto z arkusza Dochody jednostek samorządu terytorialnego za 2025 r. – aktualizacja danych (Ministerstwo Finansów, 2025).

**Subwencja naliczona X = subwencja naliczona 2025 + (przyrost potrzeb finansowych X – wskaźnik kwoty kalkulacyjnej X)**

Przyrost potrzeb finansowych równy będzie przyrostowi potrzeb ekologicznych. W modelu założono brak zmiany dochodów z PIT i CIT względem 2025 roku, zatem przyrost kwoty kalkulacyjnej wyniesie 0. Subwencja naliczona na rok X jest tym samym równa sumie dodatkowych potrzeb ekologicznych, które powstały w związku z utworzeniem MPK, oraz subwencji z roku 2025. Subwencja naliczona na rok 2025 równa była nadwyżce potrzeb finansowych nad kwotą kalkulacyjną lub, w przypadku gdy kwota kalkulacyjna była większa od kwoty potrzeb finansowych, wynosiła 0.

Dla niektórych JST wzrost potrzeb ekologicznych bezpośrednio przełoży się na dodatkowy dochód i subwencja naliczona zostanie w pełni wypłacona (subwencja naliczona = subwencja należna). Inne JST przejdą korektę zamożności. Obliczono nowe wskaźniki zamożności dla roku X i 2025 dla gmin i miast na prawach powiatu, według wzoru:

**wskaźnik korekty zamożności JST =**

**(podstawowe dochody podatkowe + subwencja – potrzeby oświatowe – potrzeby rozwojowe)**

**(przeliczeniowa liczba mieszkańców)**

gdzie na podstawowe dochody podatkowe składają się dochody naliczone z PIT i CIT należne JST w 2025 roku oraz podatki lokalne odprowadzone do JST w 2023 roku.

Dla JST, których dochody przekroczyły 120% średniej wskaźnika zamożności, obliczono kwotę korekty z tytułu zamożności, mnożąc część wskaźnika korekty zamożności przekraczającą próg 120%

wskaźnika dla wszystkich JST tego typu przez przeliczeniową liczbę mieszkańców oraz wartość 0,5. O tak uzyskaną kwotę pomniejszono w pierwszej kolejności subwencję, a jeśli kwota korekty przekraczała kwotę subwencji naliczonej, kolejno CIT naliczony, uzyskując w ten sposób subwencję należną, CIT należny i PIT należny na hipotetyczny rok X, w którym istnieje Międzynarodowy Park Karpat.

## Wariant 2

W tym wariantcie, zainspirowanym apelem Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, potrzeby ekologiczne wydzielone są z mechanizmu naliczania subwencji ogólnej i wypłacane w pełni, w formie osobnej subwencji ekologicznej.

Na potrzeby finansowe składa się w tym wariantcie suma potrzeb: oświatowych, rozwojowych, wyrównawczych i uzupełniających, bez potrzeb ekologicznych, które przyznawane są w osobnym kroku.

Obliczono alternatywną kwotę subwencji naliczonej na rok 2025 oraz rok X dla tego wariantu, porównując wielkości wyżej opisanych nowych potrzeb finansowych do kwoty kalkulacyjnej (bez zmian względem 2025 roku). Wskaźnik korekty zamożności wyliczono, zastępując w liczniku subwencję jak według ustawy subwencją obliczoną bez potrzeb ekologicznych. Na koniec dodano całą kwotę potrzeb ekologicznych JST do dochodów JST. Ponieważ potrzeby ekologiczne są liczone oddzielnie, zmiana potrzeb ekologicznych z roku 2025 na rok X nie przekłada się na zmianę subwencji ogólnej liczonej według tego wariantu (może różnić się od 2025 liczonej według ustawy), a jedynie osobno wypłacanej subwencji ekologicznej.

## Wariant 3

Ten wariant jest inspirowany uwagą Centrum Strategii Środowiskowych do projektu ustawy. W wariantcie tym subwencja wyliczana jest zgodnie z ustawą, tak jak w wariantcie 1, jednak potrzeby ekologiczne przestają być elementem dochodów wykorzystanych do wyliczenia korekty zamożności za art. 32 ust 3 ustawy.

Obliczono w tym celu nowy wskaźnik zamożności dla badanych JST oraz nowy zbiorczy wskaźnik zamożności wszystkich gmin i miast na prawach powiatu według wzoru:

**wskaźnik korekty zamożności =**

**(podstawowe dochody podatkowe + subwencja - potrzeby oświatowe - potrzeby rozwojowe - potrzeby ekologiczne)**

**(przeliczeniowa liczba mieszkańców)**



fot. Dominik Werner / Greenpeace

We wszystkich wariantach korzyści z ustawy o dochodach JST obliczono jako różnice subwencji na rok X i subwencji w roku 2025 według danego wariantu. W celu porównania obliczono subwencję na rok 2025 według wyżej wymienionych wariantów, z pominięciem zasad przejściowych lub dyskrejonalnych, w tym obciążenia na poziomie 112% dochodów na rok 2025 oraz rezerwy na uzupełnienie dochodów, którą dysponuje minister finansów. Wyjątkiem jest segment rezerwy przeznaczony dla gmin w 2025 i 2026 roku zgodnie z poprawką wprowadzoną przez posła Romowicza, której ponownego podziału dokonano między gminy MPK i doliczono do podsumowania dochodów całkowitych. Ma to uwidocznić korzyści przyjęcia tego rozwiązania długofalowo dla badanych gmin w przypadku powstania MPK.

Oprócz subwencji dla wszystkich wariantów obliczono także dochody całkowite. Złożyła się na nie subwencja należna JST w danym roku, dochody należne z PIT i CIT takie jak w roku 2025 roku, środki z rezerwy dla gmin o powierzchni parków narodowych powyżej 20% lub 2000 ha (rezerwa Romowicza) i podatki lokalne takie jak w 2024 roku pomniejszone o utratę podatku leśnego związaną z utworzeniem MPK.

Rezerwa Romowicza rozdzielona jest według udziału powierzchni parków narodowych na terenie JST w sumie tychże powierzchni wszystkich kwalifikujących się gmin. Przy założeniu 40 mln dla gmin w skali całego kraju (jak w roku 2025) wraz ze wzrostem powierzchni parków narodowych po utworzeniu MPK kwota przysługująca za hektar parku narodowego dla kwalifikujących się gmin zmalała, przez co część z nich doświadczyła spadku dochodów całkowitych w roku X w porównaniu z 2025.

W modelu uwzględniono utratę dochodów z podatku leśnego jedynie poprzez pomniejszenie podatków lokalnych w finalnym przeliczeniu całkowitych dochodów JST. Do obliczenia dochodów JST z tytułu podatków lokalnych w roku X wykorzystano dane o odprowadzonych podatkach lokalnych na rok 2024. Dochody z podatku leśnego w roku X policzono jako odprowadzony w gminie podatek leśny w 2024, pomniejszony o 50% dochodu z obszarów nowo powstałych w roku X parków narodowych i rezerwatów, przy założeniu zalesienia włączonych terenów na poziomie 80%, z ograniczeniem zmiany dochodów na poziomie 50% całkowitego podatku leśnego w 2024.

Przedstawiony model jest uproszczony. Dochody własne poszczególnych JST zmieniłyby się w zależności od kierunku rozwoju przyjętego przez każdą z nich po utworzeniu MPK. Możliwy byłby spadek dochodów z PIT i CIT wynikający z ograniczenia możliwości rozwojowych na zajęтым terenie lub przeciwnie – wzrost dochodów w rezultacie rozwoju przedsiębiorczości i zwiększenia zatrudnienia w turystyce i usługach dzięki atrakcyjności turystycznej parku. Zmiany w dochodach z podatków dochodowych i podatków lokalnych, w tym podatku leśnego (którego stawka dla lasów położonych wewnątrz parków narodowych jest o połowę mniejsza), oraz wpływ parku na inne statystyki, np. wydatki gminy, rzutowałyby na wielkość innych potrzeb, które w wyliczeniu przyjęto bez zmian względem roku 2025.

W celu obliczeń przyjęto założenia na temat przyszłych lub niedostępnych danych na rok X. Wyliczenia dochodów w roku X przeprowadzono na podstawie zaktualizowanych kwot elementów kalkulacyjnych subwencji na 2025 rok przedstawionych przez Ministerstwo Finansów (2025). Dane przedstawione w raporcie zostały zmodyfikowane i nie stanowią opinii MF. Dane wykorzystane w obliczeniach roku X są analogiczne do danych wykorzystanych do obliczenia dochodów JST na rok 2025. Wykorzystano dane na lata 2023 (rok bazowy dla elementów kalkulacyjnych subwencji), 2024 (dane o odprowadzonych podatkach lokalnych) oraz 2025 rok (liczba mieszkańców, powierzchnia JST).

Kwota PIT, CIT, kwota kalkulacyjna oraz kwoty poszczególnych potrzeb finansowych w celu wyliczeń dla roku 2025 zaczerpnięte zostały z pliku MF Dochody jednostek samorządu terytorialnego za 2025 r. – aktualizacja danych, a dane o podstawowych dochodach podatkowych z pliku MF Indywidualny wskaźnik zamożności i wskaźnik do korekty zamożności na 2026 r. Dane MF zostały przetworzone, a wyniki przedstawione w raporcie stanowią estymacje autorki na potrzeby tego opracowania, nie oficjalne kwoty należne JST. Potrzeby ekologiczne dla roku X obliczone zostały na podstawie danych z pliku Dochody jednostek samorządu terytorialnego w 2025 r. – szczegóły kalkulacji (Ministerstwo Finansów, 2024) oraz wielkości Międzynarodowego Parku Karpat w każdej gminie według propozycji Fundacji Greenpeace. Dane o zalesieniu gmin, dochodów z podatku leśnego, powierzchni lasów w parkach narodowych, liczbie mieszkańców na lata 2024–2025 pobrano z Banku Danych Lokalnych GUS.

Znakomitą większość powierzchni obszarów chronionych w Polsce stanowią lasy, od których gmina otrzymuje podatek leśny. Stawka podatku leśnego odprowadzona od lasów w parkach narodowych i rezerwach przyrody jest o połowę niższa, przez co utworzenie parku narodowego przekłada się bezpośrednio na spadek dochodów własnych gminy. Warto jednak zauważyć, że stawka podatku za hektar lasu, równa cenie 0,22 metrów sześciennych drewna w poprzednim roku, jest corocznie znacznie mniejsza niż bazowa stawka za hektar przeliczeniowej powierzchni terenów ochronnych według ustawy. Utrata dochodów z podatku leśnego dotknie więc jedynie gminy, których potrzeby ekologiczne nie zostaną wypłacone.

W modelu nie uwzględniono również wielu korzyści z utworzenia parku narodowego, przedstawionych w rozdziale 4.

## 7. Źródła:

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2024 poz. 1572).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity: Dz. U. 2026 poz. 13).

Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2024, 5 września). *Dodatkowe środki dla samorządów, w których występują obszary chronione* [Projekt ustawy o dochodach JST].

Centrum Strategii Środowiskowych. (2024). *Uwagi do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie subwencji ekologicznej* (Projekt ustawy z dnia 15.07.2024 r.).

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. (2024, 30 sierpnia). *Informacja dotycząca nowej ustawy o dochodach JST i subwencji ekologicznej*.

<https://www.zgwrp.pl/informacja-dotyczaca-nowej-ustawy-o-dochodach-jst-i-subwencji-ekologicznej/>

NASZE Radio UK. (2024, 10 grudnia). *Spór o Międzynarodowy Park Karpat: Przyroda kontra interesy lokalnych społeczności*.

<https://naszeradio.uk/2024/12/10/spor-o-miedzynarodowy-park-karpat-przyroda-kontra-interesy-lokalnych-spolecznosci/>

Zawilińska, B. (2011). *Obszary chronione-bariery czy stymulanty rozwoju lokalnego?* Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju PAN, (140), 259–269.

Mielnikiewicz, K. (2025, 4 lutego). *Radni z Lutowisk sprzeciwiają się tworzeniu kolejnych form ochrony przyrody. „Nie ma na to zgody”*.

wBieszczady.pl

<https://wbieszczady.pl/aktualnosci/radni-z-lutowisk-sprzeciwiaja-sie-tworzeniu-kolejnych-form-ochrony-przyrody-nie-ma-na-to-zgody/PQOCbneTdY5CfoUORHZs>

Delta Partner Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Społecznych. (2023). *Strategia rozwoju miasta Szczyrk na lata 2023–2030*.  
<https://szczyrk.pl/static/upload/store/download/strategia-rozwoju-miasta-szczyrk-na-lata-2023-2030-14.04-1681985888.pdf>

Związek Miast Polskich. (2021). *Strategia terytorialna. Partnerstwo JST z obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją na terenie działalności Stowarzyszenia Aglomeracja Beskidzka oraz samorządów powiązanych z nimi funkcjonalnie*  
<https://rajcza.pl/wp-content/uploads/2021/10/Projekt-Strategii-Terytorialnej-prtnerstwa-JST.pdf>

Gmina Mszana Dolna. (2017). *Strategia Rozwoju Gminy Mszana Dolna na lata 2017–2023* (Załącznik do Uchwały Nr XXXIII/338/2017 Rady Gminy Mszana Dolna z dnia 28.02.2017 r.)  
<https://bip.malopolska.pl/api/files/1565959>

## Dane:

Ministerstwo Finansów. (2025). *Dochody jednostek samorządu terytorialnego za 2025 r. – aktualizacja danych*.

Plik Excel dostępny pod adresem:

<https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-dochodow-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-rok-2026-potrzeby-finansowe-podlegajace-sfinansowaniu-oraz-szczegolowe-dane-wykorzystane-do-ich-obliczenia>

Ministerstwo Finansów. (2025). *Indywidualny wskaźnik zamożności i wskaźnik do korekty zamożności na 2026 r.*

Plik Excel dostępny pod adresem:

<https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-dochodow-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-rok-2026-potrzeby-finansowe-podlegajace-sfinansowaniu-oraz-szczegolowe-dane-wykorzystane-do-ich-obliczenia>

Główny Urząd Statystyczny. (2025). *Bank Danych Lokalnych: dane demograficzne, finansowe i środowiskowe dla JST* [zbiór danych].

<https://bdl.stat.gov.pl/bdl>

Ministerstwo Finansów. (2024). *Dochody jednostek samorządu terytorialnego w 2025 r. – szczegóły kalkulacji*.

Plik Excel dostępny pod adresem:

<https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-dochodow-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-rok-2025-potrzeby-finansowe-podlegajace-sfinansowaniu-oraz-szczegolowe-dane-wykorzystane-do-ich-obliczenia>

## **Twórcy**

Autorka raportu i wyliczeń:

**Martyna Podsiadło**

Współpraca ze strony Greenpeace Polska:

**Aleksandra Wiktor,**

**Krzysztof Cibor,**

**Marek Józefiak,**

**Mikołaj Gumulski**

Redakcja językowa:

**Magdalena Majewska**

Opracowanie graficzne i skład:

**miazgastudio.com**

**GREENPEACE**