

UZASADNIENIE

I. WPROWADZENIE

Projektowana ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej wprowadza zmiany w:

- 1) ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym”,
- 2) ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o samorządzie województwa”,
- 3) ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, 1378, 1565, 2127, 2338), zwanej dalej „ustawą Poś”,
- 4) ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741), zwanej dalej „ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”,
- 5) ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą ooś”.

Celem niniejszej ustawy jest wprowadzenie rozwiązań służących wzmocnieniu aspektów transformacji ekologicznej i klimatycznej miast. Projektowane rozwiązania wpisują się w szerokie spektrum działań realizowanych przez Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie klimatu i zrównoważonego rozwoju.

Miasta są obszarem, w którym koncentrują się współczesne wyzwania cywilizacyjne. Są również terenami najbardziej wrażliwymi na zmiany klimatu. Kryzys klimatyczny ma istotny wpływ zarówno na dynamikę rozwoju tkanki miejskiej, jak i jakość życia ich mieszkańców, stanowiących obecnie 60% całkowitej populacji Polski. Należy zatem dążyć do osiągnięcia neutralności klimatycznej miast oraz zwiększyć odporność miast na zachodzące zmiany klimatu.

Niniejszy pakiet zmian jest zgodny zarówno z krajowymi dokumentami strategicznymi (Polityka ekologiczna państwa 2030, Krajowa Polityka Miejska 2030), jak również z inicjatywami unijnymi i międzynarodowymi w zakresie polityk miejskich, adaptacyjnych i mitygacyjnych, takich jak Nowa Karta Lipska, Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmian klimatu, Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 czy Nowa Agenda Miejska ONZ.

Proponowany projekt stanowi jeden z rezultatów działań analitycznych podejmowanych w roku 2020 przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ), w tym warsztatów miejskich prowadzonych z przedstawicielami samorządów miejskich, biznesu, think tank-ów, organizacji społecznych i obywatelskich, ekspertów, naukowców, architektów i urbanistów w ramach projektu „Miasto z Klimatem”. Miały one na celu zidentyfikowanie głównych problemów dotyczących szeroko rozumianych działań i polityki adaptacyjnej. W ich trakcie jednym z najczęściej podkreślanych problemów był niewystarczający stopień zaangażowania miast w opracowywanie miejskich planów adaptacji do zmian klimatu. Wskazywano, że miejskie plany adaptacji nie są osadzone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a w części miast nie są podejmowane wystarczające działania adaptacyjne pomimo stworzenia planów adaptacji do zmian klimatu. W projekcie ustawy uwzględniono również kwestie zazieleniania obszarów miejskich jako elementu aktywności miejskich, co wynika z opublikowanej 20 maja 2020 r. Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 (COM(2020) 380 final), w której Komisja Europejska wzywa europejskie miasta liczące co

najmniej 20 tys. mieszkańców do opracowania ambitnych planów zazieleniania obszarów miejskich. Plany te powinny obejmować środki służące tworzeniu różnorodnych biologicznie i dostępnych lasów miejskich, parków i ogrodów, miejskich gospodarstw rolnych, zielonych dachów i ścian, ulic obsadzonych drzewami, łąk miejskich oraz żywopłotów miejskich. Zazielenianie przestrzeni miejskich powinno przyczynić się do poprawy połączeń między terenami zielonymi, wyeliminowania stosowania pestycydów i ograniczenia nadmiernego koszenia zielonych przestrzeni miejskich, a także wyeliminowania stosowania innych praktyk szkodliwych dla różnorodności biologicznej. Potrzeba dostępu do terenów zielonych w miastach jest szczególnie widoczna w czasie trwania ograniczeń wynikających z epidemii SARS-CoV-2, kiedy w wyniku ograniczenia oferty kulturalnej, sportowej, gastronomicznej i handlowej, mieszkańcy miast licznie odwiedzają skwery, parki i lasy miejskie. Biorąc pod uwagę powyższe, zasadne jest stworzenie przestrzeni prawnej dla powiązania opracowania i wdrażania przez miasta planów adaptacji do zmian klimatu, w których istotnym elementem będą kwestie zazielenienia obszarów miejskich, a także powiązania tych planów z innymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi na poziomie lokalnym.

Aby rozwiązać przedstawione problemy zdecydowano się na wprowadzenie zmian polegających na:

- wprowadzeniu obowiązku opracowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu przez miasta o liczbie mieszkańców większej niż 20 tys.,
- określeniu działań zmniejszających podatność na zmiany klimatu, a w szczególności rekomendacji i wniosków zawartych w miejskich planach adaptacji do zmian klimatu, jako jednego z kluczowych elementów polityki przestrzennej,
- doprecyzowaniu przygotowywanej przez samorząd województwa polityki rozwoju województwa o kontekst działań na rzecz adaptacji sektorów wrażliwych i obszarów podatnych na zmiany klimatu,
- wyodrębnieniu puli środków w budżecie obywatelskim, które mają zostać przeznaczone na projekty związane z ochroną miejskiego środowiska przyrodniczego, w szczególności na projekty, które dążą do poprawy stanu oraz zwiększania powierzchni terenów zieleni w mieście,
- doprecyzowanie przepisów ustawy o oś, dotyczących zakresu oraz elementów niezbędnych oceny oddziaływania na środowisko w obszarze dotyczącym analiz klimatycznych (wprowadzenie wprost obowiązku wykonania analizy podatności przedsięwzięcia na zmiany klimatu, obejmującej analizę narażenia oraz odporności przedsięwzięcia na zmiany klimatu, zgodnie z treścią znowelizowanej w 2014 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dyrektywa o oś).

II. OBECNY STAN PRAWNY I SZCZEGÓŁOWE PRZEDSTAWIENIE ZMIAN

ART. 1 – ZMIANY W USTAWIE O SAMORZĄDZIE GMINNYM

Zmiana art. 5a

Proponowane rozwiązanie zakłada obowiązek przeznaczania co najmniej 30% środków zaplanowanych już do wydatkowania w ramach budżetu obywatelskiego na ochronę miejskiego środowiska przyrodniczego, w szczególności na projekty, które będą dążyły do poprawy stanu oraz zwiększania powierzchni terenów zieleni w mieście, o których mowa w art. 5 pkt. 21 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098), tzw. budżet „zielony”

Obowiązek ten będzie dotyczył tylko gmin o statusie miasta na prawach powiatu, które aktualnie są zobowiązane ustawowo do tworzenia budżetu obywatelskiego, oraz do wydatkowania na ten cel co

najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

Konsultacje społeczne stanowią jedną z podstawowych form partycypacji obywatelskiej w procesie wykonywania władzy publicznej. Art. 5 ustawy o samorządzie gminnym wprowadza tę instytucję na grunt prawa samorządowego, dodatkowo określając sprawy podlegające tym konsultacjom. Omawiany przepis określa szczególną formę konsultacji społecznych – budżet obywatelski, którego istotą jest konsultowanie mieszkańców danej gminy, co do przeznaczenia określonych kwot budżetowych na konkretne cele publiczne. Stanowi więc on finansowy instrument uczestnictwa mieszkańców wspólnoty samorządowej oraz jest realizacją zasady subsydiarności i partycypacji w samorządzie terytorialnym. Utworzenie budżetu obywatelskiego jest fakultatywne, z wyjątkiem miast na prawach powiatu.

Projektowana ustawa proponuje tym samym minimalizację skutków problemu, jakim jest zbyt małe zaangażowanie mieszkańców w kwestie związane z ochroną miejskiego środowiska, w szczególności w kontekście stanu zieleni w przestrzeni publicznej.

Kwestią bezpośrednio związaną z realizacją polityki klimatycznej i ekologicznej oraz wykonywalnością dokumentów strategicznych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego (jst) jest zagadnienie zazieleniania budżetu obywatelskiego. Z przeprowadzonych analiz wynika, że istnieje problem niewystarczających środków w budżetach miast na realizację projektów związanych z zielono-niebieską infrastrukturą i różnorodnością biologiczną. Zaproponowane w przedmiotowym projekcie ustawy rozwiązanie, w zakresie ustawy o samorządzie gminnym, polega na wyodrębnieniu puli środków w budżecie obywatelskim, które mają zostać przeznaczone na projekty związane z ochroną miejskiego środowiska przyrodniczego, w szczególności na projekty, które dążą do stworzenia nowej albo utrzymania funkcjonującej powierzchni biologicznie czynnej.

Zielono-niebieska infrastruktura doceniana jest przez społeczność lokalną, co odzwierciedla wzrost aktywności mieszkańców na rzecz budowania potencjału przyrodniczego miasta. Ma to również swój wydzźwięk w projektach realizowanych w budżetach obywatelskich. Działania na rzecz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska stanowiły w latach 2016-2018 drugi najpopularniejszy rodzaj zadań (23%), a na ich realizację przeznaczono 24 661,5 tys. zł¹⁾ w badanych przez Najwyższą Izbę Kontroli miastach. Jak wspomniano wyżej, często w dyskursie publicznym podnoszona jest jednak kwestia niewystarczających środków w budżetach miast przeznaczanych na realizację projektów związanych z ochroną miejskiego środowiska przyrodniczego. Potwierdzają to dotychczas prowadzone badania, które wskazują, iż zadania zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony środowiska i przyrody, które należą do zadań własnych gminy, nie są w pełni realizowane przez samorząd i wymagają uzupełnienia²⁾. Następstwem tej tendencji jest utworzenie w kilku miastach Polski (m.in. Kraków, Gdańsk, Katowice, Lublin, Poznań, Szamotuły) specjalnie wyróżnionej puli finansowej w budżecie obywatelskim na inicjatywy w zakresie szeroko pojętej ekologii i ochrony środowiska, czyli tzw. Zielonego Budżetu Obywatelskiego.

Ważne znaczenie lokalnych terenów zieleni potwierdzają wyniki badania świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski pn.: „Zazielenienie obszarów lokalnych”³⁾ zrealizowanego na

¹⁾ *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Lata 2016–2018*, Najwyższa Izba Kontroli Warszawa, 2019 r.

[<https://www.nik.gov.pl/plik/id,21187,vp,23819.pdf>, dostęp: 14.01.2021].

²⁾ W roku 2016 udział zgłaszanych w tym zakresie projektów wynosił w Łodzi i Poznaniu – 49%, a w Katowicach – 26% wszystkich działań. Wśród zrealizowanych projektów, zadania w zakresie ochrony środowiska wynosiły zaś w Łodzi – 14%, w Katowicach – 11%, a w Poznaniu – 40% [A. Zeńca, *Zielone budżety partycypacyjne*, https://uslugiekosystemow.pl/wp-content/uploads/2019/02/ZRZ6_web_rozdzial_08.pdf, dostęp: 14.01.2020 r.].

³⁾ <https://www.gov.pl/web/klimat/badania-swiadomosci-ekologicznej>

zlecenie MKiŚ w 2020 r.: 97% mieszkańców naszego kraju deklaruje posiadanie terenów zielonych w okolicy zamieszkania jako ważne, 9 na 10 osób w ciągu ostatnich 12 miesięcy co najmniej dwa razy w ciągu miesiąca odwiedziło tereny zielone w okolicy zamieszkania, aż 75% osób jest gotowych zaangażować się w tworzenie i dbanie o istniejące tereny zielone w najbliższej okolicy.

Jak wynika z sondażu online YouGov⁴⁾ przeprowadzonego wśród wszystkich dorosłych mieszkańców Warszawy i Krakowa, mieszkańcy największych polskich miast domagają się więcej terenów zielonych i bardziej sprawiedliwego podziału przestrzeni publicznej między samochodami, transportem publicznym, rowerami i pieszymi. Niemal wszyscy mieszkańcy (93% w Krakowie i 92% w Warszawie) pragną więcej roślin i terenów zielonych w swoich miastach, co stanowi rekordowy wynik wśród wszystkich 15 miast w Europie objętych badaniem (średnia dla wszystkich badanych miast to 82%).

Zwiększenie możliwości finansowania tych inwestycji, przy jednoczesnym zaangażowaniu mieszkańców, będzie miało ogromny wpływ zarówno na tworzenie przyjaznej i zielonej przestrzeni miejskiej, adaptację miast do zmian klimatu, jak i również kształtowanie świadomości obywateli w zakresie zmian klimatycznych i ekologii. Projektowana zmiana nie reguluje wysokości kwoty, jaka ma zostać przez samorząd wygoszparowana na projekty związane z ochroną środowiska, w ramach realizowanych inicjatyw budżetu obywatelskiego, a jedynie określa odsetek środków na „zielony budżet partycypacyjny”.

Projektowana zmiana zakłada bowiem obowiązek przeznaczania co najmniej 30% środków zaplanowanych już do wydatkowania w ramach budżetu obywatelskiego. Obowiązek ten będzie dotyczył tylko gmin o statusie miasta na prawach powiatu, które aktualnie są zobowiązane ustawowo do tworzenia budżetu obywatelskiego, oraz do wydatkowania na ten cel co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

Gminy o statusie miasta na prawach powiatu uwzględnią w swoich uchwałach wydanych na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym również przeznaczenie 30% na budżet zielony. Wymogi formalne projektów, zasady oceny projektów i przeprowadzanie głosowania określa gmina, przy czym ustalenie wyników głosowania musi uwzględniać, że 30% środków powinno zostać przeznaczone na inwestycje „zielone”. Ponadto, jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli w raporcie „Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich) 2019, w latach 2016-2018 w skontrolowanych miastach 23% budżetu obywatelskiego przeznaczono na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – także procentowy udział budżetu obywatelskiego przeznaczanego i zaplanowanego w niniejszym projekcie ustawie na projekty „zielone” jest zbliżony.

Zgodnie z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy określa w uchwale wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Proponowana zmiana może wpłynąć na brzmienie dotychczas podjętych w gminach będących miastami na prawach powiatu uchwał, stąd projekt ustawy zawiera propozycję przepisu dostosowującego (art. 6 projektu ustawy).

ART. 2 – ZMIANY W USTAWIE O SAMORZĄDZIE WOJEWÓDZTWA

Zmiana art. 11 ust. 2

Artykuł 11 ust. 2 jest przepisem regulującym w sposób ramowy prowadzenie polityki rozwoju województwa. Stanowi on również samodzielną podstawę do prowadzenia przez samorząd województwa polityki rozwoju. Zgodnie z obecnym stanem prawnym, przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc

⁴⁾ <http://www.pkeom.pl/chcemy-wiecej-zieleni-i-przestrzeni-dla-czystej-mobilnosci>

pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Fundusze na rozwój regionalny są przyznawane w formie dofinansowania do konkretnych programów, natomiast art. 11 ustawy konstytuuje obowiązek jej prowadzenia przez samorząd województwa i także wskazuje źródło jej finansowania.

Aktualnie samorząd województwa prowadził politykę rozwoju województwa, na którą składa się racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Tym samym, aktualny stan prawny nie uwzględnia w pełni kwestii odnoszących się do kontekstu klimatyczno-przyrodniczego. Obecny stan prawny może prowadzić do problemów związanych z wdrażaniem krajowej polityki adaptacyjnej. Działania na rzecz adaptacji do zmian klimatycznych są bowiem działaniami wymagającymi szerszego spojrzenia terytorialnego, wykraczającego poza obszar konkretnej gminy.

Ponadto w zakresie tworzenia warunków dla prowadzenia działań na rzecz ochrony klimatu oraz adaptacji sektorów wrażliwych, tj. gospodarka wodna, różnorodność biologiczna i obszary prawnie chronione, leśnictwo, energetyka, strefa wybrzeża, rolnictwo, transport, gospodarka przestrzenna i obszary zurbanizowane, budownictwo, zdrowie publiczne, turystyka, dziedzictwo kulturowe i obszarów podatnych na zmiany klimatu, należy wskazać, że samorządy województw są odpowiedzialne za programowanie i wdrażanie regionalnych programów operacyjnych (RPO), które obejmują wsparcie dla jst. W ramach RPO programuje się oraz wdraża szereg działań z zakresu mitygacji oraz adaptacji do zmian klimatu, a co więcej, istnieje konieczność przeznaczania określonych minimalnych alokacji na te działania w ramach koncentracji tematycznej oraz tak zwanego "mainstreamingu klimatycznego". Działania zaplanowane w ramach RPO są jednocześnie komplementarne do analogicznego wsparcia jst z krajowych programów operacyjnych z uwzględnieniem obowiązującej linii demarkacyjnej.

W związku z tym, w projektowanej zmianie proponuje się doprecyzowanie zakresu prowadzenia przez samorząd polityki rozwoju poprzez uzupełnienie katalogu o kwestie tworzenia warunków dla prowadzenia działań na rzecz ochrony klimatu oraz adaptacji sektorów wrażliwych i obszarów podatnych na zmiany klimatu.

Aktualne brzmienie ustawy enumeratywnie wymienia 9 elementów, które składają się na prowadzoną przez samorząd województwa politykę rozwoju. Projektowane rozwiązanie dodaje nowy 10 element, który zobowiąże samorząd województwa do tworzenia warunków dla prowadzenia działań na rzecz adaptacji sektorów wrażliwych i obszarów podatnych na zmiany klimatu. Rola samorządu województwa jest kluczowa m.in. w zakresie programowania i wdrażania nowej perspektywy finansowej UE, w której kontekst adaptacji do zmian klimatu będzie działaniem horyzontalnym, w związku z tym włączenie tych kwestii do polityki rozwoju województwa jest wysoce uzasadnione. Jedynie działania na wszystkich szczeblach rządowych, jak i samorządowych zapewnią kompleksowość działań na rzecz wzmocnienia polityki adaptacyjnej, zwłaszcza w kontekście sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu.

Zmiana art. 11 ust. 2 nie wymaga regulacji przejściowych.

ART. 3 – ZMIANY W USTAWIE - PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

Zmiana w art. 3

W art. 3 proponuje się dodanie nowego pkt 9a, zawierającego definicję miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu. Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców zainicjowało w 2017 r. Ministerstwo Środowiska w ramach projektu, którego głównym celem była ocena wrażliwości na zmiany klimatu 44 największych polskich miast i zaplanowanie działań adaptacyjnych, adekwatnych do zidentyfikowanych zagrożeń. Wzorem tych 44 miast niektóre mniejsze polskie miasta we własnym zakresie przystąpiły do opracowania planów. Z

szacunków Ministerstwa Klimatu i Środowiska wynika, że 79 miast powyżej 20 000 mieszkańców już we własnym zakresie rozpoczęło prace nad opracowaniem MPA, w tym 64 miasta mają gotowy projekt MPA lub przyjęły go w drodze uchwały.

Zmiana art. 14 ust. 2 oraz dodanie art. 18a

Proponuje się uzupełnienie art. 14 ust. 2 o wskazanie MPA jako kolejnego narzędzia, za pomocą którego jest prowadzona polityka ochrony środowiska. Dodane zostaną także nowe regulacje -art. 18a, zgodnie z którymi burmistrz lub prezydent miasta powyżej 20 tys. mieszkańców powinien opracować miejski plan adaptacji do zmian klimatu (MPA). Przyjęcie założenia, że opracowanie miejskich planów adaptacji będzie obligatoryjne dla miast powyżej 20 tys. mieszkańców wynika z potrzeby zwiększania liczby mniejszych miast, które zwiększą swój potencjał dotyczący adaptacji do zmian klimatu. Dodatkowo, przyjęte założenie będzie spójne z założeniem przyjętym w Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 (COM(2020) 380 final), gdzie Komisja Europejska wzywa europejskie miasta liczące co najmniej 20 tys. mieszkańców do opracowania ambitnych planów zazieleniania obszarów miejskich. Należy przyjąć, że miasto powyżej 20 tys. mieszkańców, które będzie zobowiązane do opracowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu, to miasto, w którym liczba ludności w dniu wejścia w życie ustawy, a także w trzech kolejnych latach poprzedzających wejście w życie ustawy, przekraczała 20 tys. mieszkańców.

MPA są instrumentami wspierającymi działania na rzecz zwiększenia odporności na zmiany klimatu, w tym zwiększenia retencji wody opadowej i roztopowej, rozwoju zieleni oraz tzw. „odbetonowania” przestrzeni miejskiej. W obecnym stanie prawnym nie uwzględnia się kwestii adaptacji do zmian klimatu i nie ma wymogu przygotowania tych dokumentów.

Niewystarczające uwzględnienie kwestii klimatycznego wymiaru polityki miejskiej, w tym planowania działań adaptacyjnych oraz planowania zazieleniania przestrzeni miejskiej, w dokumentach strategicznych i planistycznych przygotowywanych przez miasta hamuje działania i programy podejmowane w ramach polityki krajowej. Mają one na celu przystosowanie miast do zmian klimatu, zmniejszenie ich podatności na zjawiska ekstremalne oraz zwiększenie potencjału do przeciwdziałania i zwalczania skutków tych zjawisk i ich pochodnych. Uwzględnienie ich w polityce miasta będzie miało pozytywny wpływ na przestrzeń miast, ich odporność na zmiany klimatu oraz estetykę, a tym samym podniesie komfort życia i bezpieczeństwo mieszkańców. Dodatkowo uwzględnienie kwestii zazieleniania obszarów miejskich w MPA pozwoli pośrednio na zatrzymanie oraz spowolnienie odpływu wód deszczowych, a także ich retencjonowanie i lokalne wykorzystanie na cele związane z zielenią (w tym zielono-niebieską infrastrukturą), co będzie przeciwdziałać suszy oraz zapobiegać negatywnym skutkom utrzymujących się wysokich temperatur. Równocześnie rozwój obszarów zieleni oraz spodziewany wzrost udziału powierzchni biologicznie czynnej w miastach, zmniejszy efekt miejskiej wyspy ciepła i poziom zanieczyszczenia powietrza, a także będzie zapobiegać powodziom czy podtopieniom. Wpłynie również pozytywnie na życie mieszkańców poprzez zapewnienie im większej liczby miejsc rekreacji i wypoczynku, a także przyczyni się do ochrony ich zdrowia fizycznego i psychicznego.

W projekcie ustawy założono, że rada miasta uchwali miejskie plany adaptacji do zmian klimatu w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów rozporządzenia, upoważnienie do wydania którego jest zawarte w projektowanej ustawie, do ich opracowania i uchwalenia zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu.

Zgodnie z projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1999 w (Europejskie prawo o klimacie) do 30 września 2023 r. Komisja Europejska oceni krajowe środki w

zakresie przystosowania do zmian klimatu (art. 6 – ocena środków krajowych). Brak przyjętych do tego czasu miejskich planów adaptacji może skutkować wydaniem przez KE zaleceń w związku z uznaniem środków krajowych za nieadekwatne w celu zapewnienia postępów w zakresie przystosowania do zmian klimatu.

Miasta będą mogły sięgnąć w nowej perspektywie finansowej UE po środki na opracowanie i realizację MPA. Opracowywanie przez miasta miejskich planów adaptacji będzie miało wsparcie finansowe. Zaproponowana w przedmiotowym projekcie ustawy zmiana w ustawie Poś uzasadnia aplikowanie o środki na ten cel.

Zmiana wymaga regulacji przejściowych. Proponuje się, by uchwalone przez rady miast przed wejściem w życie niniejszej ustawy miejskie plany adaptacji do zmian klimatu były dostosowane do nowych regulacji w terminie 24 miesiące od wejścia w życie przepisów rozporządzenia, upoważnienie do wydania którego jest zawarte w projektowanej ustawie.

Zmiana art. 71 i 72

W projekcie odniesiono się również do kwestii niewystarczającego uwzględnienia polityk adaptacyjnych w tworzeniu strategii rozwoju gmin, miejskich planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Dokumenty te są podstawowymi źródłami kreującymi politykę planistyczną gmin oraz ustanawiającymi przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie, będące podstawą wydawania decyzji administracyjnych.

Mając na względzie wagę zagrożeń związanych ze zmianami klimatu dla funkcjonowania miast proponujemy zastosowanie bardziej wymagających regulacji dotyczących respektowania celów określonych w miejskich planach adaptacji. Zaproponowane rozwiązanie określa działania zmniejszające podatność na zmiany klimatu, a w szczególności rekomendacje i wnioski zawarte w miejskich planach adaptacji do zmian klimatu, jako jeden z kluczowych elementów polityki przestrzennej. Ponadto ustalenia i rekomendacje w strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie mogą być sprzeczne z celami wyznaczonymi w miejskim planie adaptacji, tym samym nie mogą wpływać negatywnie na wskaźniki realizacji celów określonych w miejskim planie adaptacji. Zaproponowane rozwiązanie sprawi, że miejskie plany adaptacji do zmian klimatu, w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców, dla których zostały przygotowane, będą miały bezpośrednie przełożenie na wygląd i układ przestrzenny, a także poprawią wdrażanie działań adaptacyjnych, umożliwiając ich zastosowanie również w ramach prac na niższych szczeblach administracji.

W art. 71 zawarto ogólne wskazówki odnośnie uwzględniania kwestii ochrony środowiska w wymienionych w ust. 1 dokumentach związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Przepis ust. 1 tego artykułu wskazuje, jakie aspekty należy wziąć pod uwagę przy opracowaniu dokumentów planistycznych – są to zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Dotychczas nie uwzględniono w nich zagadnień dotyczących adaptacji do zmian klimatu, które w ostatnich latach ze względu na postępujące zmiany klimatu stały się kluczowym elementem polityk dotyczących rozwoju miast i planowania przestrzennego.

Wprowadzenie omawianej zmiany będzie miało realny wpływ na bardziej zrównoważone kształtowanie przestrzeni miejskich, a tym samym będzie konsekwentnie zwiększało odporność miast i terenów zurbanizowanych na zmiany klimatu. Zmiany klimatu silnie wpływają na komfort życia mieszkańców gmin miejskich, dlatego wdrażanie działań adaptacyjnych znajduje oparcie w szeroko pojętym interesie publicznym zawierającym się w dążeniu do zapewnienia jak najkorzystniejszych warunków bytowania człowieka.

Zmiana wymaga regulacji przejściowych, proponuje się, by strategię rozwoju gmin, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zachowały swoją moc. Wnioski i rekomendacje z uchwalonych miejskich planów adaptacji do zmian klimatu zostaną uwzględnione w strategiach, studiach i planach, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany lub aktualizacji, będących na wczesnym etapie procedowania i nieuchwalonych przez radę gminy do dnia uchwalenia miejskich planów adaptacji. Przyjęcie miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu nie wymaga natychmiastowej aktualizacji tych dokumentów.

ART. 4 – ZMIANY W USTAWIE O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Zmiana art. 1 ust 2

W art. 1 ust. 2 określono wymagania, które należy uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zapewniające w szczególności poszanowanie praw i wolności obywateli, jak też respektowanie innych wartości chronionych prawem. Kierunki tych działań są wyznaczone potrzebami ładu przestrzennego oraz rozwoju, określonego jako "zrównoważony". Przepisy te stanowią podstawę działań planistycznych.

Zmieniany przepis wprowadza obowiązek uwzględniania wymienionych w nim wymagań, wartości i potrzeb. Nie zostały jednak wśród nich uwzględnione kwestie adaptacji do zmian klimatu. Mimo że przepis ten nie ma charakteru *numerus clausus*, wymieniono tu tylko te kwestie, które są najistotniejsze dla procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jak już wspomniano, adaptacja miast do zmian klimatu stała się w ostatnich latach szczególnie istotna. Pogłębiające się zmiany klimatu mają znaczny wpływ na dynamikę rozwoju tkanki miejskiej. Zwiększenie zdolności adaptacyjnych oraz ich odporność na zmiany klimatu powinna być więc uwzględniona wprost w polityce przestrzennej.

Proponowane rozwiązanie będzie skutkowało większym bezpośrednim wpływem planów adaptacji do zmian klimatu na kontekst funkcjonalno-przestrzenny, a także zwiększy potencjał do wdrażania działań adaptacyjnych, umożliwiając ich zastosowanie również w ramach prac na niższych szczeblach administracji. Docelowo prowadzić to będzie do zwiększenia odporności gmin na zmiany klimatu oraz polepszenia komfortu życia ich mieszkańców.

Zmiana nie wymaga regulacji przejściowych.

Zmiana art. 10 ust 1

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin jest podstawowym dokumentem kreującym politykę przestrzenną gminy. Obok miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem planowania przestrzennego i w systemie planistycznym zaliczane jest do aktów planowania ogólnego. Ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, obowiązującego w systemie organów gminy. Wiąże wójta, burmistrza, prezydenta miasta przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i służy koordynacji ustaleń tych planów.

Artykuł 10 określa szczegółowe kryteria dotyczące zawartości studium. W treści studium należy zawrzeć odniesienia do każdego z zagadnień wskazanych w ust. 1. W przypadku braku szczegółowych informacji dotyczących zagadnień wymienionych w powołanym powyżej katalogu niezbędne jest zamieszczenie uwagi o braku danych w tym zakresie. Podobnie należy postępować w przypadku uwarunkowań niewystępujących na obszarze objętym pracami studialnymi. W obecnym stanie prawnym wśród kryteriów nie uwzględniono adaptacji gmin oraz ich odporności na zmiany klimatu.

Biorąc pod uwagę powyższe, chcąc zapewnić całościowe uwzględnienie kwestii adaptacyjnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, konieczne jest uwzględnienie ich jako jednego z kryteriów zawartych w studium. Pozwoli to na włączenie kwestii odporności na zmiany klimatu już na początkowym etapie kształtowania przestrzennego, jakim jest tworzenie studium.

Proponowane rozwiązanie będzie skutkowało większym bezpośrednim wpływem planów adaptacji do zmian klimatu, a także poprawi potencjał wdrażania działań adaptacyjnych, umożliwiając ich zastosowanie również w ramach prac na niższych szczeblach administracji. Docelowo prowadzić będzie do zwiększenia odporności miast na zmiany klimatu oraz zwiększenia bezpieczeństwa i jakości życia ich mieszkańców.

Wnioski i rekomendacje z uchwalonych miejskich planów adaptacji do zmian klimatu powinny zostać uwzględnione w nowopowstających i zmienianych strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przyjęcie miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu nie będzie wymagało natychmiastowej aktualizacji tych dokumentów.

Proponuje się, o czym już wspomniano omawiając zmiany w art. 3 projektu ustawy, wprowadzenie odpowiednich przepisów przejściowych i dostosowujących.

ART. 5 – ZMIANY W USTAWIE O UDOSTĘPNIANIU INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE, UDZIALE SPOŁECZEŃSTWA W OCHRONIE ŚRODOWISKA ORAZ O OCENACH ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Kluczową kwestią w zakresie zmian legislacyjnych w obszarze oceny oddziaływania na środowisko jest doprecyzowanie w ustawie zagadnień związanych z analizą podatności (narażenia oraz odporności) przedsięwzięcia na zmiany klimatu, która powinna zostać przeprowadzona na etapie oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (wymóg przeprowadzenia analizy podatności przedsięwzięcia na zmiany klimatu zgodnie z wymogiem wskazanym dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko).

Zakres zmian w ustawie ooś polega na doprecyzowaniu przepisów dotyczących analiz ryzyka klimatycznego w postępowaniu ooś poprzez wskazanie, że w skład tych analiz zgodnie z dyrektywą ooś wchodzi analiza podatności przedsięwzięć na zmiany klimatu.

Praktyka wykonywania ooś w Polsce wskazuje, że obecne przepisy ustawy ooś w zakresie analiz dotyczących ryzyka klimatycznego, w szczególności w odniesieniu do adaptacji przedsięwzięć do zmian klimatu, wymagają osiągnięcia jeszcze większej jednoznaczności. Wnioski na temat uwzględniania przez inwestorów kwestii klimatycznych w procesie ooś pochodzą z następujących źródeł:

- doświadczenia w pracach Grupy Roboczej do spraw ocen oddziaływania na środowisko działającej w ramach Sieci Partnerstwo „Środowisko dla Rozwoju”,
- wniosków z kontroli systemowej przeprowadzonej w Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w dniach od 29 listopada do 9 grudnia 2016 r. w zakresie dotyczącym weryfikacji przez NFOŚiGW dokumentacji aplikacyjnej na poziomie oceny merytorycznej II stopnia dla projektów działania 2.3. POIiŚ 2014-2020,
- wniosków z Raportu końcowego dla analizy pn.: „Uwzględnianie w projektach realizowanych w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 aspektów adaptacji do

zmian klimatu, łagodzenia zmian klimatu i zwiększania odporności inwestycji na skutki tych zmian i zagrożenia klęskami żywiołowymi lub katastrofami naturalnymi” (Fundeko, 2019).

Należy zauważyć, że analiza ryzyka klimatycznego, obejmująca analizę podatności, jest pojęciem dobrze zdefiniowanym w wytycznych UE, w tym w szczególności w przepisach i wytycznych (poradnikach) dedykowanych do beneficjentów funduszy UE⁵⁾. Etap ooś jest jednocześnie optymalnym etapem w celu przeprowadzenia oceny ryzyka klimatycznego, ponieważ w przygotowaniu inwestycji jest jednym z najwcześniejszych etapów, gdzie większość rozstrzygnięć dotyczących ostatecznego kształtu przedsięwzięcia nie została jeszcze podjęta oraz możliwe jest jeszcze wariantowanie w zakresie dotyczącym oddziaływań na środowisko, w tym oddziaływań na klimat oraz odporności przedsięwzięć na zmiany klimatu.

Ponadto, należy też zauważyć, że właściwe przeprowadzenie analizy ryzyka klimatycznego przedsięwzięć będzie niezbędne w celu prawidłowej i efektywnej oceny przedsięwzięć/projektów kierowanych do dofinansowania ze środków UE w perspektywie finansowej 2021-2027, gdzie zgodność projektów z celami ochrony klimatu i adaptacji do zmian klimatu będzie traktowana priorytetowo.

Dla inwestycji finansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 analizy ryzyka klimatycznego były wymagane – nie tylko na etapie postępowania ooś, ale mogły zostać też przeprowadzone na etapie studium wykonalności. Co do zasady weryfikacja spełnienia tego wymogu następowała na etapie oceny kryteriów II stopnia. Warto także podkreślić, że jeżeli w toku oceny projektu okaże się, że wymagany zakres analiz ryzyka klimatycznego nie został przeprowadzony na etapie ooś, wówczas weryfikuje się pod tym kątem studium wykonalności. Jeżeli w studium wykonalności również zostanie stwierdzony brak adekwatnych analiz ryzyka klimatycznego, który w szczególności kompensowałyby braki z etapu ooś, wnioskodawca zostanie wzywany do uzupełnienia studium wykonalności w tym obszarze. Tym samym proponowane doprecyzowanie przepisów dotyczących analizy ryzyka związanego ze zmianami klimatu w celu umożliwienia ich jednoznacznej interpretacji w zgodzie z dyrektywą ooś, jest obowiązujące dla projektów inwestycyjnych finansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Zmiany wymagają wprowadzenia regulacji przejściowych. Proponuje się, by do spraw wszczętych na podstawie ustawy zmienianej w art. 5 i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosowane były przepisy dotychczasowe.

Zmiany art. 62 ust. 1

W art. 62 w ust. 1 ustawy ooś, zgodnie z którym ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia: (...) dodaje się w pkt 1 lit. cb) w brzmieniu: „cb) klimat;”, w lit. d rozszerza się zakres: „d) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a-cb;”, a ponadto dodaje się pkt 1b w brzmieniu: „1b) podatność przedsięwzięcia na zmiany klimatu”.

Zmiana w zakresie lit. cb ma charakter porządkujący (zgodność z art. 66 ustawy ooś), zaś zmiana w zakresie pkt 1b ma charakter precyzujący.

Proponowane zmiany pozostają w zgodzie z nowelizacją dyrektywy ooś z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz. Urz. L nr 124, str. 1) - Załącznik IV Informacje, o których mowa w art. 5 ust. 1 (Informacje zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko). Zgodnie z nowelizacją

⁵⁾ Por.: „Poradnik przygotowania inwestycji z uwzględnieniem zmian klimatu, ich łagodzenia i przystosowania do tych zmian oraz odporności na klęski żywiołowe”, Ministerstwo Środowiska, 2015 r.

dyrektywy o oś, wskazaną w załączniku IV, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zawiera informacje o wpływie przedsięwzięcia na klimat oraz podatności przedsięwzięcia na zmiany klimatu (narażenia na zmiany klimatu oraz odporności na nie) – regulacje są wzmacniane zgodnie z brzmieniem nowelizowanej w 2014 r. dyrektywy. Pomimo, iż obowiązujące przepisy krajowe w analizowanym zakresie pozostają w zgodzie z nowelizacją dyrektywy OOS z 2014 r., to jednak konieczne wydaje się doprecyzowanie w celu osiągnięcia jeszcze większej jednoznaczności w tym obszarze.

Zmiany art. 63 ust. 1 oraz art. 66 ust. 1

W art. 66 w ust. 1 w pkt 1 lit. g nadaje się nowe brzmienie: „g) ocenione w oparciu o wiedzę naukową ryzyko wystąpienia poważnych awarii lub katastrof naturalnych i budowlanych, przy uwzględnieniu używanych substancji i stosowanych technologii, w tym ryzyko związane ze zmianami klimatu, obejmujące analizę podatności (narażenia oraz odporności) przedsięwzięcia na zmiany klimatu ;”.

W art. 66 w ust. 1 pkt 6 otrzymuje brzmienie: „6) określenie przewidywanego oddziaływania analizowanych wariantów na środowisko, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej i katastrofy naturalnej i budowlanej, na klimat, w tym emisje gazów cieplarnianych i oddziaływania istotne z punktu widzenia adaptacji do zmian klimatu, podatności (narażenia i odporności) analizowanych wariantów na zmiany klimatu, a także możliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko, a w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej, także wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego;”.

Ponadto ujednolicone zostanie określenie „zmiany klimatu” – w liczbie mnogiej, które zastąpi obowiązujące „zmiana klimatu” – w liczbie pojedynczej (art. 63 w ust. 1 w pkt 1 w lit. e) .

III. INFORMACJE KOŃCOWE

Zgodnie z zamierzeniem projektodawcy ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia rozwiązań służących adaptacji do zmian klimatu ma wejść w życie z 1 stycznia 2022 r.

Przewiduje się również, że zmiany przewidziane w art. 1 wejdą w życie z 1 stycznia 2023 r. W budżecie obywatelskim gmin o statusie miast na prawach powiatu na rok 2023 powinna zostać uwzględniona pula finansowa opisana w art. 1 projektowanej ustawy.

Projektowana ustawa zawiera także przepisy przejściowe i dostosowujące, które zostały przedstawione przy omawianiu poszczególnych zmian.

Projektowana ustawa będzie miała korzystny finansowy wpływ na działalność mikro przedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, którzy zajmują się opracowaniem miejskich planów adaptacji do zmian klimatu oraz innych analogicznych dokumentów planistycznych i strategicznych.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu.