

Gdańsk, 23 września 2021 roku

Instytut Metropolitalny
z/s w Gdańsku

Sz. P.
Ireneusz Zyska
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska

STANOWSKO
ws. projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw
w celu wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej (nr UD 246)

Uwagi ogólne

Wprowadzenie rozwiązań prawnych służących wzmocnieniu aspektów transformacji ekologicznej i klimatycznej miast jest generalnie uzasadnione. W polskim porządku prawnym brakuje regulacji, które stanowiłyby adekwatną odpowiedź na wyzwania klimatyczne, w tym dotyczące szeroko rozumianej polityki miejskiej. Tworzenie tzw. miejskich wysp ciepła, wypieranie terenów zielonych przez zabudowę, brak wystarczających urządzeń błękitno-zielonej infrastruktury, realizacja terenochłonnych inwestycji z naruszeniem równowagi struktury użytkowania terenów, która powinna uwzględniać różne funkcje i zapotrzebowania oraz niska skuteczność we wdrażaniu zrównoważonej mobilności miejskiej – to tylko przykładowe bolączki polskich miast. O ile zatem ratio wprowadzenia do porządku prawnego regulacji, które „wzmocnią klimatyczny wymiar” polityki miejskiej nie budzi wątpliwości, to szczegółowa analiza projektu nasuwa konkretne zastrzeżenia merytoryczne.

Przed wszystkim projektu nie można uznać za kompleksowy, ponieważ koncentruje się (dość ogólnie, o czym w uwagach szczegółowych) na rozwiązaniach adaptacji do zmian klimatu (rozumianej jako przystosowanie się do obecnych lub oczekiwanych, przyszłych warunków klimatycznych i ich skutków), pomijając mitygację, czyli działania mające na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji gazów cieplarnianych.

Niestety, proponowana regulacja jest obciążona permanentnym błędem polskiego prawodawcy – nie przewiduje rozwiązań dla obszarów funkcjonalnych oraz metropolitalnych. Problemy i wyzwania związane ze zmianami klimatu „nie zamykają się” w granicach administracyjnych miast, co jest szczególnie widoczne na wskazanych – specyficznych – obszarach. To zaś powinno determinować wprowadzanie rozwiązań umożliwiających holistyczną realizację strategicznych działań adaptacyjnych i mitygacyjnych, realizowanych w drodze współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie na obszarach funkcjonalnych i metropolitalnych. W projekcie brakuje rozwiązań stanowiących pole współpracy pomiędzy samorządami (np. w drodze tworzenia wspólnych dokumentów, które zapewnią spójną politykę klimatyczną), a także między władzami samorządowymi a administracją rządową. Sprawy związane z mitygacją oraz adaptacją do zmian klimatu wymagają bowiem szczególnych form współdziałania pomiędzy władzą centralną a samorządową, a także koordynacji w zakresie wdrażania założeń przyjętej polityki klimatycznej.

Art. 1 projektu – nowelizacja art. 5a ustawy o samorządzie gminnym

Na krytykę zasługuje rozwiązanie obligujące do wyodrębniania w miastach na prawach powiatu co najmniej 30% środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego na projekty związane z ochroną miejskiego środowiska przyrodniczego, w szczególności na projekty, których realizacja ma prowadzić do poprawy stanu oraz zwiększania powierzchni terenów zieleni, 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).

Takie rozwiązanie w sposób nieuzasadniony ogranicza jedno z najważniejszych narzędzi partycypacji społecznej, które sam ustawodawca określa jako „szczególną” formę konsultacji społecznych (art. 5a ust. 4 u.s.g.). Odgórne narzucanie ustaleń budżetu obywatelskiego wypacza cele ustanowienia tej instytucji, ograniczając bezpośredni wpływ mieszkańców na sprawy samorządowe. Jest to zarazem niezrozumiałe przerzucanie ciężaru finansowego realizacji zadań publicznych związanych z adaptacją do zmian klimatu, których źródłem finansowania powinny być środki własne j.s.t., dotacje celowe bądź środki wyodrębnione ze specjalnego funduszu. Projektowane rozwiązanie nie ma merytorycznego uzasadnienia, a „obywatelski” charakter budżetu jest wprost gwarantowany w art. 5a ust. 4 u.s.g., który in fine przewiduje, że nawet „Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego”. Projektowana regulacja stanowi zatem precedens, który otwiera niebezpieczną praktykę instrumentalizacji i „zawłaszczania” przez ustawodawcę budżetu obywatelskiego. Nadużyciem jest argumentacja, w świetle której: „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. zł 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”. W demokratycznym państwie prawa należy rozwiązać przedstawiony problem w drodze otwartego dialogu ze społeczeństwem, odpowiedniej polityki informacyjnej i działań edukacyjnych, a nie proponowanych rozwiązań legislacyjnych, które de facto ograniczą partycypacyjny charakter budżetu obywatelskiego. Dodatkowo ograniczenie komentowanej regulacji do miast na prawach powiatu, które obligatoryjnie tworzą budżet obywatelski, narusza zasadę równości jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 2 projektu – nowelizacja art. 11 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa

Zasadnie proponuje się włączenie do zadań samorządu województwa w zakresie prowadzenia polityki rozwoju województwa „tworzenia warunków dla prowadzenia działań na rzecz ochrony klimatu oraz adaptacji sektorów wrażliwych i obszarów podatnych na zmiany klimatu”. Konieczne jest bowiem opracowanie i wdrożenie kompleksowej strategii przystosowania się do zmiany klimatu na poziomie regionalnym i współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Art. 3 projektu – nowelizacja ustawy – Prawo ochrony środowiska

Komentowany przepis dotyczy ustanowienia nowego narzędzia prawnego – miejskiego planu adaptacji – który dotychczas funkcjonował jako strategiczny dokument realizowany w ramach pilotażowego projektu związanego z wdrażaniem Strategicznego Planu Adaptacji do 2020 roku (SPA 2020), w którym wzięły udział 44 polskie miasta. W uzasadnieniu projektu wskazano na konieczność uregulowania podstawy

prawnej do wydawania MPA w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, co ma bezpośrednio przełożyć się na aktywność miast w procedurze ich sporządzania i wdrażania.

Oznacza to, że miejscowy plan adaptacji ma stanowić kolejne narzędzie prawne w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego, które projektodawca lakonicznie definiuje jako: „dokument o charakterze strategicznym, obejmujący swoim zakresem teren danego miasta, którego celem jest zwiększenie odporności miasta na zmiany klimatu poprzez ograniczenie podatności miasta na zagrożenia związane ze zmianami klimatu, w tym poprawę zdolności przystosowywania się do zmian klimatu”. Niestety, przedstawione materiały legislacyjne nie pozwalają na jakąkolwiek merytoryczną ocenę miejskiego planu adaptacji, ponieważ projektodawcy nie przedstawiają systematyki i treści aktu, który ma być kluczowym dokumentem dla „klimatycznego wymiaru” polityki miejskiej. Forma, treść, szczegółowy zakres zagadnień ma stanowić przedmiot rozporządzenia ministra właściwego do spraw klimatu. Na podstawie pozostałego projektu można wywnioskować, że chodzi o ustalenia, które zawierają m.in. „wnioski”, „rekomendacje” oraz „analizę ryzyka klimatycznego”. Jakkolwiek regulacja przedstawionej materii w akcie wykonawczym do ustawy jest uzasadniona, to brak chociażby wstępnego projektu tych rozwiązań, rodzi poważne pytania o celowość wprowadzenia nowego instrumentu do systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego¹ W polskim systemie prawnym mamy do czynienia ze swoistą „inflacją” aktów planistycznych (studium i plany miejscowe /w tym miejscowe plan rewitalizacji/, uchwała krajobrazowa, audyt krajobrazowy), których przyjęcie jest dla gmin – ze względów merytorycznych, organizacyjnych i finansowych – problematyczne (o czym świadczy chociażby stopień pokrycia kraju planami miejscowymi czy daleko idąca wstrzeźliwość gmin w korzystaniu z dobrodziejstwa uchwały krajobrazowej). Proponowane rozwiązania, jak i uzasadnienie projektowanej regulacji nie pozwalają rozstrzygnąć tego, czy rzeczywiście konieczne jest wprowadzenie nowego (odrębnego) dokumentu dla potrzeb ochrony klimatu w mieście? Czy nie można wykorzystać do tego celu konstrukcji obowiązujących aktów planistycznych bądź programów ochrony środowiska, zmieniając zakres i treść upoważnienia do ich stanowienia? Niestety, lakoniczna treść uzasadnienia wprowadzenia miejscowych planów adaptacji rodzi poważne obawy co do konieczności wprowadzenia kolejnego narzędzia prawnego, którego obowiązek sporządzenia będzie spoczywać na gminach. Taka dezintegracja zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym i ochroną środowiska nie służy efektywności regulacji prawnych. Nie zmienia tego zastrzeżenie, że ustalenia i rekomendacje określone w strategiach rozwoju gmin, studiach i planach miejscowych „nie mogą być sprzeczne” z celami wyznaczonymi w miejskim planie adaptacji do zmian klimatu, tym samym nie mogą wpływać negatywnie na wskaźniki realizacji celów określonych w miejskim planie adaptacji”. Proponowane rozwiązanie wzmacnia dezintegrację spowodowaną przez chaotyczne powiązanie merytoryczne aktów planistycznych i strategicznych, która wywołuje liczne problemy interpretacyjne w praktyce.

Zgodnie z proponowaną regulacją, miejski plan adaptacji do zmian klimatu sporządza się obowiązkowo dla miasta o liczbie mieszkańców większej niż 20 tysięcy. Przyjęte kryterium obligatoryjności jest najprostszym, a zarazem arbitralnym rozwiązaniem. Obowiązek wprowadzenia miejskich planów adaptacyjnych powinien być uzasadniony merytorycznie, co można wykazać wyłącznie w drodze delimitacji miast (obszarów) w oparciu o kryteria istotne dla zmian klimatycznych (np. uwarunkowania środowiskowe, ukształtowanie terenu, gęstość zaludnienia, wrażliwość/podatność na zmiany klimatyczne).

¹ . Tutaj warto przypomnieć o negatywnych doświadczeniach związanych z wprowadzeniem audytu krajobrazowego, który przez kilka lat był „martwym narzędziem” wobec beczynności w ustanowieniu rozporządzeń dotyczących metodyki ich sporządzania. Należy krytycznie odnieść się do praktyki przedstawiania do zaopiniowania projektów regulacji ustawowych bez – chociażby założeń – aktów wykonawczych.

Pozytywnie należy ocenić zapewnienie partycypacji społecznej w procedurze stanowienia miejskiego planu adaptacji, a także nałożenie na organ wykonawczy gminy obowiązku sporządzania co 2 lata sprawozdania z monitoringu wdrażania działań adaptacyjnych, a następnie udostępniania go w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej. Brakuje jednak określenia metodyki prowadzenia tego monitoringu, jak również nadzoru merytorycznego (w znaczeniu funkcjonalnym) nad prawidłowością wdrażania działań adaptacyjnych. Podobnie pozytywnie należy ocenić zasadę aktualizowania miejskich planów adaptacji na podstawie wniosków z ich ewaluacji, przy czym to rozwiązanie również wymaga doprecyzowania merytorycznych oraz instytucjonalnych form dokonywania ewaluacji. Wydaje się, że maksymalny czas aktualizacji (nie rzadziej niż 6 lat) jest optymalnym rozwiązaniem.

Art. 3 projektu – nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Zasadne jest wprowadzenie do zasad ogólnych planowania i zagospodarowania przestrzennego obowiązku uwzględniania w nim kwestii związanych z ochroną klimatem. Wydaje się jednak, że w tym miejscu powinny znaleźć się bardziej ogólnie sformułowane wymogi niż odwoływanie się stricte do analizy ryzyka klimatycznego wynikającego z konkretnego dokumentu. Takie rozwiązanie byłoby właściwsze ze względu na technikę legislacyjną wynikającą z charakteru art. 1 ust. 2 u.p.z.p.

Powiązanie treści miejscowego planu adaptacyjnego z podstawowym aktem polityki przestrzennej gminy – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – jest konieczne, jeśli ustawodawca zdecyduje się na wariant „dedykowanego” zmianom klimatu dokumentu. Wątpliwości budzi jednak obowiązek uwzględniania w studium „analizy ryzyka klimatycznego, zawartej w miejskim planie adaptacji do zmian klimatu”. Trudno jest bowiem ustalić charakter merytoryczny owej analizy i jej relacje do „rekomendacji” i „wniosków”, którymi również posługuje się projektodawca. Niekonsekwencja terminologiczna będzie rodzić problemy w praktycznym stosowaniu omawianej regulacji.

Art. 5 projektu – nowelizacja ustawy 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, 784, 922 i 1211)

Proponowana regulacja przewiduje, żeby w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określać, analizować oraz oceniać także „podatność danego przedsięwzięcia na zmiany klimatu”. Konieczne jest dookreślenie znaczenia tego pojęcia, które stanowi novum i nie utrzymało się dostatecznie w świadomości społecznej i praktyce organów.

Art. 8 projektu

W świetle proponowanej regulacji prawnej, strategii rozwoju gmin, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zachowują moc. Rozwiązania dotyczące obowiązku uwzględniania w wymienionych aktach miejscowych planów adaptacyjnych dotyczą wyłącznie nowoprzyjętych albo aktualizowanych strategii, studiów i planów miejscowych, co osłabia skuteczność tego dokumentu jako „narzędzia wzmacniającego klimatyczny wymiar polityki miejskiej”.