

Warszawa, 26 maja 2025 roku

**Komunikat 03/2025 Komitetu Problemowego ds. Kryzysu Klimatycznego przy
Prezydium PAN**

w sprawie

szans i wyzwań dotyczących miejskich planów adaptacji

STRESZCZENIE

W ramach ostatniej nowelizacji prawa ochrony środowiska oraz innych ustaw wprowadzono obowiązek uchwalenia miejskich planów adaptacji dla miast liczących co najmniej 20 tys. mieszkańców. Należy ocenić tę zmianę prawną jako konieczną dla realnego uwzględniania celów adaptacyjnych w politykach miejskich, nie jest to jednak zmiana wystarczająca. W komunikacie wskazano kluczowe dalsze działania, obejmujące między innymi ustanowienie Krajowej Strategii Adaptacji (podejmującej między innymi problematykę ochrony bioróżnorodności oraz kształtowanie błękitno – zielonej infrastruktury), uwzględnienie roli zarządzania zlewniowego w planowaniu przestrzennym, zapewnienie faktycznej integracji narzędzi adaptacji z narzędziami planowania przestrzennego, a także uwzględnianie celów adaptacji w polityce morskiej i leśnej.

KOMUNIKAT

W ustawie z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2024, poz. 1940, obowiązującej od 11 stycznia 2025 r.) wprowadzono do polskiego porządku prawnego miejskie plany adaptacji. W roku 2019 plany takie opracowano dla 44 największych polskich miast, niemniej dotychczasowa niedookreślona formuła prawna, a także zróżnicowanie treści zdecydowanie ograniczały ich realne znaczenie. Aktualnie, zgodnie z art. 18a ust. 1 znowelizowanej ustawy prawo ochrony środowiska, dla miasta o liczbie mieszkańców równej 20 tysięcy lub większej sporządza się miejski plan adaptacji. Ustawodawca określił plan jako *„dokument o charakterze strategiczno – wdrożeniowym, obejmujący swoim zakresem obszar całego miasta, mający na celu zmniejszenie*

podatności na zmiany klimatu, w tym poprawę zdolności przystosowania miasta do zmian klimatu.” Wzmocnienie znaczenia wskazanego instrumentu, a także stworzenie dla niego podstaw prawnych należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Niezależnie od powyższego, komitet sygnalizuje kluczowe nowe wyzwania, dotyczące miast i adaptacji do zmiany klimatu.

Miejskie plany adaptacji występują w systemach wielu państw na świecie. Wyodrębniają kluczowe dla funkcjonowania miast (w tym ich poszczególnych części) zagrożenia klimatyczne oraz zawierają propozycje najbardziej istotnych odpowiedzi adaptacyjnych. W konsekwencji, w zależności od kraju, połączone są ze zróżnicowanymi zagadnieniami¹. Kierunkowo jednak znaczna część działań wiąże się z „zazielenianiem miast”, zrównoważoną gospodarką wodną, jak również dostosowaniem przestrzeni miasta do ekstremalnych zdarzeń pogodowych. Niezależnie od zróżnicowania związanego z różnymi warunkami naturalnymi, plany powinny cechować podejście partycypacyjne, integracja różnych szczebli planowania rozwoju, a także gwarancja szczegółowego monitoringu zaplanowanych w nich działań². Z perspektywy doświadczeń państw Unii Europejskiej należy podkreślić konieczność zachowania związku planów adaptacji z ambitną polityką klimatyczną realizowaną na szczeblu krajowym³, a także podejmowaniem prób wspólnego ujmowania w tych planach (integrowania) działań adaptacyjnych i mitygacyjnych⁴.

Zgodnie z rozwiązaniami wprowadzonymi w polskiej ustawie, miejskie plany adaptacji mają zawierać część analityczną, koncepcję zazieleniania miasta, koncepcję zagospodarowania na terenie miasta wód opadowych i roztopowych, a także część programową (m. in. szczegółowe cele planu, działania adaptacyjne i mierniki ich weryfikacji) oraz wskazanie sposobu wdrażania planu, ze szczególnym uwzględnieniem zasad monitorowania skuteczności osiągania poszczególnych celów. Zawarte w planach wnioski i rekomendacje mają się przekładać na treść innych dokumentów, w tym planów zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, obowiązek wskazywania celów klimatycznych zawarto względem strategii rozwoju gmin. Oznacza to, że również pozostałe gminy (nie tylko z miastami liczącymi co najmniej 20

¹ P. Dacosta Aboagye, A. Sharifi, Urban climate adaptation and mitigation action plans: A critical review, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Volume 189, Part A, 2024.

² K. Andreanidou, P. Bertoldi, J. Dallemand, M. Follador, R. Glancy, Y. Hernandez Gonzalez, *et al.* Guidebook ‘How to develop a sustainable energy and climate action plan (SECAP)’ Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018

³ M. Pizzorni, O. Caldarice, N. Tollin, A methodological framework to assess the urban content in climate change policies, *Valori e Valutazioni*, 29, 2021

⁴ S. Grafakos, G. Viero, D. Reckien, K. Trigg, V. Viguie, A. Sudmant, *et al.*, Integration of mitigation and adaptation in urban climate change action plans in Europe: a systematic assessment, *Renew Sustain Energy Rev*, 121, 2020

tys. mieszkańców) powinny dokonać przeglądu zagrożeń klimatycznych i możliwych odpowiedzi (Art. 2 Prawa ochrony środowiska po ostatniej nowelizacji).

Dla skutecznej adaptacji proponowane jest podjęcie następujących działań:

- Ustanowienie Krajowej Strategii Adaptacji, w której szczególny nacisk zostanie położony na wskazanie zagrożeń specyficznych dla różnych regionów i sektorów oraz działań priorytetowych z perspektywy skali kraju. Z uwagi na szczególne znaczenie skuteczności działań adaptacyjnych w sferze regeneracji środowiska, istotne powinno być uwzględnienie ochrony bioróżnorodności oraz wielkoskalowych obszarów błękitno-zielonej infrastruktury jako infrastruktury krytycznej. Konsekwencją ustanowienia planu powinno być przyjęcie Rozporządzenia o odbudowie zasobów przyrodniczych oraz Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych jako narzędzia jego realizacji;
- Uwzględnienie zarządzania zlewniowego jako podstawy planowania przestrzennego dla ochrony zasobów wodnych, odtwarzania wód podziemnych, zapobiegania powodziom i łagodzenia suszy. Modelowanie zasobów wodnych w zlewni powinno być merytoryczną podstawą podejmowania decyzji w dokumentach takich jak plany gospodarowania wodami (PGW), plany utrzymania wód (PUW), plany zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) i plany przeciwdziałania skutkom suszy (PPSS). Dodatkowo, konieczna jest również analiza skumulowanych skutków planów ogólnych (POG) poszczególnych gmin dla bilansu zlewni i dostosowanie rozwiązań przestrzennych do potrzeb retencyjnych. Przykładowo, brak całościowego planu, uwzględniającego oddziaływanie zlewniowe, niekorzystnie wpłynął na przebieg powodzi w południowym dorzeczu Odry we wrześniu 2024 i jej katastrofalne skutki w takich miastach jak między innymi Łądek-Zdrój, Stronie Śląskie, czy Głuchołazy. Trzeba jednak podkreślić, że przy tak intensywnych opadach żaden, nawet najlepszy, całościowy, plan nie pozwoliłby całkowicie uniknąć strat.
- Realną integrację narzędzi adaptacyjnych z narzędziami planowania przestrzennego, zgodnie z zapisami Prawa ochrony środowiska, w Art 71 po ust. 2a, zobowiązującego gminy do uwzględniania wniosków i rekomendacji MPA przy sporządzaniu i aktualizacji strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego, planów ogólnych gmin oraz miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego, oraz wsparcie finansowe i merytoryczne gmin w ich realizacji.

- Uwzględnienie adaptacji do zmiany klimatu w planach zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich i ochronie obszarów zagrożonych podnoszącym się poziomem morza;
- Uwzględnienie adaptacji do zmiany klimatu w wieloletniej polityce leśnej państwa, opracowanej poprzez dialog społeczny z udziałem wszystkich grup interesariuszy oraz ekspertów i naukowców zajmujących się tematyką leśną, przyrodniczą i społeczną;
- Stworzenie mechanizmów, na podstawie których prowadzona na szczeblu lokalnym analiza wyzwań klimatycznych będzie uwzględniać również sytuację w gminach sąsiednich. W wielu wypadkach realizacja celów adaptacyjnych zarówno na etapie diagnostycznym, jak też na etapie formułowania części programowej w pełni zależy od cech i zjawisk występujących na obszarach poza granicami miast i gmin;

Słuszna i potrzebna koncentracja władz publicznych na adaptacji do zmiany klimatu nie kończy dyskusji o odpowiedzi na wyzwania klimatu w politykach publicznych. Konieczne jest również uwzględnienie celów związanych z mitygacją.

Należy podkreślić, że władze miast powinny traktować uchwalenie planu nie tylko jako realizację kolejnego prawnego obowiązku, ale jako okazję do szerszej refleksji na temat występujących na ich terenie zagrożeń klimatycznych i możliwych optymalnych działań adaptacyjnych. W polskim porządku instytucjonalnym zbyt często obserwujemy podejście do konkretnych instrumentów strategiczno-rozwojowych, jedynie jako formalnego obowiązku, bez należytej świadomości celu ustanowionych zapisów i konsekwencji niepodejmowania działania w kierunku adaptacji. W przypadku miejskich planów adaptacji sytuacja powinna wyglądać zdecydowanie inaczej.

Miasta mogą i powinny wykazywać dużą staranność w przygotowaniu planów, zwłaszcza: w doborze wykonawców o odpowiednich kwalifikacjach i dogłębnej znajomości lokalnych i regionalnych uwarunkowań oraz w zapewnieniu jak najszerszej partycypacji społecznej, połączonej z budowaniem świadomości w zakresie zmiany klimatu, jej skutków i metodach adaptacji.

Uchwała wyraża opinię Komitetu i nie powinna być utożsamiana ze stanowiskiem Polskiej Akademii Nauk (par. 5 ust. 3 Uchwały nr 1/2023 Prezydium PAN w sprawie utworzenia komitetów problemowych i rad przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk na kadencję 2023-2026)