

ROZWÓJ LOKALNY W CIENIU OCHRONY PRZYRODY?

BADANIA I OPINIE NR 6/2026

Wojciech Grabowski
Tomasz Grzyb



Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego

Streszczenie

W dyskusji publicznej panuje zgoda co do tego, że obszary o wybitnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych są dobrem publicznym, które należy chronić i zachować dla przyszłych pokoleń. Pojawiają się jednak (niekiedy skrajne) różnice zdań, jaka forma ochrony przyrody byłaby dla danego obszaru odpowiednia oraz jak duży obszar powinien zostać nią objęty. Projekty rozszerzenia istniejących lub tworzenia nowych obszarów prawnie chronionych skłaniają społeczność lokalne i władze samorządowe do przeprowadzania rachunku potencjalnych korzyści i strat. Z jednej strony ochrona przyrody niesie ze sobą ograniczenia w gospodarowaniu przestrzenią, utrudniając (lub wręcz uniemożliwiając) prowadzenie niektórych form działalności gospodarczej. Z tego względu Związek Gmin Wiejskich RP od dawna domaga się wprowadzenia „subwencji ekologicznej”, a ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2024 roku uwzględniła tzw. potrzeby ekologiczne, mające rekompensować ograniczenia inwestycyjne. Z drugiej strony obszary chronione mogą jednak stanowić impuls rozwojowy, przykładowo poprzez rozwój turystyki, który może korzystnie oddziaływać na inne sektory lokalnej gospodarki.

W niniejszym opracowaniu zbadaliśmy wpływ istnienia obszarów prawnie chronionych na dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w ostatnim dwudziestolecu. Przeanalizowaliśmy, w jaki sposób parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i obszary Natura 2000 oddziałują m.in. na dynamikę populacji, poziom przedsiębiorczości, rozwój budownictwa mieszkaniowego i budżety samorządów lokalnych. Uzyskane przez nas wyniki wskazują na istnienie zarówno podobieństw, jak i różnic pomiędzy analizowanymi formami ochrony przyrody, uwarunkowanych zakresem ochrony, a w przypadku parków narodowych – także ich położeniem geograficznym.

Formy ochrony przyrody różnią się między sobą w zakresie ograniczeń w działalności gospodarczej i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym samym mogą w różnym stopniu wpływać na rozwój gmin, w granicach których zostały ustanowione. Znaczenie ma także wielkość obszaru chronionego i jego udział w całkowitej powierzchni gminy. Rezerwy przyrody, chociaż cechują się zbliżonymi do parków narodowych i bardziej restrykcyjnymi niż parki krajobrazowe oraz obszary chronionego krajobrazu ograniczeniami w gospodarowaniu, nie wpływały istotnie negatywnie na dynamikę rozwoju przemysłu, logistyki i handlu w gminach, w których zostały zlokalizowane, z uwagi na swój relatywnie niewielki rozmiar.

Wyniki naszych badań wskazały również szanse rozwojowe związane z istnieniem obszarów chronionych. Mogą one bowiem stymulować lokalną przedsiębiorczość i przyciągać nowych mieszkańców niezależnie od swojej formy prawnej. Obecność parku narodowego przekłada się na rozwój bazy noclegowej na obszarach górskich, ale w przypadku obszarów nadmorskich brak takiej zależności. Z kolei w parkach narodowych, w których intensywność ruchu turystycznego jest zazwyczaj mniejsza (poza obszarami górskimi i nadmorskimi), stwierdziliśmy szczególnie korzystny wpływ na kondycję budżetów lokalnych. Co ciekawe, w przypadku rezerwatów przyrody i obszarów chronionego krajobrazu wiele zależności ma charakter nieliniowy, sugerując występowanie „optymalnego” zakresu udziałów tych form ochrony przyrody w powierzchni gminy dla maksymalizacji dochodów własnych gminy *per capita*.

Wyniki zawarte w raporcie nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że wpływ obszarów ochrony przyrody wymaga rekompensowania samorządom potencjalnych strat w budżecie wynikających z ograniczeń prawnych związanych z działalnością gospodarczą. Każda z analizowanych form ochrony przyrody, a czasem także inne czynniki, takie jak np. położenie regionalne, wiążą się z nieco innym rachunkiem zysków i strat dla społeczności lokalnych. Natomiast konstrukcja potrzeb ekologicznych może pełnić istotną funkcję stymulacyjną, zachęcając społeczności lokalne do rozszerzania obszarów ochrony przyrody.

Wprowadzenie

Od dziesięcioleci w przestrzeni publicznej zdecydowanie przeważa pogląd o konieczności ochrony obszarów o szczególnie cennych walorach przyrodniczych i krajobrazowych. U progu trzeciego tysiąclecia 72% ankietowanych było zdania, iż zasięg parków narodowych powinien się zwiększać (CBOS 2000). Dwadzieścia pięć lat później taki sam odsetek respondentów wskazał na konieczność tworzenia nowych parków narodowych (MKiŚ 2025). Tak wysokie poparcie społeczne sugerowałoby, że tworzenie nowych obszarów chronionych stanie się jednym z priorytetów polityki środowiskowej na szczeblu rządowym niezależnie od barw politycznych (WWF 2019)¹.

A jak wygląda rzeczywistość? Bilans dwudziestopięciolecia to: jeden nowy park narodowy – utworzony w 2001 PN Ujście Warty – oraz próba utworzenia drugiego, PN Doliny Dolnej Odry, który mimo wysokiego poparcia społecznego² nie spotkał się z pełnym poparciem politycznym³. W latach 2000-2024 odnotowaliśmy ponadto przyrost powierzchni rezerwatów przyrody o 19,3%, przyrost powierzchni parków krajobrazowych o 3,3% oraz spadek powierzchni obszarów chronionego krajobrazu o 3,4%⁴. Blisko dwudziestoprocentowy przyrost powierzchni rezerwatów przyrody na pozór wygląda imponująco. Jednak gdy przyjrzymy się danym bezwzględny, okazuje się, że mówimy o obszarze porównywalnym do... Wrocławia. Mimo iż są one uważane za jedną z najbardziej efektywnych form ochrony przyrody (PROP 2025), w latach 2000-2024 udział rezerwatów przyrody w powierzchni Polski wzrósł z 0,47% do 0,57%. Zmiany jednak przebiegały w sposób nieregularny – przykładowo, w latach 2024-2025 przybyło około 14,3 tys. ha rezerwatów przyrody – najwięcej od 2008 i więcej niż łącznie w okresie 2009-2023. Jako przyczyny tego stanu rzeczy w dyskusji publicznej podnoszono zarówno odmienne priorytety w tworzeniu nowych obszarów prawnie chronionych (sieć Natura 2000), jak i brak woli politycznej (oko.press 2025).

Skąd więc rozdźwięk między tak wysokim poparciem społecznym dla nowych form ochrony przyrody a realnymi działaniami na rzecz ich tworzenia? Diabeł tkwi zarówno w ogóle, jak i w szczególności. Zmiany w systemie ochrony przyrody są nierozzerwalnie związane z prowadzonym na różnych poziomach swoistym rachunkiem zysków i strat. „Koszt” ponoszony przez lokalne społeczności są m.in. zawarte w przepisach ustawy o ochronie przyrody **ograniczenia w gospodarowaniu przestrzenią**, a w konsekwencji – **w inwestowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej** na obszarach chronionych i w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Największy zakres ochrony (a zarazem ograniczeń) związany jest z istnieniem **parków narodowych i rezerwatów przyrody**. Dla obu form obowiązuje ten sam katalog zakazów, m.in. budowania nowych i modernizacji istniejących obiektów budowlanych oraz urządzeń technicznych, zmian

¹ W badaniach przeprowadzonych przez Kantar Millward Brown w latach 2018-2019 na reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków za utworzeniem nowych parków narodowych opowiedziało się 80% ankietowanych, w tym 74% wyborców PiS i 88% wyborców PO.

² W badaniu opinii przeprowadzonym na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska poparcie dla utworzenia PN Doliny Dolnej Odry wyraziło 86% mieszkańców województwa zachodniopomorskiego, 90% mieszkańców Szczecina, 84% mieszkańców powiatu gryfińskiego i 92% mieszkańców powiatu polickiego.

³ 7 listopada 2025 roku prezydent Karol Nawrocki odmówił podpisania Ustawy z dnia 17 października 2025 roku o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, przekazując ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu Prezydent wskazał m.in. na brak analiz skutków dla inwestycji infrastrukturalnych w regionie oraz ograniczoną skalę debat eksperckich i konsultacji społecznych (m.in. brak referendum lokalnego).

⁴ Obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych w Banku Danych Lokalnych GUS.

stosunków wodnych, pozyskiwania zasobów naturalnych, zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntu, prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, zbierania grzybów i owoców, łowienia ryb, polowań, a także swobodnego przemieszczania się⁵. Ponadto, w przypadku parków narodowych wyznacza się ich **otulinę** (dla rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych jest fakultatywna) stanowiącą strefę przejściową między obszarem chronionym a innymi obszarami, w obrębie której również obowiązują ograniczenia (np. zakaz polowań)⁶. Odstępstwa od wskazanych w ustawie zakazów są przewidziane, ale tylko w ograniczonym zakresie, m.in. na potrzeby turystyki, rekreacji, sportu, kultu religijnego bądź badań naukowych (pod warunkiem stwierdzenia braku ich negatywnego wpływu na przyrodę), a także w przypadku prowadzenia wybranych inwestycji celu publicznego – pod warunkiem braku rozwiązań alternatywnych i z zastosowaniem przewidzianej przepisami kompensacji przyrodniczej. Znaczące ograniczenia dotyczą także prawa własności na obszarze parku narodowego (m.in. możliwość wywłaszczenia w trakcie procedury tworzenia lub zmiany granic parku narodowego, prawo pierwokupu przez park nieruchomości położonych w jego granicach)⁷.

Zdecydowanie mniejszy zakres ochrony obowiązuje w **parkach krajobrazowych** i na **obszarach chronionego krajobrazu**. O ile na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody obowiązuje pełen katalog ustawowych zakazów i ograniczeń w gospodarowaniu przestrzenią, w procesie tworzenia parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu istnieje możliwość wyboru zakazów właściwych dla danego obszaru chronionego spośród wymienionych w ustawie. Dotyczą one m.in. umyślnego zabijania zwierząt i niszczenia ich miejsc bytowania, likwidacji zadrzewień, pozyskiwania skał i skamieniałości w celach gospodarczych, trwałego zniekształcania rzeźby terenu, zmian stosunków wodnych, budowania obiektów w bezpośrednim sąsiedztwie linii brzegowej, organizacji rajdów motorowych i samochodowych czy używania sprzętu motorowego na zbiornikach wodnych⁸. Warto także zaznaczyć, że w obrębie jednego parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu mogą występować strefy różniące się stopniem ochrony, a w konsekwencji ograniczeń w gospodarowaniu. W ich granicach mogą bowiem istnieć rezerваты przyrody i ich otuliny, cechujące się silniejszymi ograniczeniami. Ponadto, w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu można wyznaczyć strefy ochrony krajobrazu, w obrębie których istotnie ograniczone jest lokalizowanie nowych obiektów budowlanych i zalesianie, a także istnieje możliwość wprowadzenia odrębnego, bardziej rozbudowanego katalogu zakazów i ograniczeń niż w przypadku pozostałej części danego obszaru chronionego⁹. Warto jednak zaznaczyć, że grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości w granicach parku krajobrazowego mogą być w dalszym ciągu wykorzystywane gospodarczo, zaś obiekty budowlane wzniesione przed wejściem w życie jego planu ochrony nie muszą być dostosowane do wprowadzanych zakazów i ograniczeń¹⁰.

⁵ Są to m.in. przepisy art. 15 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej: uop).

⁶ Odpowiednio art. 11 uop (parki narodowe), art. 13 ust. 2 uop (rezerваты przyrody), art. 16 ust. 2 uop (parki krajobrazowe).

⁷ Odpowiednio art. 7 i art. 10 pkt. 5-5m uop.

⁸ Odpowiednio art. 17 uop (parki krajobrazowe), art. 24 uop (obszary chronionego krajobrazu).

⁹ Art. 20 ust. 4 pkt 7 uop oraz art. 17 ust. 1a uop (park krajobrazowy) i art. 23a ust. 1 uop oraz art. 24 ust. 1a uop (obszar chronionego krajobrazu).

¹⁰ Analogiczne rozwiązanie dotyczy stref ochrony krajobrazu w obrębie obszarów chronionego krajobrazu (odpowiednio art. 16 ust. 6 i art. 24a uop).

W praktyce wskazywane wyżej ograniczenia mają przełożenie przede wszystkim na **mniejszą swobodę w kształtowaniu polityki przestrzennej gmin**. W trakcie procedury planistycznej projekty planów ogólnych oraz wszystkich rodzajów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także projekty zmian tych aktów podlegają uzgodnieniu przez dyrektorów parków narodowych (w zakresie wpływu na park narodowy i jego otulinę) oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (w zakresie wpływu na rezerwat przyrody i jego otulinę, park krajobrazowy i jego otulinę, obszar chronionego krajobrazu oraz istniejący lub projektowany obszar Natura 2000)¹¹. **Jako bariera rozwojowa mogą więc być postrzegane przede wszystkim parki narodowe, w mniejszym stopniu zaś (z uwagi na swoje zazwyczaj niewielkie rozmiary) rezerwaty przyrody. W przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu ograniczenia rozwojowe są zaś stosunkowo niewielkie i dotyczą przede wszystkim stref chronionego krajobrazu i inwestycji oraz działalności silnie przekształcających środowisko (patrz tabela 1).**

Tabela 1. Porównanie form ochrony przyrody z uwagi na powiązane z nimi ograniczenia w gospodarowaniu

	Park narodowy	Rezerwat przyrody	Park krajobrazowy	Obszar chronionego krajobrazu	Obszar Natura 2000 ¹²
<i>Możliwość prowadzenia inwestycji celu publicznego</i>	TAK ¹³	TAK ¹⁴	TAK	TAK	TAK ¹⁵
<i>Ograniczenia w swobodnym przemieszczaniu się</i>	***	***	**	**	*
<i>Ograniczenia w budownictwie mieszkaniowym</i>	***	***	**	**	*
<i>Ograniczenia w rolnictwie</i>	***	***	**	**	**
<i>Ograniczenia w działalności przemysłowej i produkcji</i>	***	***	**	**	**
<i>Ograniczenia w działalności obiektów noclegowych</i>	**	**	*	*	*

* niewielkie; ** umiarkowane; *** znaczne

Źródło: opracowanie własne

¹¹ Art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. B *tiret* pierwsze i drugie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: upzp).

¹² Dotyczy terenów nieobjętych jedną z czterech pozostałych analizowanych form ochrony przyrody.

¹³ Przy braku alternatywnych rozwiązań i zastosowaniu kompensacji przyrodniczej.

¹⁴ Przy braku alternatywnych rozwiązań i zastosowaniu kompensacji przyrodniczej.

¹⁵ Przy braku alternatywnych rozwiązań.

Czy utworzenie nowego obszaru chronionego oznacza jednak bezwzględne wyhamowanie rozwoju lokalnego? Prowadzone dotychczas w Polsce badania pokazują, że nie musi tak być¹⁶. Większy udział terenów chronionych w powierzchni gminy może stymulować lokalną przedsiębiorczość, wiąże się z wyższym natężeniem ruchu turystycznego oraz lepszą kondycją budżetów lokalnych (zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej), a w przypadku gmin o najwyższym udziale terenów chronionych – oznacza także wyższy przyrost ludności niż tam, gdzie takich terenów nie ma. Warto jednak zaznaczyć, że gminy te jednocześnie cechują się mniejszą liczbą ludności (a więc mniejszą bazą podatkową), postępującym regresem zatrudnienia oraz słabiej rozwiniętą infrastrukturą komunalną. Powyższe wyniki częściowo wpisują się w tendencje zaobserwowane w innych krajach rozwiniętych.

Jakie więc możliwości stoją przed lokalnymi samorządami? Po pierwsze, wprowadzone w roku 2000¹⁷ i w latach późniejszych¹⁸ regulacje ustawowe znacząco zwiększyły **rolę samorządów lokalnych w zakresie decydowania o utworzeniu lub powiększeniu obszaru chronionego, a także o kształcie jego planu ochrony** (w szczególności w zakresie planowanych zakazów). Przepisy różnicują jednak siłę „weta samorządowego” w zależności od formy ochrony przyrody i (w dużej mierze) proporcjonalnie do potencjalnych ograniczeń rozwojowych. Jest ono najsilniejsze w przypadku parku narodowego z uwagi na możliwość zablokowania utworzenia lub zmiany granic parku narodowego przez zainteresowane rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw¹⁹ – mogą one odmówić uzgodnienia odpowiedniego rozporządzenia Rady Ministrów. Chociaż dotychczas nie zdarzyła się taka sytuacja, stanowcze sceptyczne stanowiska władz lokalnych sprawiają, że wiele podnoszonych w dyskusji publicznej projektów (m.in. Turnickiego, Jurajskiego czy Mazurskiego PN)²⁰ nie wykracza poza ramy niewiążących prawnie dyskusji. Warto jednak podkreślić, że w przypadku jedynej w ciągu ostatniego dwudziestopięcioletnia próby powołania nowego parku narodowego (PN Doliny Dolnej Odry) zgodę na jego utworzenie wyraziły wszystkie samorządy²¹, a badania opinii wskazywały na większościowe poparcie społeczności lokalnej dla tej decyzji. W przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu odmowa uzgodnienia odpowiednich uchwał sejmików województwa jest możliwa jedynie wówczas, gdy ograniczałyby one możliwości rozwojowe gminy wynikające z obowiązujących aktów planowania przestrzennego w sposób nieproporcjonalny do wartości chronionych przez te formy ochrony²². Ponadto rada gminy nie może odmówić uzgodnienia, w przypadku gdy taka uchwała stanowi realizację rekomendacji zawartych w audycie krajobrazowym województwa²³. Co ciekawe, obowiązujące przepisy ustawy o ochronie przyrody nie przewidują tego typu uzgodnień

¹⁶ Poniższy fragment syntetyzuje główne wnioski zaprezentowane przez: Dziemianowicz i in. (2015); Stanny (2010); Cieślak i in. (2015); Guzal-Dec i Zwolińska-Ligaj (2016).

¹⁷ Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody.

¹⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

¹⁹ Parki narodowe są jedyną prawną formą ochrony przyrody, której utworzenie lub zmiana granic wymaga uzgodnienia na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego; w pozostałych przypadkach w procedurę zaangażowane są wyłącznie gminy.

²⁰ Postulaty utworzenia nowych i powiększenia istniejących parków narodowych pojawiają się w przestrzeni publicznej od kilkudziesięciu lat; w ostatnim czasie najbardziej kompleksową wizję zmian w sieci parków narodowych zaproponował Piotr Klub (2023).

²¹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, druk nr 1721.

²² Odpowiednio art. 14 ust. 4b uop (parki krajobrazowe) i art. 23 ust. 3b uop (obszary chronionego krajobrazu).

²³ Odpowiednio art. 14 ust. 4c uop (parki krajobrazowe) i art. 23 ust. 3c uop (obszary chronionego krajobrazu).

w przypadku rezerwatu przyrody²⁴. Ponadto rada gminy opiniuje projekt planu ochrony parku narodowego i rezerwatu przyrody²⁵, a także uzgadnia zakres planowanych zakazów w strefach chronionego krajobrazu w obrębie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu²⁶. Odmowa uzgodnienia możliwa jest wyłącznie w sytuacji analogicznej do wyżej wskazanej²⁷. W przypadku utworzenia obszaru Natura 2000 rada gminy ma jedynie prawo do zaopiniowania projektu listy takich obszarów w zakresie tych, które w całości lub części znajdują się na terytorium danej gminy²⁸. Plan ochrony oraz plan zadań ochronnych obszaru Natura 2000 nie podlegają uzgadnianiu i opiniowaniu przez samorządy lokalne, zawierają jednak wskazania do zmian aktów planowania przestrzennego, które miałyby na celu eliminację zagrożeń dla realizacji celów ochrony danego obszaru²⁹. **Na gruncie obowiązujących przepisów samorządy lokalne mają więc największy wpływ na kształt sieci parków narodowych, a także na zakres zakazów obowiązujących w strefach chronionego krajobrazu tworzonych w obrębie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. Stosunkowo najmniejszy wpływ samorządy mają z kolei na sieć rezerwatów przyrody oraz obszarów Natura 2000 (patrz tabela 2).**

Tabela 2. Wpływ społeczności lokalnych na kształtowanie sieci obszarów prawnie chronionych w Polsce

	Park narodowy	Rezerwat przyrody	Park krajobrazowy	Obszar chronionego krajobrazu	Obszar Natura 2000*
<i>Udział w powierzchni Polski</i>	1%	0,6%	8,3%	22,3%	ok. 20%
<i>Kto tworzy</i>	Rada Ministrów (rozporządzenie)	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (zarządzenie)	Sejmik wojewódzki (uchwała)	Sejmik wojewódzki (uchwała)	Minister właściwy do spraw ochrony środowiska (rozporządzenie)
<i>Otulina</i>	Obowiązkowa	Fakultatywna	Fakultatywna	Brak	Brak
<i>Plan ochrony</i>	Tak	Tak	Tak	Nie	Tak (i/lub plan zadań ochronnych)
<i>Zgoda rady gminy na treść planu ochrony / planu zadań ochronnych</i>	Wymagana	Niewymagana (opinia)	Niewymagana (opinia)	Brak planu ochrony	Niewymagana

²⁴ 15 kwietnia 2026 roku grupa posłów złożyła w Sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (nie nadano numeru druku), w którym proponuje się m.in. konieczność uzgodnienia przez radę gminy (w formie uchwały) projektu zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska w sprawie utworzenia rezerwatu przyrody, a także zarządzeń w sprawie zmiany granic, zmiany celów ochrony oraz likwidacji rezerwatu przyrody. Uchwała o odmowie uzgodnienia mogłaby jednak zostać uchylona przez wojewodę w przypadku gdy za zmianami przemawia interes społeczny.

²⁵ Art. 19 ust. 2 uop (parki narodowe i rezerwaty przyrody).

²⁶ Odpowiednio art. 19 ust. 6c uop (parki krajobrazowe) i art. 23a ust. 5 uop (obszary chronionego krajobrazu).

²⁷ Odpowiednio art. 19 ust. 6e uop (parki krajobrazowe) i art. 23a ust. 7 uop (obszary chronionego krajobrazu).

²⁸ Art. 27 ust. 2 uop.

²⁹ Art. 29 ust. 8-9 uop.

<i>Wpływ społeczeństwa na treść planu ochrony / planu zadań ochronnych</i>	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak
<i>Zgoda rady gminy na utworzenie lub poszerzenie granic</i>	Wymagana	Niewymagana	Niewymagana (z wyjątkiem katalogu zakazów obowiązujących w strefie chronionego krajobrazu)	Niewymagana (z wyjątkiem katalogu zakazów obowiązujących w strefie chronionego krajobrazu)	Niewymagana (opinia)
<i>Zgoda właściciela terenu na utworzenie lub poszerzenie granic</i>	Wymagana (w przypadku braku zgody – wywłaszczenie)	Wymagana (w przypadku braku zgody – wywłaszczenie)	Niewymagana	Niewymagana	Niewymagana

* dotyczy terenów nieobjętych jedną z czterech pozostałych form ochrony przyrody

Źródło: opracowanie własne

Z drugiej strony, rozwój sieci obszarów chronionych może być stymulowany poprzez **zachęty o charakterze systemowym**. Przykładowo, w ramach przeprowadzonej w roku 2024 reformy systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego wśród potrzeb wydatkowych samorządów wyróżniono **potrzeby ekologiczne**³⁰. Stanowią one odpowiedź na zgłaszane od wielu lat postulaty samorządów dotyczące potrzeby zrekompensowania zmniejszonych dochodów, zarówno z uwagi na ograniczenia inwestycyjne wyływające z zakazów obowiązujących na obszarach chronionych, jak i zmniejszone wpływy z podatków lokalnych (np. zwolnienie parków narodowych z podatku leśnego). Mechanizmy ekologicznych transferów fiskalnych (ang. *ecological fiscal transfers*) związanych z istnieniem obszarów prawnie chronionych zastosowano m.in. w Portugalii, Francji czy w kilkunastu stanach Brazylii³¹. Skala naliczanych potrzeb ekologicznych zależy od typu jednostki samorządu terytorialnego, powierzchni objętej ochroną oraz występujących obszarów prawnie chronionych³². Przypisane im wagi są wyższe w przypadku form o silniejszym reżimie ochronnym; najmocniej premiowana jest obecność parków narodowych i rezerwatów przyrody, najslabiej zaś parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu z niewielką liczbą wprowadzonych zakazów (patrz tabela 3)³³.

³⁰ Art. 29 Ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

³¹ O szczegółach rozwiązań zastosowanych w Portugalii, Francji i Brazylii (a także w wybranych krajach rozwijających się) pisali Schröter-Schlaack i in. (2014) oraz Busch i in. (2021).

³² Art. 29 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazuje, że kwota potrzeb ekologicznych obliczana jest jako iloczyn powierzchni przeliczeniowej obszarów chronionych (suma iloczynów powierzchni zajmowanych przez poszczególne formy ochrony przyrody i przypisanych im wag – patrz tabela 3) oraz kwoty bazowej ustalonej odrębnie dla gmin, powiatów i województw. W przypadku współwystępowania kilku form ochrony przyrody na tej samej powierzchni stosuje się do niej wagę najwyższą. Stawka bazowa, corocznie waloryzowana, w 2026 roku wynosi 323,95 zł/ha dla gmin i miast na prawach powiatu, 73,15 zł/ha dla powiatów oraz 36,58 zł/ha dla województw.

³³ Proporcje między wagami przypisanymi poszczególnym formom ochrony przyrody podlegają ciągłej dyskusji. Przykładowo, w styczniu 2026 roku w Sejmie złożono poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 2198), w którym proponuje się m.in. znaczne zwiększenie wag przypisanych parkom narodowym i rezerwatom przyrody, zaś zmniejszenie (lub całkowite zniesienie) wag przypisanych parkom krajobrazowym i obszarom chronionego krajobrazu z niewielką liczbą wprowadzonych zakazów.

Tabela 3. Wagi przypisane obszarom prawnie chronionym służące obliczaniu przeliczeniowej powierzchni obszarów chronionych

Obszar prawnie chroniony	Obowiązująca waga
Park narodowy	2,0
Rezerwat przyrody	1,0
Strefa ochrony krajobrazu w obrębie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu	0,6
Park krajobrazowy lub obszar chronionego krajobrazu, na obszarze którego wprowadzono co najmniej 5 zakazów „ustawowych”	0,3
Park krajobrazowy lub obszar chronionego krajobrazu, na obszarze którego wprowadzono co najmniej 1 zakaz „ustawowy”	0,1
Obszar Natura 2000	0,15

Warto jednak podkreślić, że dodatkowe środki w budżecie gminy mogą pełnić **nie tylko funkcję kompensacyjną, lecz także stymulacyjną**. W interesie gminy może być więc wyrażenie zgody na utworzenie nowej formy ochrony przyrody, poszerzenie granic już istniejącej czy nawet zaostreżenie obowiązującego reżimu ochronnego. Dobry przykład stanowi procedura tworzenia PN Doliny Dolnej Odry, przeprowadzona w okresie obowiązywania nowych ram prawnych finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Wszystkie zainteresowane samorządy zgodziły się na jego utworzenie. Co więcej, w przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu gmina sama może wnioskować o ich utworzenie lub poszerzenie granic³⁴. Wyniki badań dotyczących Portugalii i Brazylii wskazują, że powstawanie nowych obszarów prawnie chronionych może być efektem wprowadzenia ekologicznych transferów fiskalnych (Schröter-Schlaack i in. 2014; Busch i in. 2021). Czas pokaże, czy nowe warunki finansowe skłonią polskie gminy do podejmowania tego rodzaju inicjatyw.

A jak to się ma do rozwoju lokalnego?

Celem niniejszego raportu było zbadanie, **czy i w jakim stopniu istnienie obszarów prawnie chronionych – a w konsekwencji obowiązywania powiązanych z nimi zakazów i ograniczeń – wpływa na dynamikę rozwoju lokalnego w jego różnych wymiarach**. Prezentowane analizy mają charakter kompleksowy – uwzględniają one pięć kluczowych (zarówno z punktu widzenia systemu ochrony przyrody, jak i dochodów jednostek samorządu terytorialnego) powierzchniowych form ochrony przyrody: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000. Pozwala to na powiązanie siły i kierunku wpływu obszarów chronionych na dynamikę rozwoju lokalnego ze skalą ograniczeń rozwojowych wynikającą z ich istnienia. Ponadto zwracamy uwagę nie tylko na znaczenie samego faktu istnienia obszaru prawnie chronionego, lecz także – jaką część obszaru gminy on zajmuje; w niektórych przypadkach pokusiliśmy się też o wyznaczenie „optymalnych” udziałów obszarów chronionych w powierzchni gminy w odniesieniu do wybranych wskaźników rozwojowych.

³⁴ Odpowiednio art. 16 ust. 4d uop (parki krajobrazowe) i art. 23 ust. 3d uop (obszary chronionego krajobrazu).

Parki narodowe tworzone są na obszarach obejmujących co najmniej 1000 ha i wyróżniających się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, ochronie zaś podlega cała przyroda i walory krajobrazowe. Obecnie w Polsce istnieją 23 parki narodowe obejmujące około 1% powierzchni kraju.

Rezerwaty przyrody są to obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi. W Polsce istnieje 1660 rezerwatów przyrody, obejmujących niespełna 0,6% powierzchni kraju.

Parki krajobrazowe obejmują obszary chronione ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Obecnie istnieją 124 parki krajobrazowe, których powierzchnia stanowi 8,3% terytorium Polski.

Obszary chronionego krajobrazu obejmują tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych. W Polsce obecnie istnieje 407 takich obszarów, obejmujących 22,3% powierzchni kraju.

Sieć Natura 2000 obejmuje obszary, na których kluczowe jest zachowanie określonych typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i ich siedlisk uważanych za cenne i zagrożone w skali całej Europy, a także ochrona różnorodności biologicznej. Obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO) obejmują 15,9% powierzchni Polski, zaś specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO) – 11,2%.

Metody badań i źródła danych

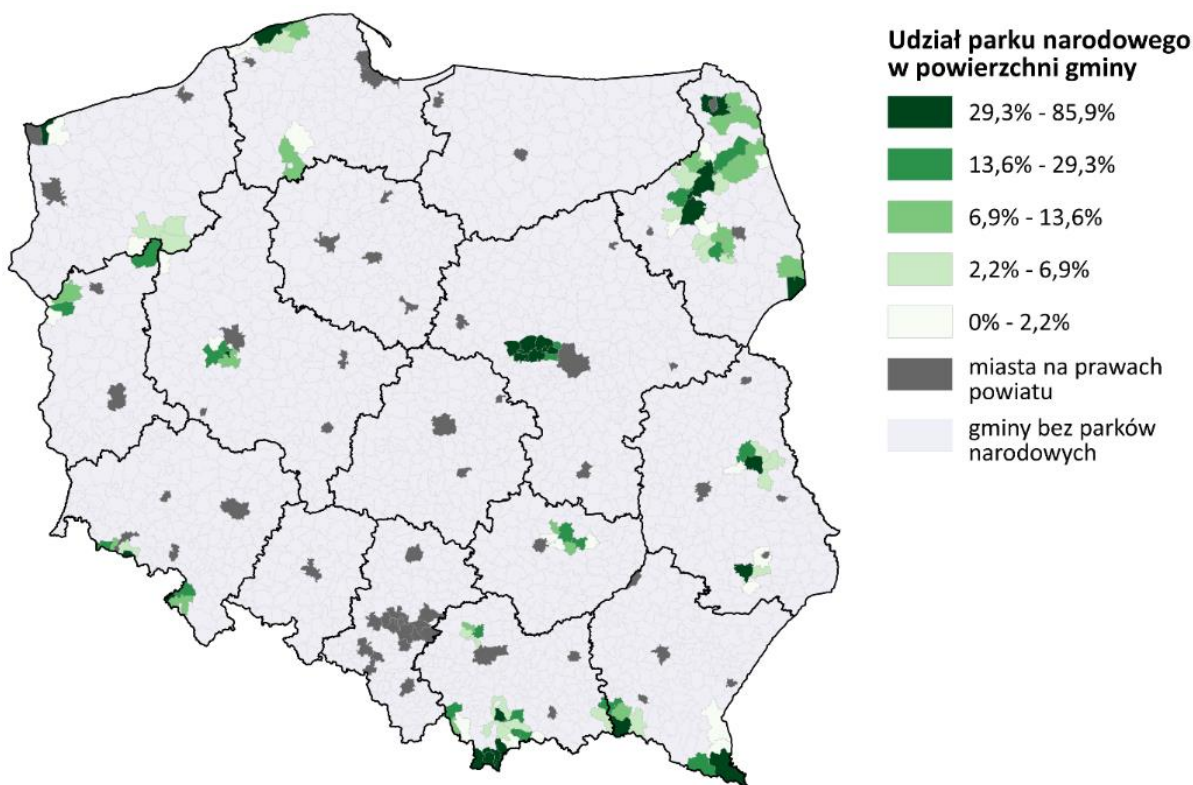
Aby ocenić skalę wpływu występowania wybranych form ochrony przyrody na dynamikę rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin zastosowaliśmy zaawansowane popularne metody ekonometryczne, umożliwiające analizy w sytuacji dużej rozbieżności między liczbą gmin objętych różnymi formami ochrony przyrody (patrz rysunki 1 i 2)³⁵. Do oceny wpływu występowania parku narodowego na dynamikę rozwoju lokalnego wykorzystaliśmy metodę *Propensity Score Matching* (PSM). W pierwszym kroku określiliśmy cechy gminy potencjalnie związane z lokalizacją parku narodowego – takie jak: liczba ludności, gęstość zaludnienia, położenie w danym województwie czy odległość od najbliższego miasta wojewódzkiego. Następnie dla każdej z gmin, w których zlokalizowano parki narodowe, poszukiwaliśmy jej „bliźniaków” – gmin najbardziej zbliżonych pod względem wspomnianych wyżej cech, a jednocześnie bez parku narodowego w swoich granicach – i porównaliśmy je ze sobą. Takie podejście pozwala ograniczyć wpływ różnic strukturalnych między gminami i lepiej przybliżyć efekt związany z obecnością parku narodowego. Dzięki temu możliwe było oddzielenie wpływu samej obecności parku narodowego

³⁵ Spośród 2411 analizowanych gmin obszary Natura 2000 znajdują się w granicach 1425 (59,1%), obszary chronionego krajobrazu – w 1314 (54,5%), parki krajobrazowe – w 637 (26,4%), rezerwaty przyrody – w 941 (39%), zaś parki narodowe – zaledwie w 117 (4,9%). W sytuacji gdy gminy, w granicach których znajdują się parki narodowe, stanowią niespełna 5% ogółu, interpretacja wyników modeli opartych na analizie regresji stanowiłaby duże wyzwanie.

od innych uwarunkowań, takich jak położenie i wielkość gminy. Aby uchwycić zróżnicowanie krajobrazowe parków narodowych, obok analizy ogólnopolskiej przeprowadziliśmy odrębne analizy dla gmin nadmorskich³⁶, górskich³⁷, metropolitalnych³⁸ oraz nizinnych³⁹. Wstępne wyniki skłoniły nas do dalszego pogłębienia analiz – sprawdziliśmy więc także, na ile wpływ istnienia parku narodowego na rozwój lokalny zmienia się w zależności od tego, jak dużą część gminy on obejmuje⁴⁰. Pozwoliło to na sprawdzenie, na ile relatywny wzrost powierzchni obszarów prawnie chronionych przekłada się na większe ograniczenia lub szanse rozwojowe gmin.

Wpływ pozostałych analizowanych form ochrony przyrody (rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obszarów Natura 2000) na dynamikę rozwoju lokalnego zbadaliśmy z wykorzystaniem przestrzennego modelu ekonometrycznego SARAR (1,1). Pozwolił on na uwzględnienie zależności przestrzennych między gminami, np. czy i na ile obecność obszaru chronionego w jednej gminie wpływa na dynamikę rozwoju zarówno tej gminy oraz gmin sąsiednich.

Rys. 1. Udział parku narodowego w powierzchni gminy w powierzchni gmin w 2024 roku



³⁶ Gminy posiadające linię brzegową (z wyłączeniem miast na prawach powiatu).

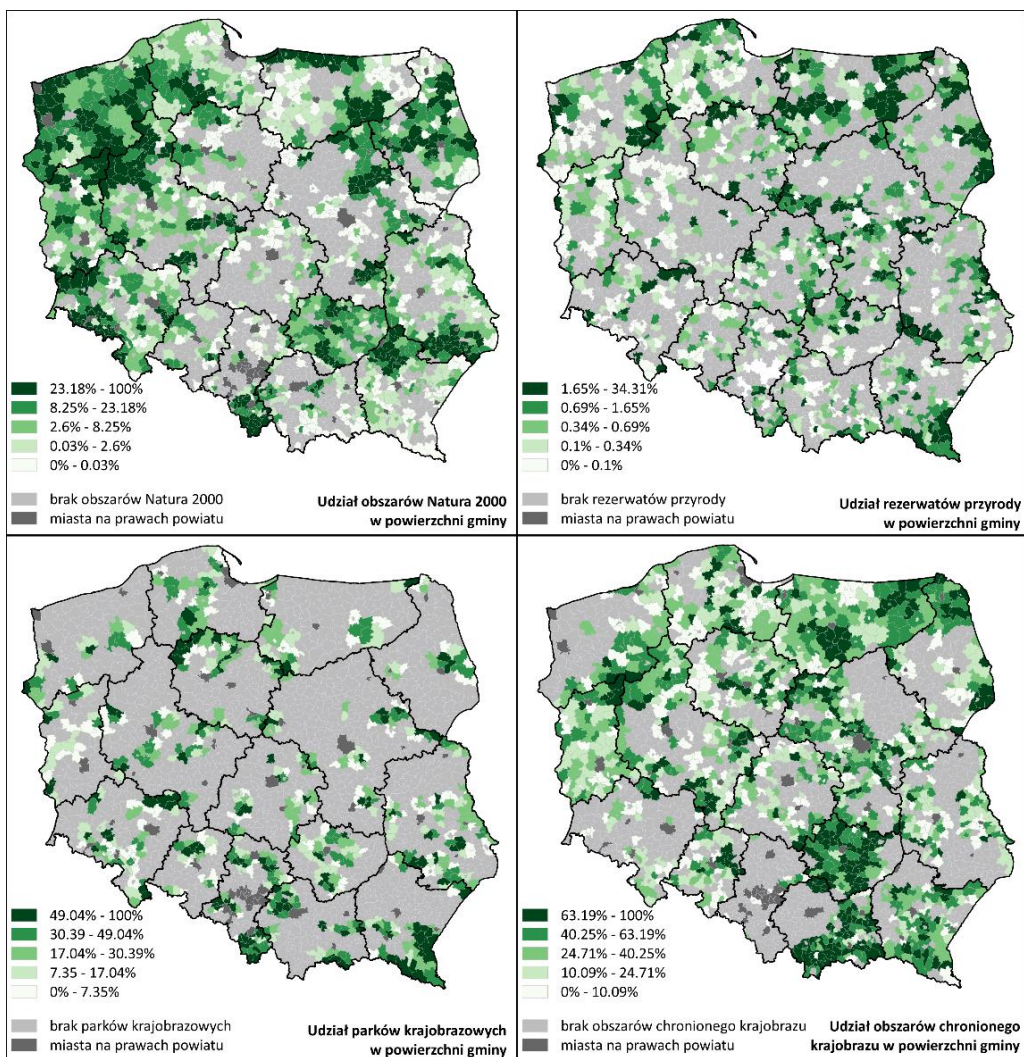
³⁷ Gminy wskazane w Załączniku nr 7 do Uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r.

³⁸ Gminy należące do Miejskich Obszarów Funkcjonalnych Warszawy, Krakowa, Poznania, Wrocławia, Łodzi, Gdańska, Gdyni oraz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Szczegółowy wykaz gmin należących do obszarów funkcjonalnych według FUA2022 można znaleźć na stronie GUS-u (GUS 2024).

³⁹ W tej grupie ujęty został także Roztoczański Park Narodowy. Nie są to obszary nizinne, jednak biorąc pod uwagę skalę ruchu turystycznego, gminom, na których obszarze znajduje się ten park, bliżej jest do terenów nizinnych niż górskich.

⁴⁰ Biorąc pod uwagę rozkład danych, przyjęliśmy następujące progi graniczne: 10%, 15% i 20%.

Rys. 2. Udział obszarów Natura 2000, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu w powierzchni gmin w 2024 roku



W naszych analizach wykorzystaliśmy publicznie dostępne dane statystyczne, w znacznej mierze pozyskane z Banku Danych Lokalnych GUS. Wyróżniliśmy trzy grupy zmiennych: zmienne wyjaśniające (wskaźniki pokrycia gmin formami ochrony przyrody), zmienne wyjaśniane (wskaźniki charakteryzujące dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego gmin), a także szereg zmiennych kontrolnych (patrz tabela 4).

Tabela 4. Zmienne wykorzystane w analizach

Grupa zmiennych	Zmienne/wskaźniki
<i>Zmienne wyjaśniające – formy ochrony przyrody</i>	Występowanie parku narodowego na terenie gminy (tak/nie)
	≥10% udziału parków narodowych w powierzchni gminy (tak/nie)
	≥15% udziału parków narodowych w powierzchni gminy (tak/nie)
	≥20% udziału parków narodowych w powierzchni gminy (tak/nie)
	Udział procentowy powierzchni gminy zajmowany przez rezerваты przyrody (2024)
	Udział procentowy powierzchni gminy zajmowany przez parki krajobrazowe (2024)
	Udział procentowy powierzchni gminy zajmowany przez obszary chronionego krajobrazu (2024)
	Udział procentowy powierzchni gminy zajmowany przez obszary Natura 2000 (2024)

<i>Zmienne wyjaśniane – dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego⁴¹</i>	Zmiana liczby mikroprzedsiębiorstw na 1000 mieszkańców (2010–2024)
	Zmiana liczby przedsiębiorstw zatrudniających ≥ 10 pracowników na 1000 mieszkańców (2010–2024)
	Procentowa zmiana dochodów własnych <i>per capita</i> (2005–2024)
	Skumulowane saldo migracji na 1000 mieszkańców (2005–2024)
	Mieszkania oddane do użytku na 1000 mieszkańców (2005–2024)
	Zmiana powierzchni użytkowej hoteli na 1000 mieszkańców (2005–2024)
	Zmiana powierzchni obiektów przemysłowych i magazynowych na 1000 mieszkańców (2005–2024)
	Zmiana powierzchni obiektów handlowych na 1000 mieszkańców (2005–2024)
<i>Zmienne kontrolne</i>	Gęstość zaludnienia (średnia 2004–2024)
	Liczba ludności (średnia 2004–2024)
	Dochody własne gminy <i>per capita</i> (2009)
	Przynależność do obszaru metropolitalnego ⁴²
	Przynależność do obszaru funkcjonalnego dużego miasta ⁴³
	Odległość do najbliższego miasta wojewódzkiego
	Przynależność do województwa
	Występowanie węzła autostradowego lub drogi szybkiego ruchu

Wpływ obszarów prawnie chronionych na dynamikę rozwoju lokalnego: wyniki badań

Parki narodowe: czy typ krajobrazu ma znaczenie?

Wyniki badań wskazują, że istnienie parków narodowych wpływa na dynamikę rozwoju lokalnego, jednak charakter tego oddziaływania zależy w dużej mierze od typu krajobrazu (patrz tabela 5). Parki sprzyjają m.in. powstawaniu mikroprzedsiębiorstw, co jest widoczne zwłaszcza w gminach górskich, nadmorskich i na obszarach metropolitalnych. W dwóch pierwszych przypadkach park narodowy jest jedną ze składowych budujących atrakcyjność turystyczną, co generuje dodatkowy popyt na usługi gastronomiczne, noclegowe i rekreacyjne. Przejawia się to m.in. poprzez stymulowanie rozwoju bazy hotelowej na obszarach górskich⁴⁴. Korzyści wynikające ze wzrostu ruchu turystycznego wydają się więc silniejsze niż ograniczenia związane z ochroną przyrody. Z kolei w gminach metropolitalnych parki narodowe przyciągają odwiedzających weekendowych, najczęściej mieszkańców dużych miast – i to do nich głównie skierowana jest oferta gastronomiczna czy rekreacyjna. Z uwagi na specyficzny profil odwiedzających oraz ograniczenia w gospodarowaniu położonymi na tych terenach obszarami chronionymi, dynamika przyrostu bazy hotelowej jest tam istotnie słabsza niż w podobnych gminach bez parków narodowych.

⁴¹ Różnice w analizowanych okresach uwarunkowane są dostępnością danych statystycznych.

⁴² Przynależność gminy do Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego następujących miast: Warszawa, Kraków, Wrocław, Łódź, Poznań, Gdańsk, GZM, Szczecin (Churski i in. 2023).

⁴³ Przynależność gminy do Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego miast o populacji przekraczającej 100 000 mieszkańców, z wyłączeniem Miejskich Obszarów Funkcjonalnych Warszawy, Krakowa, Wrocławia, Łodzi, Poznania, Gdańska, GZM i Szczecina (Churski i in. 2023).

⁴⁴ Odwrotną zależność zaobserwowano jednak np. we Włoszech; piszą o tym D'Alberto i in. (2024).

Dynamika powstawania większych przedsiębiorstw jest istotnie niższa w gminach z parkami narodowymi, w szczególności na obszarach metropolitalnych. Wynika to głównie z mniejszej dostępności terenów inwestycyjnych. Warto jednak zaznaczyć, że nie odnotowaliśmy istotnego wpływu parków narodowych na dynamikę przyrostu powierzchni przemysłowych i magazynowych na obszarach metropolitalnych, choć w skali kraju wpływ ten jest istotnie negatywny⁴⁵. Co ciekawe, istnienie parku narodowego w gminie na terenach nizinnych może sprzyjać powstawaniu większych przedsiębiorstw. Nie są to jednak podmioty uciążliwe dla środowiska i negatywnie oddziałujące na estetykę krajobrazu – powierzchnia przemysłowa i magazynowa przyrasta tam istotnie wolniej. Mogą to być przykładowo usługi hotelarskie o wysokim standardzie.

W skali kraju istnienie parków narodowych istotnie negatywnie wpływa na dynamikę dochodów własnych gmin *per capita*. Ograniczenia rozwojowe dla większych inwestycji przekładają się na niższe wpływy podatkowe, w szczególności w gminach górskich i metropolitalnych. Dynamiczny rozwój mikroprzedsiębiorstw nie kompensuje więc w pełni utraconych wpływów do budżetu lokalnego. Odwrotną prawidłowość obserwujemy dla parków nizinnych – stan ten może jednak wynikać z postępującej depopulacji obszarów położonych peryferyjnie, co wpływa na pozornie korzystną dynamikę dochodów własnych gmin na tych obszarach.

Parki narodowe oddziałują również na dynamikę procesów migracyjnych i osiedleńczych. W przypadku gmin metropolitalnych obserwujemy dodatni wpływ na saldo migracji, co można tłumaczyć wysoką atrakcyjnością przyrodniczą takich lokalizacji dla mieszkańców dużych miast. Jednocześnie na obszarach nizinnych obecność parków narodowych ogranicza dynamikę aktywności budowlanej, co może wynikać zarówno z ograniczeń inwestycyjnych, jak i być efektem ogólnych procesów depopulacyjnych (Rodriguez-Rodriguez 2021).

Podsumowując, wpływ parków narodowych na dynamikę rozwoju lokalnego różni się w zależności od typu krajobrazu. W regionach o wysokiej atrakcyjności turystycznej (górkich, nadmorskich) sprzyjają one rozwojowi usług i mikroprzedsiębiorczości, natomiast na innych obszarach mogą ograniczać możliwość lokalizacji większych inwestycji.

Tabela 5. Średnie efekty wynikające z istnienia parku narodowego na terenie gminy

	Polska	Obszary górskie	Obszary nadmorskie	Obszary metropolitalne	Obszary nizinne
Zmiana liczby mikroprzedsiębiorstw na 1000 mieszkańców (2010–2024)	7,238**	22,292**	2,828***	6,250**	
Zmiana liczby przedsiębiorstw zatrudniających ≥10 pracowników na 1000 mieszkańców (2010–2024)	-0,388***			-0,547***	0,047*
Procentowa zmiana dochodów własnych <i>per capita</i> (2005–2024)	-0,090**	-0,140***		-0,110***	0,071*
Skumulowane saldo migracji na 1000 mieszkańców (2005–2024)	2,989***			3,999***	

⁴⁵ Piszą o tym Crommelynck i in. (2024).

Mieszkania oddane do użytku na 1000 mieszkańców (2005–2024)	1,548***			1,407**	-0,593**
Zmiana powierzchni użytkowej hoteli na 1000 mieszkańców (2005–2024)	1,032***	3,096***		-0,134***	
Zmiana powierzchni obiektów przemysłowych i magazynowych na 1000 mieszkańców (2005–2024)	-0,544**	-0,531***			-0,345*
Zmiana powierzchni obiektów handlowych na 1000 mieszkańców (2005–2024)		-0,136*		0,187*	

*, **, *** oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 0,1, 0,05 oraz 0,01

Źródło: Opracowanie własne

Im więcej parku narodowego, tym lepiej?

Niekoniecznie. Stopniowe zawężanie zakresu analizy do gmin o coraz większym udziale parków narodowych pokazuje, że zależność między udziałem parku narodowego w powierzchni gminy często przyjmuje charakter nieliniowy (patrz tabela 6). Przykładowo, najlepsze warunki do rozwoju mikroprzedsiębiorczości są w gminach z kilkunastoprocentowym udziałem parków narodowych w ich powierzchni, zaś zdecydowanie słabsze (choć nadal korzystne) tam, gdzie ten udział jest bardzo wysoki (co najmniej 20%) lub niski (poniżej 10%). Parki narodowe istotnie negatywnie oddziałują na rozwój małych, średnich i dużych przedsiębiorstw jedynie wtedy, gdy uwzględnimy te gminy, w których stanowią one kilka-kilkanaście procent ich obszaru; w przypadku analizowania wyłącznie gmin w znacznym stopniu pokrytych parkami narodowymi (co najmniej 15%) zależność ta jest nieistotna statystycznie. Wraz ze wzrostem udziału parków narodowych w powierzchni gminy zmniejsza się ich rola w kreowaniu atrakcyjności osiedleńczej, zaś najbardziej sprzyjające warunki dla budownictwa mieszkaniowego są w tych gminach, w których parki narodowe stanowią około 10-15% powierzchni. Większy udział obszarów chronionych powiązany jest także z lepszymi warunkami do rozwoju bazy hotelowej oraz stopniowo słabnącymi warunkami do inwestycji o charakterze przemysłowym i magazynowym. Optymalne warunki do rozwoju obiektów handlowych stanowi z kolei kilkunastoprocentowy udział parków narodowych w powierzchni gminy.

Interesująca zależność ma miejsce w przypadku dynamiki dochodów własnych gminy *per capita* – o ile początkowo wzrost udziału parku narodowego w powierzchni gminy wiąże się ze słabnięciem tego wskaźnika rozwoju lokalnego. Gdy jednak weźmiemy pod uwagę jedynie gminy z bardzo wysokim udziałem parków narodowych (co najmniej 20%), widać, że ich obecność wpływa korzystnie na dynamikę dochodów własnych gmin. Taki stan rzeczy może być powiązany z rozwojem turystyki (w tym mikroprzedsiębiorczości oraz usług hotelarskich) na obszarach atrakcyjnych przyrodniczo. Warto jednak podkreślić, że gminy o wysokim udziale parków narodowych charakteryzują się niską gęstością zaludnienia i tendencjami depopulacyjnymi, co może wpływać na uzyskany wynik. **Turystyka i intensywna ochrona przyrody na terenach bardzo atrakcyjnych przyrodniczo mogą więc być szansą rozwojową dla gmin położonych na obszarach peryferyjnych.**

Tabela 6. Średnie efekty wynikające z istnienia parku narodowego w zależności od jego udziału w powierzchni gminy

	Park narodowy występuje na terenie gminy	Park narodowy zajmuje co najmniej 10% powierzchni gminy	Park narodowy zajmuje co najmniej 15% powierzchni gminy	Park narodowy zajmuje co najmniej 20% powierzchni gminy
Zmiana liczby mikroprzedsiębiorstw na 1000 mieszkańców (2010–2024)	7,238**	14,105***	12,135**	6,782*
Zmiana liczby przedsiębiorstw zatrudniających ≥10 pracowników na 1000 mieszkańców (2010–2024)	-0,388***	-0,236*		
Procentowa zmiana dochodów własnych per capita (2005–2024)	-0,090**	-0,148***		0,099**
Skumulowane saldo migracji na 1000 mieszkańców (2005–2024)	2,989***	2,756**	2,034**	1,813*
Mieszkania oddane do użytku na 1000 mieszkańców (2005–2024)	1,548***	1,987***	1,637**	
Zmiana powierzchni użytkowej hoteli na 1000 mieszkańców (2005–2024)	1,032***	1,256***	1,718***	1,923***
Zmiana powierzchni obiektów przemysłowych i magazynowych na 1000 mieszkańców (2005–2024)	-0,544**	-0,711**	-0,876***	-1,135***
Zmiana powierzchni obiektów handlowych na 1000 mieszkańców (2005–2024)		0,125*	0,157**	0,128**

*, **, *** oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 0,1, 0,05 oraz 0,01

Źródło: Opracowanie własne

W kierunku „optymalnego” udziału obszarów prawnie chronionych

Podobnie jak parki narodowe, również rezerваты przyrody, obszary chronionego krajobrazu oraz obszary Natura 2000 stymulują mikroprzedsiębiorczość (patrz tabela 7). Warto jednak zauważyć, że w przypadku rezerwatów przyrody mamy do czynienia z zależnością nieliniową; ich „optymalny” udział wynosi około 16% powierzchni gminy, większy zaś już niekorzystnie wpływa na rozwój mikroprzedsiębiorczości. Większy udział rezerwatów przyrody i obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy jest także powiązany z większą dynamiką rozwoju bazy hotelowej (Cremer-Schulte i Dissart 2013). Jednocześnie w obu przypadkach obserwujemy ujemną autokorelację przestrzenną, co może oznaczać, że rozwój tych usług w jednej gminie ogranicza zapotrzebowanie na podobnego rodzaju działalności w gminach sąsiednich. Zbliżone efekty obserwujemy także w przypadku wpływu obszarów prawnie chronionych na saldo migracji czy dynamikę budownictwa mieszkaniowego. Najbardziej atrakcyjny jest nie więcej niż kilkunastoprocentowy udział rezerwatów przyrody w powierzchni gminy – odpowiednio do około 12% dla salda migracji oraz do około 15% dla przyrostu liczby mieszkań na 1000 mieszkańców.

Powyższe rezultaty potwierdzają wyniki dotychczasowych badań wskazujące, że silne ograniczenia związane z obowiązywaniem wysokiego reżimu ochronnego, w szczególności obejmujące znaczną część gminy, mogą hamować jej rozwój gospodarczy (Crommelynck i in. 2024). Duży udział obszarów prawnie chronionych może mieć jednak znaczenie również w przypadku obowiązywania mniej restrykcyjnych ograniczeń. Im większy udział parków krajobrazowych w powierzchni gminy, tym słabiej w ostatnim dwudziestoleciu rozwijało się budownictwo przemysłowe, magazynowe i handlowe. Zbliżoną zależność odnotowujemy również w przypadku obszarów chronionego krajobrazu. Co ciekawe, ich oddziaływanie na dynamikę budownictwa związanego z handlem ma charakter nieliniowy – spada ona wraz ze wzrostem udziału w powierzchni gminy, by osiągnąć minimum przy około 54-procentowym udziale. Dalszy wzrost udziału obszarów chronionego krajobrazu powoduje jednak zwiększenie dynamiki budownictwa związanego z handlem, zaś najlepsze warunki odnotowujemy w gminach o bardzo wysokim lub... zerowym udziale tej formy ochrony przyrody w powierzchni gminy. Dodatnią zależność odnotowujemy także w przypadku zwiększającego się udziału obszarów chronionego krajobrazu oraz dynamiki przyrostu bazy hotelowej. Połączenie wysokich walorów krajobrazowych i relatywnie niewielkich ograniczeń w gospodarowaniu sprzyja więc rozwojowi turystyki, ten zaś zwrótnie oddziałuje na inne wymiary rozwoju lokalnego.

Wzrost udziału rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych w powierzchni gminy przekłada się na wyższą dynamikę ich dochodów własnych *per capita*. Dla obszarów chronionego krajobrazu i obszarów Natura 2000 obserwujemy z kolei zależności nieliniowe. W pierwszym przypadku wartość graniczną stanowi udział piętnastoprocentowy: poniżej tej wartości zależność jest ujemna, powyżej zaś obserwujemy kwadratowy wzrost dochodów własnych. Odwrotny trend obserwujemy jednak dla obszarów Natura 2000 – dynamika dochodów własnych jest istotnie wyższa wtedy, gdy ich udział w powierzchni gminy nie przekracza około 34%.

Tabela 7. Wpływ obszarów prawnie chronionych na dynamikę rozwoju lokalnego – wskaźniki cząstkowe

	Udział procentowy powierzchni gminy zajmowany przez rezerваты przyrody	Udział procentowy powierzchni gminy zajmowany przez parki krajobrazowe	Udział procentowy powierzchni gminy zajmowany przez obszary chronionego krajobrazu	Udział procentowy powierzchni gminy zajmowany przez obszary Natura 2000
Zmiana liczby mikroprzedsiębiorstw na 1000 mieszkańców (2010–2024)	22,125***		0,373***	0,805***
Zmiana liczby przedsiębiorstw zatrudniających ≥10 pracowników na 1000 mieszkańców (2010–2024)	-0,872***			
Procentowa zmiana dochodów własnych <i>per capita</i> (2005–2024)	0,950***	0,108*	-0,032*	0,178**
Skumulowane saldo migracji na 1000 mieszkańców (2005–2024)	24,589***		2,606***	
Mieszkania oddane do użytku na 1000 mieszkańców (2005–2024)	15,964***		0,802***	

Zmiana powierzchni użytkowej hoteli na 1000 mieszkańców (2005–2024)	13,109***			1,931***
Zmiana powierzchni obiektów przemysłowych i magazynowych na 1000 mieszkańców (2005–2024)		-1,703**	-1,300***	
Zmiana powierzchni obiektów handlowych na 1000 mieszkańców (2005–2024)	3,935***	-0,263***	-0,447***	

*, **, *** oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 0,1, 0,05 oraz 0,01

Źródło: Opracowanie własne

Podsumowanie

Uzyskane wyniki wskazują, że **trudno mówić o jednoznacznie pozytywnym lub negatywnym wpływie obszarów prawnie chronionych na rozwój lokalny**. W przypadku parków narodowych ich wpływ na poszczególne wymiary rozwoju lokalnego często różnicuje się w zależności od **typu krajobrazu** objętego ochroną i jego **atrakcyjności turystycznej**. Znaczny udział obszarów o silniejszym reżimie ochronnym (a zarazem bardziej restrykcyjnych ograniczeniach rozwojowych) w powierzchni gminy często zmniejsza jej atrakcyjność osiedleńczą i ogranicza rozwój działalności gospodarczej. Jednocześnie taka sytuacja sprzyja rozwojowi zagospodarowania turystycznego, w szczególności na obszarach górskich, gdzie warunki naturalne oddziałują na spektrum podejmowanych działalności. **W kontekście zrównoważonego rozwoju optymalny wydaje się więc scenariusz, w którym udział form ochrony przyrody o silnym reżimie ochronnym stanowi nie więcej niż kilka-kilkanaście procent powierzchni gminy, a korzyści wyływające z rozwoju turystyki równoważą utracone dochody związane z ograniczeniami w gospodarowaniu przestrzenią**. Turystyka może stać się także impulsem rozwojowym w gminach o dużym udziale obszarów prawnie chronionych i umiarkowanym reżimie ochronnym, w których ograniczeniom podlegają przede wszystkim działalności uciążliwe dla środowiska i negatywnie wpływające na estetykę krajobrazu.

Co jednak w sytuacji, gdy ze względu na unikalne walory przyrodnicze i krajobrazowe ich **ściśle ochrona staje się priorytetem**, a możliwości endogenicznego rozwoju są w dużej mierze ograniczone? W takich przypadkach system **ekologicznych transferów fiskalnych**, w polskim systemie finansów samorządowych występujący w postaci **potrzeb ekologicznych** jednostek samorządu terytorialnego, stanowi zastępową rekompensatę za utracone możliwości rozwojowe. Prezentowane w raporcie analizy wskazują jednak, że rzeczywistość jest **bardziej skomplikowana niż liniowe powiązanie** (nawet ważonej) powierzchni obszarów prawnie chronionych z wielkością rekompensat trafiających do budżetów samorządów. Tymczasem obecnie obowiązująca ustawa o dochodach JST opiera się w tym zakresie na takich właśnie prostych zależnościach. Uzyskane wyniki wskazują, że potrzebna jest dalsza dyskusja na temat obowiązującego systemu naliczania potrzeb ekologicznych – i w niektórych przypadkach – adekwatności udzielanego wsparcia. Wzięcie pod uwagę – zaznaczających się wyraźnie w naszych modelach – różnic wynikających z lokalizacji obszarów chronionych czy nieliniowego charakteru wielu zależności spowodowałoby jednak, że taki system byłby bardzo **złożony**, a jednocześnie wyjątkowo trudny do opracowania w formie regulacji ustawowych.

Mimo wszystko nie powinniśmy zapominać o **funkcji stymulacyjnej** ekologicznych transferów fiskalnych. Jeżeli jako społeczeństwo popieramy zwiększenie powierzchni obszarów chronionych czy, w szczególności, tworzenie nowych parków narodowych, to **jasny mechanizm zachęt** dla społeczności lokalnych musi być jednym z kluczowych elementów **polityki środowiskowej państwa**. Zestaw wag ustawowych przypisanych poszczególnym formom ochrony przyrody powinien więc być efektem decyzji o charakterze strategicznym, uwzględniających nie tylko funkcję kompensacyjną, ale także stymulującą.

Literatura

- Busch, J., Ring, I., Akullo, M., Amarjargal, O., Borie, M., Cassola, R.S., Cruz-Trinidad, A., Droste, N., Haryanto, J.T., Kasymov, U., Kotenko, N.V., Lhkagvadorj, A., De Paulo, F.L.L., May, P.H., Mukherjee, A., Mumbunan, S., Santos, R., Tacconi, L., Verde Selva, G., ... Zhou, K. (2021). A global review of ecological fiscal transfers, *Nature Sustainability*, 4(9), s. 756–765, <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00728-0>.
- Churski, P., Adamiak, C., Szyda, B., Dubownik, A., Pietrzykowski, M., Śleszyński, P. (2023). Nowa delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i jej zastosowanie w praktyce zintegrowanego podejścia terytorialnego (place based approach), *Przegląd Geograficzny*, 95(1), s. 29–55, <https://doi.org/10.7163/PrzG.2023.1.2>.
- Cieślak, I., Pawlewicz, K., Pawlewicz, A., Szuniewicz, K. (2015). Impact of the Natura 2000 network on social-economic development of rural communes in Poland. *Research for Rural Development, Annual 21st International Scientific Conference Proceedings*, vol. 2, s. 169–175.
- Cremer-Schulte, D., Dissart, J-C. (2013). Evaluating rural development in French Regional Nature Parks, *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(3), s. 383–403, <http://dx.doi.org/10.1080/09640568.2013.859571>.
- Crommelynck, D., Leprince, M., Thébaud, O. (2024). Protected areas and municipality finances: Evidence from France, *Annals of Economics and Statistics*, 156, s. 167–206, <https://doi.org/10.2307/48804185>.
- D'Alberto, R., Zavalloni, M., & Pagliacci, F. (2024). The environmental and socioeconomic impacts of the Italian National Parks: Time and spillover effects across different geographical contexts, *Global Environmental Change*, 86, 102838, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2024.102838>.
- Dziemianowicz, W., Peszat, K., Przyborowski, K. (2015). Natura 2000 w kontekście konkurencyjności i możliwości rozwojowych gmin w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(59), s. 86–103, <https://doi.org/10.7366/1509499515904>.
- Guzal-Dec D., Zwolińska-Ligaj M. (2016). Natura 2000 w województwie lubelskim – bariera czy wykorzystana szansa rozwoju samorządów gminnych?, *Wieś i Rolnictwo*, 3(172), s. 88–109, <https://doi.org/10.53098/wir032016/04>.
- Rodriguez-Rodriguez, D., Larrubia R., & Sinoga, J.D. (2021). Are protected areas good for human species? Effects of protected areas on rural depopulation in Spain, *Science of the Total Environment*, 763, 144399, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.144399>.

Schröter-Schlaack, C., Ring, I., Koellner, T., Santos, R., Antunes, P., Clemente, P., Mathevet, R., Borie, M., Grodzińska-Jurczak, M. (2014). Intergovernmental fiscal transfers to support local conservation action in Europe, *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 58(1), s. 98–114. <https://doi.org/10.1515/zfw.2014.0007>.

Stanny, M. (2010). Poziom rozwoju gospodarczego i społecznego gmin wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski względem klasyfikacji obszarowej Natura 2000, *Wieś i Rolnictwo*, 1(146), s. 93-105, <https://doi.org/10.53098/wir.2010.1.146/05>.

Akty prawne

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk nr 2198, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2198> [dostęp tu i nast.: 17.03.2026].

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, nie nadano numeru druku, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-13032-2026/\\$file/10-RPW-13032-2026.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-13032-2026/$file/10-RPW-13032-2026.pdf) [dostęp: 28.04.2026]

Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (t.j. M.P. 2022 poz. 22, z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000022/O/M20220022.pdf>.

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024 poz. 1572, z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20240001572/U/D20241572Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2026 poz. 13), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20260000013/T/D20260013L.pdf>.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1130, z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20240001130/U/D20241130Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. 2001 nr 3, poz. 21), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010030021/O/D20010021.pdf>.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, druk nr 1721, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/1BD18EE7C4E71289C1258D0E0040DE13/%24File/1721.pdf>.

Źródła internetowe

- CBOS (2000). *Polacy o parkach narodowych. Komunikat z badań*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2000/K_148_00.PDF [dostęp tu i nast.: 4.04.2026].
- GUS (2024). Delimitacja Obszarów Wiejskich (DOW), <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/delimitacja-obszarow-wiejskich-dow-/>.
- Klub, P. (2023), *Propozycja uzupełnienia sieci polskich parków narodowych*, Fundacja Dziedzictwo Przyrodnicze, https://przyrodnicze.org/wp-content/uploads/old/2023/06/Propozycja-uzupelnienia-sieci-polskich-parkow-narodowych_ostateczna-wersja.pdf.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska (2025). *Polacy popierają utworzenie Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry*, 14 października, <https://www.gov.pl/web/klimat/polacy-popieraja-utworzenie-parku-narodowego--doliny-dolnej-odry>.
- Oko.press (2025), *Alternatywa dla parków narodowych? Boom na rezerваты po kilkunastu latach zastoju*, 24 września, <https://oko.press/boom-na-rezerваты-po-kilkunastu-latach-zastoju>.
- Państwowa Rada Ochrony Przyrody (2025). *Opinia dotycząca dobrych praktyk obejmowania obszarów cennych przyrodniczo ochroną rezerwatową*, 10 września, https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2025/09/PROP-25-19_Tworzenie-rezerwatow.pdf.
- prezydent.pl (2025), *Prezydent Karol Nawrocki zawetował cztery ustawy*, 7 listopada, <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy-zawetowane/prezydent-karol-nawrocki-zawetowal-cztery-ustawy,109827>.
- WWF (2019). *Polacy to ekopatrioci – chcą OZE, Parków Narodowych i transportu publicznego*, 28 marca, https://media.wwf.pl/pr/429400/polacy-to-ekopatrioci-chca-oze-parkow-narodowych-i-transportu-publiczn#_ftnref2.