

Wojciech ZBARASZEWSKI

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA PARKÓW NARODOWYCH W POLSCE

Wojciech Zbaraszewski, dr inż. – Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny
w Szczecinie

adres korespondencyjny:
Wydział Ekonomiczny
ul. K. Janickiego 31, 71-270 Szczecin
e-mail: wzbaraszewski@zut.edu.pl

THE ECONOMIC ACTIVITY OF THE NATIONAL PARKS IN POLAND

SUMMARY: The primary funding source for national parks in Poland, as elsewhere in the world, is the public budget, donations in particular. Due to limitations of public funds, a chance to increase funding for national parks could be found in market sources, including the income from the economic activity. A record about the business opportunities for national parks was present in the revised Nature Conservation Act. The aim of the article is to analyse the current situation of business opportunities for Polish national parks. The article indicated the circumstances which prohibit the direct conduct of economic activities by Polish national parks.

KEYWORDS: economic activity, funding, national park, Nature Conservation Act, protected areas

Wstęp

Z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że obowiązkiem państwa jest zachowanie zasobów przyrodniczych będących dziedzictwem narodowym oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego dla obecnego i przyszłych pokoleń¹. Formą zachowania zasobów przyrodniczych, dziedzictwa narodowego jest park narodowy. Park narodowy uznaje się za dobro publiczne, co przejawia się między innymi tym, że korzystanie z niego przez jedną osobę nie powoduje, że inna osoba nie może równocześnie z niego korzystać². Parki narodowe, jako dobro publiczne finansowane są z budżetu państwa. Dla konsumentów oznacza to, że dobra publiczne są dostarczane nieodpłatnie lub co najwyżej częściowo odpłatnie. Dlatego jednym z podstawowych problemów parków narodowych jest niezdolność do samofinansowania. Do najczęściej wykorzystywanych źródeł finansowania parków zalicza się dotacje. Jednak dotacje mogą być często źródłem finansowania niewystarczającym na sfinansowanie wszystkich potrzeb. Dlatego znaczenia nabiera potrzeba dywersyfikowania źródeł finansowania parków narodowych. Szansy pozyskania dodatkowego źródła finansowania można upatrywać między innymi w przychodach z prowadzonej przez parki działalności gospodarczej.

Celem artykułu jest analiza możliwości prowadzenia przez polskie parki narodowe działalności gospodarczej jako źródła przychodów. Zagadnienie to jest relatywnie mało rozpoznane w polskiej literaturze przedmiotu³. W artykule wskazano na okoliczności uniemożliwiające osiągnięcie przez parki narodowe bezpośrednio przychodów z prowadzenia działalności gospodarczej, tym samym dowodząc iluzoryczności zapisów związanych z tym zagadnieniem w znowelizowanej ustawie o ochronie przyrody.

W opracowaniu wykorzystano materiały źródłowe w postaci opracowań Głównego Urzędu Statystycznego, danych Ministerstwa Środowiska oraz Najwyższej Izby Kontroli. W celu możliwie wszechstronnego i obiektywnego przedstawienia wieloaspektowej problematyki wykorzystano właściwą tematycznie literaturę przedmiotu oraz akty prawne.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483), art. 74.

² S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Warszawa 2008, s. 28.

³ Zagadnienia związane z aspektami prawnymi funkcjonowania parków narodowych podejmowali w opracowaniach: W. Radecki oraz D. Sześciło, jednak nie w zakresie źródeł finansowania.

Parki narodowe w systemie obszarów chronionych

Parki narodowe uznawane są za najwyższą krajową formę obszarowej i konserwatorskiej ochrony przyrody. Pierwszy park na świecie (Yellowstone) powołano w Stanach Zjednoczonych w 1872 roku. Niewiele później, bo w 1879 roku, powstał pierwszy park w Australii (Royal). Uznaje się, że w Europie ta forma ochrony obszarowej zaistniała w Szwecji w 1909 roku (parki Abiko i Sarek), a następnie w 1910 roku w Rosji.⁴

W Polsce idea parku narodowego została zrealizowana dopiero w 1932 roku. Wówczas utworzono: Leśnictwo Park Narodowy w Białowieży oraz jednostkę Lasów Państwowych „Park Narodowy w Pieninach”. W Polsce za pierwszy akt prawny normującym zagadnienia parków narodowych można uznać ustawę w 1934 roku⁵. Jednak na podstawie tej ustawy utworzono w Polsce zaledwie jeden park narodowy i to dopiero po II wojnie światowej – Białowiecki Park Narodowy.

W Polsce park narodowy jest definiowany jako „obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe”⁶. W Polsce powierzchnia obszarów prawnie chronionej wynosiła ponad 10,1 mln ha, co stanowiło 32,5% powierzchni kraju. W 2013 roku łączna powierzchnia 23 parków narodowych wyniosła 314,6 tys. ha, co stanowi 1% powierzchni kraju. Ponadto do systemu obszarów prawnie chronionych w Polsce należy zaliczyć: rezerваты przyrody o łącznej powierzchni 166 tys. ha, parki krajobrazowe łącznie zajmujące powierzchnię 2531 tys. ha, obszary chronionego krajobrazu o łącznej powierzchni 7006 tys. ha, pozostałe formy ochrony przyrody (użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe), które łącznie zajmowały 147 tys. ha, a także ponad 36 tys. pomników przyrody. W Polsce duża część obszarów prawnie chronionych, w tym wszystkie parki narodowe i część parków krajobrazowych wchodzi w skład sieci Natura 2000. W ramach tej sieci wyznaczono dotychczas 845 specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO) oraz 145 specjalnych obszarów ochrony ptaków (OSO), które zajmują prawie 20% powierzchni lądowej kraju, co nieznacznie przewyższa średnią europejską⁷.

Jak wynika z ustawy o ochronie przyrody park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składni-

⁴ E. Simonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2008, s. 401.

⁵ Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 1934 nr 31 poz. 274).

⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880), art. 8 ust. 1.

⁷ *Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2014, s. 40.

ków przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów. Park narodowy jest państwową osobą prawną. Do zadań parków narodowych należy w szczególności:

- prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku;
- udostępnianie obszaru parku na zasadach określonych w planach lub zadaniach ochronnych i w zarządzeniach dyrektora;
- prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą.

Organem parku narodowego jest dyrektor parku narodowego powołany przez ministra właściwego do spraw środowiska w postępowaniu konkursowym. Dyrektor parku narodowego ma status organu w zakresie ochrony przyrody. Organem opiniodawczo-doradczym w zakresie ochrony przyrody jest rada naukowa parku narodowego. Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody 2004 w parkach narodowych zadania związane z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody wykonują funkcjonariusze Straży Parku, którzy są zaliczani do Służby Parku Narodowego.

Obszar parku narodowego może być udostępniany w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym. W planie ochrony (lub w zadaniach ochronnych) ustala się miejsca, które mogą być udostępniane, oraz maksymalną liczbę osób mogących jednocześnie przebywać w tych miejscach. W celu realizacji zadań parku narodowego kluczowym wydaje się zagadnienie ich finansowania.

Finansowanie działalności w parkach narodowych do 2012 roku

O potrzebie zmiany modelu funkcjonowania parków, w tym modelu finansowania toczyła się w Polsce wieloletnia dyskusja. Do 2010 roku parki narodowe funkcjonowały jako państwowe jednostki budżetowe⁸. Ponieważ środki z budżetu państwa były niewystarczające do pokrycia wydatków to parki poszukiwały innych źródeł finansowania swoich zadań. Ze względu na fakt, że parki narodowe nie posiadały osobowości prawnej to nie mogły prowadzić działalności gospodarczej. Taka sytuacja była powodem tworzenia przy każdym z parków gospodarstwa pomocniczego. Gospodarstwo pomocnicze było wyodrębnioną pod względem organizacyjnym i finansowym, częścią działalności z jednostki budżetowej. Celem funkcjonowania gospodarstw

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).

pomocniczych w parkach narodowych była realizacja zadań z zakresu ochrony przyrody finansowana ze środków wypracowanych w ramach tej działalności, a źródłami przychodów były między innymi:

- sprzedaż produktów drzewnych i nie drzewnych;
- opłaty za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary;
- opłaty za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów;
- opłaty za wstęp do niektórych obiektów parku;
- sprzedaż usług, na przykład transportowych, warsztatowych, budowlanych.

Gospodarstwo pomocnicze pokrywało koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych, do których nie zaliczało się dochodów z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze dotyczących składników majątkowych odpowiednio Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁹. Pomimo, że gospodarstwa pomocnicze mogły prowadzić działalność gospodarczą to nie można było ich traktować jako przedsiębiorstw. Wynikało to z faktu, że były to formy prawa budżetowego a nie formy wykonywanej działalności gospodarczej¹⁰.

Niewystarczająca wielkość przyznawanych parkom corocznie dotacji budżetowych uwydatniła się w latach 2001-2005. Według planów finansowych wysokość dotacji w tym okresie zmniejszyła się od 59,9 mln zł w 2001 roku do 52,8 mln zł w 2005 roku¹¹. Dlatego ciężar finansowania parków narodowych w ówczesnym stanie prawnym spoczął na powołanych przez parki narodowe gospodarstwach pomocniczych.

Zjawisko przerzucenia ciężaru finansowania parków na gospodarstwa pomocnicze uwidoczniło się w przychodach tych ostatnich. W latach 2000-2004 sukcesywnie wzrastał udział tych środków w przychodach ogółem gospodarstw pomocniczych i jednostek budżetowych. Przychody ze sprzedaży produktów i usług przy malejącej kwocie dotacji budżetowych wzrastały, osiągając przykładowo w 2004 roku 62,3 mln zł, co stanowiło 45% przychodów parków i ich gospodarstw pomocniczych łącznie¹².

Zjawisko to budziło zrozumiały sprzeciw. Uznane gremium, jakim w Polsce jest Państwowa Rada Ochrony Przyrody, w opracowaniu z 2007 roku zatytułowanym *Stanowisko w sprawie kryzysu ochrony przyrody w Polsce*

⁹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005 nr 249 poz. 2104), art. 26.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 6 lipca 2005 r. VI SA/Wa 2083/04, w: J. Lipski, M. Nowotnik, A. Szafranski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Wybór i opracowanie*, Warszawa 2009, s. 21.

¹¹ Ustawy budżetowe za lata 2001-2005.

¹² Raport Najwyższej Izby Kontroli z czerwca 2006 roku, Informacja o wynikach kontroli Funkcjonowanie parków narodowych go przyrody w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów, s. 26.

wskazało między innymi, że w parkach narodowych „niemal całość funduszy przeznaczana jest na bardzo niskie uposażenie pracowników oraz utrzymanie rozbudowanej infrastruktury dyrekcji parków”, a ponadto „brakuje środków na potrzebne działania ochronne i edukacyjne oraz na monitoring przyrodniczy”. Wskazano także, że prowadzona działalność polegająca na pozyskiwaniu drewna na sprzedaż powoduje upodobnienie się drzewostanów w parkach narodowych do lasów gospodarczych¹³.

Również Najwyższa Izba Kontroli wskazywała, że parki narodowe chcąc sprostać nakładanym przez Ministra Środowiska zadaniom, przy ograniczeniach wynikających z braku odpowiednio wysokich wpływów i zarazem braku możliwości dopasowania planowanych przychodów do wydatków, podejmują działania poprzez gospodarstwa pomocnicze charakterystyczne dla podmiotów gospodarczych maksymalizujących swoje dochody. Skutkiem było m.in. pozyskiwanie drewna z parków narodowych jak z lasów towarowych¹⁴.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych 2005 w tym okresie podjęto działania zmierzające do konsolidacji systemu finansów publicznych, co miało przełożyć się na większą przejrzystość w wydatkowaniu środków budżetowych. Tym samym rozpoczęto pracę nad zmianami ustawy o finansach publicznych z 2005 roku. W wyniku tych prac uchwalono m.in. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹⁵, które spowodowały likwidację gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych, co nastąpiło z końcem 2010 roku. Ponadto nowelizacja z 18 sierpnia 2011 roku – ustawy o ochronie przyrody zmieniała statut prawny parków narodowych z państwowych jednostek budżetowych na państwową osobą prawną w rozumieniu ustawy o finansach publicznych 2005, art. 9, pkt 14.

Finansowanie działalności w parkach narodowych po 2012 roku

Zmiana formy prawnej w jakiej od 2012 roku funkcjonują parki narodowe, nie spowodowała istotnych przeobrażeń w zadaniach przypisanych parkom. Jednak wprowadziła wiele zmian dotyczących między innymi prowadzenia gospodarki finansowej, sporządzania planów i sprawozdań finansowych. W aktualnym stanie prawnym, parki narodowe jako państwowe osoby

¹³ Państwowa Rada Ochrony Przyrody, *Najważniejsze problemy ochrony przyrody w Polsce*, Warszawa 2007.

¹⁴ Raport Najwyższej Izby Kontroli z czerwca 2006 roku, s. 26.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1241).

prawne na realizację prowadzonych zadań mogą korzystać z wielu, różnorodnych źródeł. Według ustawy o ochronie przyrody 2004 (art. 8h, ust. 1) katalog źródeł przychodów parków jest szeroki i zalicza się do nich:

- dotacje z budżetu państwa;
- dotacje oraz pożyczki z NFOŚiGW, a także z funduszy wojewódzkich;
- wpływy z opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów;
- wpływy z opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną parku narodowego oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością;
- wpływy z tytułu wynajmu pomieszczeń, dzierżawy, najmu lub użytkownia nieruchomości;
- wpływy ze sprzedaży produktów uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych;
- wpływy ze sprzedaży materiałów edukacyjnych, informacyjnych i naukowych;
- wpływy ze sprzedaży składników rzeczowych majątku ruchomego;
- wpływy wynikające z prowadzenia działalności rolniczej;
- wpływy z tytułu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie;
- wpływy z opłat za udostępnienie informacji o zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych;
- wpływy z tytułu nawiązek orzeczonych wobec sprawców skazanych za wykroczenia przeciwko środowisku;
- inne niewymienione przychody wynikające z działalności parku narodowego.

Ponadto źródłami przychodów mogą być także: dobrowolne wpłaty, spadki, zapisy i darowizny, świadczenia rzeczowe, wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony przyrody, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a także dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań związanych z ochroną wartości przyrodniczych lub kulturowych regionu.

Kolejną zasadniczą zmianą w funkcjonowaniu parków narodowych jest możliwość zaciągania przez park kredytów i pożyczek¹⁶ do wysokości 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów, na realizację zadań parku narodowego (ustawa o ochronie przyrody 2004, art. 8h, ust. 3). Jednak kluczową zmianą, z punktu analizowanego w artykule zagadnie-

¹⁶ Za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska wydawaną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej.

nia, jest zapis, że „parki narodowe mogą wykonywać działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁷, z ograniczeniami wynikającymi z ustawy o ochronie przyrody 2004 (art. 8b, ust. 2)”.

Zakres działalności gospodarczej wynikający z ustawy o ochronie przyrody możliwej do prowadzenia przez parki jest bardzo szeroki, gdyż „działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”¹⁸. Ograniczenia w działalności gospodarczej prowadzonej przez parki narodowe wynikają z ustawy o ochronie przyrody 2004 (art. 8, ust. 2) i dotyczą przede wszystkim działalności gospodarczej niezgodnej z podstawowymi celami utworzenia parku, jakimi są między innymi zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody. Ponadto warto podkreślić, że działalność gospodarcza winna być dla parków działalnością dodatkową, a nie podstawową, gdyż nie jest przecież ona celem tworzenia parków narodowych.

Zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej (art. 14, ust. 1) działalność gospodarczą przedsiębiorca, będący osobą fizyczną, może ją rozpocząć w dniu złożenia wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), a w przypadku pozostałych przedsiębiorców (dotyczy to parków narodowych) po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). Jednak zamknięty katalog przedsiębiorców w ustawie o KRS nie obejmuje parów narodowych¹⁹. Skutkuje to tym, że parki narodowe nie mogą uzyskać wpisu do rejestru przedsiębiorców w KRS, a tym samym nie mogą prowadzić działalności gospodarczej.

Wydaje się, że w aktualnej sytuacji jedynym rozwiązaniem jest tworzenie przez parki podmiotów, które to podmioty uzyskałyby wpis do CEIDG (w przypadku osób fizycznych) lub do KRS (dla pozostałych podmiotów) i tym samym mogły prowadzić działalność gospodarczą na rzecz parków. W tym świetle wydaje się za celowe dalsze ukierunkowane badanie możliwości finansowego wsparcia parków narodowych przez tworzone przez nie:

- spółki prawa handlowego (na przykład spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych);

¹⁷ (Dz. U. 2010 nr 220, poz. 1447, z późn. zm.)

¹⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2010 nr 220 poz. 1447), art. 2.

¹⁹ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. 1997 nr 121 poz. 769), art. 36.

- podmioty prowadzące działalność gospodarczą w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego;
- organizacji pozarządowych opartych na przepisach o działalności pożytku publicznego (na przykład stowarzyszenia rejestrowe, fundacje).

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować następujące wnioski badawcze:

1. Zadania parków narodowych w Polsce mogą być finansowane z różnorodnych źródeł, w tym z przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej.
2. Przychody z działalności gospodarczej parków narodowych nie mogą być osiągane w sposób sprzeczny z celami, dla jakich zostały powołane parki narodowe.
3. Istniejące uregulowania, które wynikają z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i ustawy o KRS uniemożliwiają wprost realizację zapisu w ustawie o ochronie przyrody o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez parki narodowe.
4. Wydaje się, że szanse na prowadzenie działalności gospodarczej przez parki narodowe należy upatrywać w tworzonych przez nie przykładowo spółkach prawa handlowego, partnerstwie publiczno-prywatnym oraz organizacjach pozarządowych.

Literatura

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483)
- Lipski J., Nowotnik M., Szafranski A., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Wybór i opracowanie*, Warszawa 2009
- Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2014
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, Warszawa 2008
- Państwowa Rada Ochrony Przyrody, *Najważniejsze problemy ochrony przyrody w Polsce*, Warszawa 2007
- Raport Najwyższej Izby Kontroli z czerwca 2006 roku, Informacja o wynikach kontroli Funkcjonowanie parków narodowych go przyrody w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów
- Simonides E., *Ochrona przyrody*, Warszawa 2008
- Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 1934 nr 31 poz. 274)
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880)
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2010 nr 220 poz. 1447)

Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. 1997 nr 121 poz. 769)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1241)

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005 nr 249 poz. 2104)