

TOMASZ DĄBROWSKI

Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu w świetle nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska

Municipal Climate Change Adaptation Plans in the Light of the Amendment to the Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law

Abstract

The article analyzes the legal aspects of municipal climate change adaptation plans. In accordance with the Act of 27 November 2024 on the amendment of the Environmental Protection Law and certain other acts, municipal climate change adaptation plans will become an important strategic document adopted by municipalities. Under the amendment to the Environmental Protection Law, municipalities are obliged to adopt municipal climate change adaptation plans for cities with a population of 20,000 or more. The legislator has specified, in particular, the structure and content of the plans, the procedure for their adoption, the method of ensuring public participation in the decision-making process, as well as the means of monitoring and reporting. The introduced regulations constitute a significant element in the reorganization of the role of local self-government in the environmental protection system. However, it is necessary to point out the structural flaws of this solution, including the lack of sanctions for failure to meet the deadlines for adopting the plans.

KEYWORDS: climate change, local government, municipal adaptation plans, Polish Environmental Protection Law

SŁOWA KLUCZOWE: miejskie plany adaptacji do zmian klimatu, prawo ochrony środowiska, samorząd terytorialny, zmiany klimatu

TOMASZ DĄBROWSKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Puławskiego w Radomiu, ORCID – 0000-0001-6184-140X, e-mail: t.dabrowski@urad.edu.pl

[HTTPS://DOI.ORG/10.36128/PRIW.V158.1464](https://doi.org/10.36128/PRIW.V158.1464)

1 | Wprowadzenie

Zmiany klimatyczne stanowią jedno z najpoważniejszych wyzwań współczesnego świata, gdyż wpływają na wszystkie aspekty życia społeczno-gospodarczego^[1]. Negatywne skutki zmian klimatu przestały być odległą przyszłością – stały się częścią naszej codzienności. Obejmują one zjawiska o różnym stopniu bezpośredniego wpływu na nasze życie^[2]. Do zjawisk o mniejszym bezpośrednim oddziaływaniu należą: systematyczny wzrost średniej temperatury planety, podnoszenie się poziomu oceanów i ich postępujące zakwaszenie, zamieranie raf koralowych, cofanie się lodowców oraz zanik lodu arktycznego, a także przesuwanie się stref klimatycznych. Znacznie większy wpływ na jakość naszego życia mają procesy bezpośrednio odczuwalne, m.in. wzrost liczby i gwałtowności ekstremalnych zjawisk pogodowych, większa zmienność pogody i niepewność co do przebiegu takich zjawisk oraz utrata bezpieczeństwa zdrowotnego i żywnościowego^[3]. Szczególnie narażone na negatywne skutki tych przemian są obszary miejskie, które skupiają znaczną część populacji ludzkiej, stanowią ośrodki decyzyjne, w nich zlokalizowano obiekty infrastruktury krytycznej oraz stanowią centra aktywności gospodarczej^[4]. Jednym z najważniejszych wyzwań nadchodzących lat jest zatem przystosowanie miast do funkcjonowania w warunkach zmian klimatu^[5].

Obszary miejskie charakteryzują się szczególną wrażliwością na skutki zmian klimatu ze względu na specyficzną strukturę przestrzenną, gęstość zabudowy oraz intensywność procesów społeczno-gospodarczych. Kryzys klimatyczny wywiera wieloraki wpływ na funkcjonowanie miast, determinując sposób kształtowania tkanki miejskiej oraz bezpośrednio oddziałując

¹ Paulina Legutko-Kobus, Agnieszka Rzeńca i Agnieszka Sobol, red. *Leksykon polityki klimatycznej* (Warszawa: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, 2025), 4; *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, Geneva: IPCC, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/> [dostęp: 18.07.2025].

² Zob. Aleksandra Kardaś, Marcin Popkiewicz i Szymon Malinowski, *Nauka o klimacie* (Warszawa: Wydawnictwo Nieoczywiste, Post Factum, 2019), 16.

³ Zbigniew M. Karaczun, "Zmiana klimatu. Co wiemy, a czego się obawiamy?," w *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. Anna Barczak, Maria Magdalena Kenig-Witkowska i Marcin Stoczkiewicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 18.

⁴ Zob. np. Aleksandra Pinkas, "Ochrona klimatu determinantem integracji systemu energetycznego," *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, nr 11 (2) (2022): 30.

⁵ Eliza Kalbarczyk i Robert Kalbarczyk, "Typology of Climate Change Adaptation Measures in Polish Cities up to 2030," *Land*, t. 9, nr 10 (2020): 351.

na warunki życia mieszkańców. W przypadku Polski znaczenie tej problematyki zwiększa fakt, że miasta są miejscem zamieszkania około 60% populacji państwa polskiego, co sprawia, że skuteczne rozwiązywanie wyzwań klimatycznych na poziomie miejskim ma ważne znaczenie dla całokształtu procesów rozwojowych kraju^[6].

Miasta odgrywają zatem istotną rolę w polityce adaptacji do zmian klimatycznych zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i krajowym^[7]. Budowanie odporności obszarów miejskich stanowiło jeden z głównych celów „Strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu” z dnia 14 kwietnia 2013 r.^[8] Pozostaje ono również priorytetem w aktualnej strategii: „Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu” z dnia 24 lutego 2021 r.^[9] Adaptacja do zmian klimatu wraz z potrzebą długofalowego, opartego na najnowszych osiągnięciach nauki planowania działań jest uwzględniona w „Krajowej Polityce Miejskiej 2030”^[10] oraz „Polityce Ekologicznej Państwa 2030”^[11].

Pojęcie klimatu znalazło swoje odzwierciedlenie w literaturze i orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Bydgoszczy w wyroku z dnia 13 lipca 2020 r. (I SA/Bd 104/20, LEX nr 3034926) stwierdził, że pojęcie klimatu należy rozumieć jako kategorię szeroką, obejmującą zjawiska o charakterze powszechnym. W doktrynie klimat opisywany

⁶ Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, X kadencja, druk sejmowy nr 813, 2, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/o/B11CFC2359EBA212C1258BD600432EF3/%24File/813.pdf> [dostęp: 18.07.2025].

⁷ Agnieszka Różalska-Kucal, „Droga do Europejskiego Prawa o Klimacie jako reakcja Unii Europejskiej na kryzys klimatyczny,” *Prawo i Więź*, nr 4 (2024): 516 – 527.

⁸ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu” z dnia 16 kwietnia 2013 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX:52013DC0216> [dostęp: 18.07.2025].

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów EMPT, „Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu” z dnia 24 lutego 2021 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2021%3A82%3AFIN> [dostęp: 18.07.2025].

¹⁰ Uchwała nr 136 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej 2030, *Monitor Polski* z 2022 r., poz. 746. Zob. też: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska> [dostęp: 18.07.2025].

¹¹ Małgorzata Hajto, red. *Podręcznik adaptacji do zmian klimatu dla miast* (Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2023), 5.

jest jako charakterystyczny dla danego obszaru zespół zjawisk i procesów atmosferycznych, które kształtują się pod wpływem właściwości fizycznych i geograficznych danego obszaru, charakteryzowany na podstawie wieloletnich obserwacji^[12]. Klimat jest też definiowany jako charakterystyczny zespół zjawisk i procesów atmosferycznych występujących na danym obszarze, kształtujący się pod wpływem właściwości fizycznych i geograficznych tego obszaru^[13]. W prawie międzynarodowym nie istnieje legalna definicja pojęcia klimatu. W ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r.^[14] zdefiniowano system klimatyczny jako „całość atmosfery, hydrosfery, biosfery i geosfery oraz ich wzajemne oddziaływanie” (art. 1 pkt 3). Prawo unijne posługuje się pojęciem „system klimatyczny” i jego odpowiednikiem jest pojęcie klimatu, które pojawia się w aktach prawa wtórnego oraz dokumentach wyznaczających ramy polityki klimatycznej w kontekście celu, jakim jest ochrona systemu klimatycznego w rozumieniu konwencji ramowej^[15].

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej^[16] odnosi się do kwestii zmiany klimatu, określając w art. 191 ust. 1, że polityka Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska przyczynia się m.in. do promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Warto również wskazać na dyrektywę 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^[17] (dalej: dyrektywa). W art. 3 ust. 1 dyrektywy ustalono, że ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisanie i ocenie wpływu przedsięwzięcia m.in. na „c) grunty, gleby, wody, powietrze i klimat”.

W prawie polskim klimat traktowany jest jako integralny składnik środowiska naturalnego. Zgodnie z art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia

¹² Elżbieta Pietrzyk-Sokulska, *Leksykon ochrony środowiska* (Kraków: IGSMiE PAN, 2012), 155.

¹³ Janina Ciechanowicz-McLean, red. *Leksykon ochrony środowiska* (Warszawa: C.H. Beck, 2009), 92.

¹⁴ Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238.

¹⁵ Marcin Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 21.

¹⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

¹⁷ Dz.Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r. ze zm., 1.

2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.)^[18] przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.

Stopniowo więc ukształtowało się pojęcie i zakres treściowy prawa klimatycznego^[19]. Prawo klimatyczne, inaczej prawo ochrony klimatu lub prawo zmian klimatu, jest zbiorem przepisów międzynarodowych, unijnych i krajowych, które mają na celu zapobieganie antropogenicznym zmianom klimatu^[20]. Na potrzebę rozróżnienia pojęć „prawo klimatu”, „prawo klimatyczne” i „prawo ochrony klimatu” wskazał na przykład T. Bojar-Fijałkowski. Jego zdaniem pierwsze z nich obejmuje normy ukie-runkowane bezpośrednio na klimat jako przedmiot regulacji prawnej. Prawo klimatyczne stanowi natomiast – według niego – szerszą kategorię regulacji proklimatycznych adresowanych do podmiotów wpływających na stan klimatu, podczas gdy największe pojęcie prawa ochrony klimatu koncentruje się na normach mających na celu zachowanie określonego stanu klimatu poprzez wyznaczenie granic działań dozwolonych i zakazanych^[21].

Prawo klimatyczne tworzone jest „z góry do dołu” – od prawa międzynarodowego poczynając, przez regulacje unijne, aż do regulacji krajowych^[22]. Stanowi zarazem złożoną i dynamicznie rozwijającą się dziedzinę prawa. Wyróżnia je wielopoziomowość regulacji, wielowarstwowość źródeł

¹⁸ Dz.U. z 2025 r., poz. 647 ze zm.

¹⁹ Jakub Bednarek, Radosław Maruszkin, „Prawo klimatyczne w 2021 r. w ujęciu międzynarodowym,” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7–8 (2021): 75 – 91; Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Prawo klimatyczne, część 1: Ewolucja i pojęcie,” *Prawo i Klimat*, nr 1 (2022): 25 – 36; idem, „Prawo klimatyczne, część 2: Koncepcje i przyszłość,” *Prawo i Klimat*, nr 2 (2022): 25 – 37; Janina Ciechanowicz-McLean, „Zasady prawa klimatycznego,” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 24 (2010): 327 – 338; Piotr Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 241; Monika A. Król, „O wyodrębnianiu się prawa zmian klimatu,” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, t. 14, nr 2 (2025): 10 – 30; Mariusz Szyrski, „Climate Law in European Union Legislation. Does It Already Exist?,” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, t. 85, nr 3 (2023): 43 – 54.

²⁰ Monika Adamczak-Retecka, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej* (Gdańsk: Uniwersytet Gdański, 2017), 29.

²¹ Bojar-Fijałkowski, „Prawo klimatyczne. Część 2,” 27 – 28.

²² Janina Ciechanowicz-McLean, „Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu,” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 37 (2017): 7 – 24.

oraz multicentryczność procesów decyzyjnych^[23]. W Polsce system ten kształtowany jest w ramach trzech reżimów prawnych: międzynarodowego prawa ochrony klimatu, unijnego prawa ochrony klimatu oraz krajowego prawa ochrony klimatu. We wszystkich tych reżimach problematyka adaptacji do zmian klimatu zajmuje trwałe miejsce, stanowiąc jeden z kierunków rozwoju tych regulacji.

Międzynarodowe prawo ochrony klimatu kształtowane jest przede wszystkim przez wspomnianą ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r.^[24], protokół z Kioto z 1997 r.^[25] wraz z poprawką z Doha^[26] oraz Porozumienie paryskie z 2015 r.^[27] Prawo ochrony

²³ Ewa Łętowska, "Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje," *Państwo i Prawo*, z. 4 (2005): 3 – 10.

²⁴ Por. Kinga Ciechanowicz i Janina Ciechanowicz-McLean, "Odpowiedzialność prawna w konwencji klimatycznej," *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 25 (2011): 493 – 506; Janina Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu* (Warszawa: Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, 2016), 125 – 131; Leszek Karski, "Przyczyny powstania ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu," *Prawo i Środowisko*, nr 1 (2007): 37 – 46; Katarzyna Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych* (Warszawa: BEL Studio, 2013), 153 – 209; Jonathan Verschuuren, "Legal Aspects of Climate Change Adaptation," w *Climate Change and the Law*, red. Erikki J. Hollo, Kati Kulovesi i Michael Mehling (Dordrecht: Springer, 2013), 257 – 285.

²⁵ Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684). Por. Janina Ciechanowicz-McLean, "Implementacja Porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu," *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. 38 (2017): 491 – 500; eadem, "Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie," *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 3 (2021): 9 – 20; Ireneusz Grzybek, "Mechanizmy protokołu z Kioto w polskim systemie prawnym," *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie*, nr 2 (2013): 13 – 17; Maria Magdalena Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska: wybrane zagadnienia systemowe* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2011), 163 – 186.

²⁶ Oświadczenie Rządowe z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie mocy obowiązującej Poprawki dauhańskiej do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., sporządzonej w Ad-Dausze dnia 8 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 948).

²⁷ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 36). Szerzej: Kamila Sobieraj, "Wpływ Porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2017): 178 – 190; Maria Magdalena Kenig-Witkowska, "Porozumienie Paryskie w sprawie zmian klimatu – refleksje ze stanowiska prawa międzynarodowego," w *Ibi Ius, Ibi Remedium. Księga Dedykowana*

klimatu w niektórych państwach obejmuje również regulacje regionalne ustanawiane na poziomie stanowym, regionalnym lub lokalnym^[28].

W przypadku Unii Europejskiej prawo ochrony klimatu ma obszerny i wieloaspektowy charakter^[29]. Na pakiet klimatyczno-energetyczny składają się następujące regulacje: rozporządzenie (UE) 2021/1119 ustanawia ramy niezbędne do osiągnięcia neutralności klimatycznej i wprowadza zmiany do rozporządzeń (WE) nr 401/2009 oraz (UE) 2018/1999, stanowiąc podstawę Europejskiego prawa o klimacie^[30]; dyrektywa 2009/29/WE modyfikuje dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych^[31]; dyrektywa 2009/28/WE reguluje promowanie stosowania energii ze źródeł odnawialnych, jednocześnie zmieniając i uchylając dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE^[32]; dyrektywa 2009/31/WE określa zasady geologicznego składowania dwutlenku węgla^[33], podczas gdy dyrektywa

pamięci profesora Jana Kolasy, red. Bartłomiej Krzan (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 229 – 238.

²⁸ Jacqueline Peel, Lee Godden i Rodney J. Keenan, “Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance,” *Transnational Environmental Law*, t. 1, nr 2 (2012): 245 – 280.

²⁹ Anna Barczak, “System zarządzania ochroną klimatu,” w *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. Anna Barczak, Maria Magdalena Kenig-Witkowska i Marcin Stoczkiewicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 61 – 75; Grzegorz Dobrowolski, *Europejskie prawo ochrony środowiska* (Katowice: ECAUSA, 2006), 14 i n.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243, 1).

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.Urz. UE L 140 ze sprost., 63); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 275 ze zm., 32).

³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i uchylająca następnie dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r. ze zm., 16); dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz.Urz. WE L 283 z 27.10.2001 r. ze zm., 33.).

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca

2012/27/UE ustanawia standardy efektywności energetycznej^[34]. Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwom w zakresie ochrony środowiska wraz z szeregiem innych aktów unijnych uzupełniają całościowy system prawny dotyczący polityki klimatycznej Unii Europejskiej.

O ile na poziomie międzynarodowym i krajowym podjęte zostały stosowne działania legislacyjne, o tyle problem pojawił się na szczeblu regionalnym, ponadlokalnym i lokalnym. W Polsce na tych poziomach działają wspólnoty samorządowe: wojewódzkie, powiatowe i gminne, funkcjonujące w ramach jednostek samorządu terytorialnego. Ograniczenie negatywnych skutków zmian klimatu wymaga od nich wdrożenia strategii ograniczających destrukcyjny wpływ zjawisk klimatycznych na ich funkcjonowanie. Jednostki te muszą zatem podejmować skoordynowane działania, przygotowując się na prognozowane zmiany warunków klimatycznych, w tym przede wszystkim na długotrwałe susze, fale upałów, gwałtowne opady i silne wiatry. Strategie działania w zakresie zmian klimatycznych powinny więc przyczyniać się do minimalizowania ryzyka związanego z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi^[35].

Potrzeba wdrażania działań na rzecz adaptacji do skutków zmian klimatu ma dwie przyczyny: brak wystarczających i skutecznych kroków mających na celu powstrzymanie zmian klimatu oraz coraz szybciej ujawniające się negatywne skutki tego procesu^[36]. Adaptacja do zmian klimatu jest zagadnieniem o charakterze interdyscyplinarnym leżącym w spektrum zainteresowania różnych nauk prawnych, a także pozaprawnych, takich jak nauki przyrodnicze czy społeczne. Przedmiot adaptacji do zmian klimatu

dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r. ze zm., 114).

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmieniająca dyrektywy 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylająca dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012 r. ze zm., 1).

³⁵ Agnieszka Kuśmierz i Michał Marcinkowski, "Zmiany klimatu - wyzwania dla samorządów," w *Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego w zakresie gospodarki ściekowej oraz tworzenia terenów zieleni w przestrzeni publicznej*, red. Iwona Wieczorek (Łódź: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, 2022), 14; Ramm i Godlewska, *Leksykon polityki klimatycznej*, 94.

³⁶ Zbigniew M. Karaczun et al., "Adaptacja do zmiany klimatu w programach ochrony środowiska małych i średnich polskich miast," *Studia BAS*, nr 3 (2022): 61.

stanowią zarówno kwestie środowiskowe, społeczne, gospodarcze, jak i kulturowe^[37].

Adaptacja ta rozumiana jest jako „proces przygotowania się oraz działań, które pomagają zmniejszyć podatność na obecne lub spodziewane skutki zmian klimatu, w tym zwłaszcza takie jak: ekstremalne warunki pogodowe i klęski żywiołowe, zmiany temperatury wody i powietrza, podnoszenie się poziomu morza, utrata różnorodności biologicznej czy brak bezpieczeństwa żywnościowego i wodnego”^[38].

Realizacja skutecznej polityki adaptacyjnej na szczeblu samorządowym wymaga ustanowienia odpowiednich podstaw prawnych przez ustawodawcę krajowego. Wyrazem tego stały się miejskie plany adaptacji do zmian klimatu, które są nowym instrumentem prawnym w polskim systemie prawa. Podjęcie tytułowej problematyki badawczej uzasadniają następujące czynniki: wprowadzenie nowej instytucji prawnej ustawą nowelizującą z 2025 r., deficyt badań doktrynalnych nad prawną konstrukcją miejskich planów adaptacji oraz praktyczna doniosłość analizowanych rozwiązań normatywnych dla realizacji zadań gmin: analiza literatury przedmiotu ujawnia brak systematycznych opracowań dogmatycznoprawnych, a dotychczasowe nieliczne publikacje koncentrowały się na aspektach pozanormatywnych i pomijały analizę prawnej konstrukcji wprowadzonej instytucji. Głównym celem przedłożonego artykułu jest zatem wszechstronna analiza prawnych aspektów uchwalania przez gminy miejskich planów adaptacji do zmian klimatu.

Wykorzystano w tym celu analizę źródeł pierwotnych, tj. aktów normatywnych oraz dokumentów międzynarodowych, unijnych i krajowych, jak również źródeł wtórnych, tzn. literatury. Teoretyczno-, dogmatyczno- oraz historycznoprawna metoda badawcza umożliwiła analizę regulacji dotyczących miejskich planów adaptacji oraz ocenę ich wpływu na reorganizację zadań samorządu terytorialnego w systemie ochrony środowiska w Polsce. Finalnie autor stawia tezę, iż przepisy dotyczące adaptacji miast do zmian klimatu, wprowadzone przez nowelizację ustawy – Prawo ochrony środowiska, stanowią istotny element reorganizacji roli samorządu terytorialnego w systemie ochrony środowiska w Polsce.

³⁷ Godlewska, *Leksykon polityki klimatycznej*, 18.

³⁸ Emil Wróblewski, „Adaptacja do zmian klimatu – zagadnienia wprowadzające,” w *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia*, red. Agnieszka Borek i Emil Wróblewski (Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2021), 30.

2 | Geneza miejskich planów adaptacji do zmian klimatu

Polskie inicjatywy dotyczące adaptacji miast do zmian klimatu rozpoczęły się wcześniej, niż wdrożono rozwiązania normatywne w sferze prawa ochrony środowiska. W 2013 r. Rada Ministrów przyjęła „Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030” (SPA2020) – pierwszy kompleksowy dokument strategiczny określający kierunki działań adaptacyjnych na poziomie krajowym^[39]. Na podstawie „Strategii przystosowania do zmian klimatu 2020” Ministerstwo Klimatu podjęło decyzję o realizacji miejskich planów adaptacji w 44 największych polskich miastach. Projekt „Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców” (MPA44), realizowany w latach 2017–2019 (od 12 stycznia 2017 r. do 12 stycznia 2019 r.), stanowił największe w Polsce przedsięwzięcie wspierające duże miasta w tworzeniu lokalnych strategii dostosowania do zmian klimatu. Projekt zakładał opracowanie miejskich strategii adaptacyjnych według jednolitej, ale elastycznej metodyki, co zapewniło spójność strukturalną planów przy uwzględnieniu indywidualnych charakterystyk poszczególnych miast, a każde uczestniczące miasto dysponuje obecnie własną strategią^[40].

Projekt MPA44 został uzupełniony przez inicjatywę CLIMCITIES – „CLIMate change adaptation in small and medium size CITIES”, którą zrealizował Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w celu wsparcia adaptacji do zmian klimatu w małych i średnich miastach Polski liczących od 50 do 99 tys. mieszkańców. W projekcie uczestniczyło pięć ośrodków miejskich: Bełchatów, Tomaszów Mazowiecki, Siedlce, Ostrołęka oraz Nowy Sącz. Opracowane w ramach projektu MPA44 dokumenty miały duże znaczenie z punktu widzenia wypracowania standardów

³⁹ Dokument dostępny na stronie: <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/strategiczny-plan-adaptacji-2020/> [dostęp: 18.07.2025].

⁴⁰ Agnieszka Borek i Przemysław Siwior, „Charakter prawny miejskich planów adaptacji do zmian klimatu w Polsce,” w *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym. Wybrane zagadnienia*, red. Agnieszka Borek (Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2021), 90.

przygotowania miast na zmiany klimatu i stanowiły punkt wyjścia do prac legislacyjnych^[41].

3 | Prawne podstawy obowiązku sporządzenia miejskiego planu adaptacji

Po zrealizowanych pracach koncepcyjnych i wypróbowaniu rozwiązań w poszczególnych miastach uruchomiono ścieżkę legislacyjną na poziomie rządowym i parlamentarnym. Znalazły one swój wyraz w uchwalonej ustawie z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa nowelizująca)^[42]. Dokonano nią zmiany przepisów p.o.ś. i jednocześnie implementowano dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 dotyczącą redukcji krajowych emisji wybranych zanieczyszczeń atmosferycznych^[43].

Na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej po art. 18 p.o.ś. dodano art. 18a–18d. Co najważniejsze, ustawą nowelizującą, dla miasta o liczbie mieszkańców równej 20 tys. lub większej, ustanowiono obowiązek sporządzenia miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu. Zgodnie z art. 34 ustawy nowelizującej większość tych przepisów weszła w życie z dniem 11 stycznia 2025 r. Wyjątek stanowi przepis art. 18b ust. 2 dotyczący terminu uchwalenia miejskiego planu adaptacji, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2025 r. Tym sposobem dano gminom więcej czasu na przygotowanie planów.

W celu zapewnienia ciągłości prawnej dla miast, które uczestniczyły w omówionym wyżej projekcie MPA44, lub innych jednostek samorządu terytorialnego, które wcześniej wprowadziły miejskie plany adaptacji, w art. 15 ust. 1 ustawy nowelizującej przewidziano możliwość uznania dotychczasowych dokumentów za plany adaptacji w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska. Przepis ten *expressis verbis* stanowi, że rada

⁴¹ Anna Sara Til Dąbrowska, “Nowe obowiązki w ramach MPA,” *Zieleń Miejska*, nr 2 (2025): 20.

⁴² Dz.U. z 2024 r., poz. 1940.

⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE (Dz.Urz. UE L 344 z 17.12.2016 r. ze zm., 1).

gminy może w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy uznać dotychczas uchwalony dokument o charakterze strategiczno-wdrożeniowym, niebędący aktem prawa miejscowego, który realizuje cele adaptacyjne, za miejski plan adaptacji. Realizacja tego uprawnienia, w myśl art. 15 ust. 2 ustawy nowelizującej, wymaga wypełnienia określonych obowiązków proceduralnych przez właściwego burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie z tym przepisem informacja o uznaniu dokumentu za miejski plan adaptacji musi zostać zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) urzędu gminy w terminie 14 dni od dnia uznania oraz przekazana wraz z tym planem Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w terminie 30 dni od dnia zamieszczenia za pośrednictwem systemu elektronicznego udostępnianego przez ten Instytut.

Taki zabieg legislacyjny jest godny pochwały, ponieważ w ten sposób dotychczasowy dorobek naukowy i praktyczny, wypracowany przez gminy miejskie, został uznany przez ustawodawcę. Daje również pożądaną elastyczność oraz szanuje konstytucyjną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Miasta w Polsce borykają się bowiem z różnymi zagrożeniami wynikającymi ze zmian klimatu, a miejskie plany adaptacji pozwalają je zidentyfikować i zaprojektować odpowiednie działania, czy to na wypadek stepowienia i ograniczenia dostępności wód podziemnych, ekspansji inwazyjnych gatunków roślin, powodzi na terenach górskich, czy podnoszenia poziomu morza, jak w przypadku miast nadmorskich^[44].

Zakres obowiązywania przepisów ustawy nowelizującej jest wypadkową relacji między prawem klimatycznym a prawem samorządowym, w tym przypadku ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym^[45]. Miejski plan adaptacji – zgodnie art. 18a ust. 1 p.o.ś. – jest uchwalany przez radę gminy dla miasta o liczbie mieszkańców równej 20 tys. lub większej. Oznacza to, że regulacje te obowiązują dla miast liczących co najmniej 20 tys. mieszkańców, będących gminami miejskimi oraz dla takich gmin miejsko-wiejskich, które w swoich granicach posiadają miasto o takiej wielkości. Taką gminą jest na przykład gmina miejsko-wiejska Aleksandrów Łódzki.

Zgodnie bowiem z art. 4 i 4a ustawy o samorządzie gminnym oraz § 2 pkt 6–8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie

⁴⁴ Zob. Wojciech Szymalski, *Wyzwania w zakresie ochrony środowiska i klimatu na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* (Warszawa: Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, 2021), 8 – 9.

⁴⁵ Dz.U. z 2025 r., poz. 1153.

szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego^[46] wyodrębnia się: gminę miejską – gminę o statusie miasta; gminę wiejską – gminę, na terenie której znajdują się wyłącznie wsie; gminę miejsko-wiejską – gminę, na terenie której jedna z miejscowości ma status miasta, a pozostały teren tej gminy stanowi jej obszar wiejski^[47].

Istotne są więc dwie przesłanki: prawna i demograficzna. Przesłanka prawna odnosi się do posiadania przez daną miejscowość statusu miasta, a przesłanka demograficzna – do odpowiedniej liczby mieszkańców^[48]. Na terenie Polski znajdują się bowiem wsie będące tzw. miastami zdegradowanymi, które w poprzednich wiekach posiadały prawa miejskie, miasta mające bardzo małą liczbę mieszkańców oraz wsie, w których zamieszkuje ponad 10 tys. osób. Na przykład miasto Opatowiec w województwie świętokrzyskim liczyło w 2024 r. 308 mieszkańców, a takie wsie, jak Józefosław, Kiełczów, Plewiska, położone w sąsiedztwie Poznania, Warszawy, Wrocławia, posiadają od ponad 10 do prawie 15 tys. mieszkańców^[49]. Dla takich jednostek osadniczych nie ma obowiązku uchwalania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu. Liczba mieszkańców jest ustalana zgodnie z danymi statystycznymi dotyczącymi ludności według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, ogłaszanych przez Główny Urząd Statystyczny (art. 18a pkt 1 p.o.ś.).

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej przyjęcie założenia o obligatoryjności opracowania miejskiego planu adaptacji dla miast

⁴⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1031.

⁴⁷ Bogdan Dolnicki, red. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 3 (Warszawa: Wolters Kluwer 2021): 80. Zob. też dane z bazy TERYT, https://eteryt.stat.gov.pl/eTeryt/rejestr_teryt/udostepnianie_danych/baza_teryt/raporty/raporty.aspx?contrast=default [dostęp: 21.09.2025].

⁴⁸ Agnieszka Lisowska i Robert Szmytkie, "Definicja miasta i kryteria miejskości w prawie polskim," w *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. Katarzyna Kuć-Czajkowska i Monika Sidor (Lublin: UMCS, 2014), 17 – 31; Wojciech Wytrążek, "Administracyjnoprawny charakter nadania statusu miasta na wniosek gminy," *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, t. 30, nr 2 (2020): 153 – 171; Piotr Czarny, "Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie," w *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. Paweł Sarnecki (Warszawa: SGH, 2005), 86.

⁴⁹ Justyna Szymczyk-Mielniczyn, *Kilkanaście tysięcy mieszkańców. To największe polskie wsie*, <https://wiescirolnicze.pl/kilkanascie-tysiecy-mieszkancow-to-najwieksze-polskie-wsie/> [dostęp: 20.09.2025].

liczących co najmniej 20 tys. mieszkańców wynika z konieczności objęcia większej liczby mniejszych ośrodków miejskich działaniami zmierzającymi do wzmocnienia ich potencjału adaptacyjnego w obliczu zmian klimatycznych. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 31 grudnia 2024 r. w Polsce było 209 takich miast, co pokazuje skalę prac, jakie stanęły przed władzami gmin^[50].

W art. 3 pkt 9a p.o.ś. ustawodawca wprowadził legalną definicję miejskiego planu adaptacji. Zgodnie z jej literalnym brzmieniem miejski plan adaptacji to dokument o charakterze strategiczno-wdrożeniowym, obejmujący obszar danego miasta, którego celem jest zmniejszenie podatności tego miasta na skutki zmian klimatu, w tym poprawę jego zdolności adaptacyjnych.

Powyższa definicja uwypukla kilka najważniejszych cech miejskiego planu adaptacji. Po pierwsze, jego strategiczno-wdrożeniowy charakter wskazuje na połączenie planowania długofalowego z konkretnymi działaniami realizacyjnymi. Po drugie, plan odnosi się wyłącznie do obszaru konkretnego miasta, co uwzględnia jego lokalne uwarunkowania i dostosowanie do specyfiki danej jednostki terytorialnej. Miejski plan adaptacji będzie ponadto przyjmowany w formie uchwały, niebędącej aktem prawa miejscowego, lecz mającej charakter nienormatywny^[51].

Wprowadzenie definicji do ustawy – Prawo ochrony środowiska należy ocenić pozytywnie, stanowi bowiem istotny krok w kierunku systematyzacji działań adaptacyjnych na poziomie lokalnym oraz nadania im odpowiednich ram prawnych. Kodyfikacja pojęcia miejskiego planu adaptacji

⁵⁰ Zob. raport Głównego Urzędu Statystycznego, „Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2024 roku,” <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2024-roku,7,21.html> [dostęp: 10.07.2025].

⁵¹ Anna Barczak, „Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska,” w *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. Bogdan Dolnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 35 – 43; Anna Barczak i Adrianna Ogonowska, *Uchwały rady gminy w zakresie ochrony środowiska i przyrody. Wzory z komentarzem* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 4 – 5; Anna Haładyj, „Między aktem wewnętrznym a prawem powszechnie obowiązującym. Casus programu ochrony środowiska,” w *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, 282 – 296; Kamil Sikora, „Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego,” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius*, t. 64, nr 1 (2017): 180 – 181; idem, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli* (Lublin: UMCS, 2017), 80. Por. też: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2023 r., II SA/Ol 71/23.

przyczynia się do ujednolicenia terminologii prawnej w obszarze polityki klimatycznej i tworzy podstawy normatywne dla planowania adaptacyjnego prowadzonego przez jednostki samorządu terytorialnego.

4 | Struktura i zawartość miejskiego planu adaptacji

Miejski plan adaptacji do zmian klimatu jako dokument polityki miejskiej powinien posiadać określoną strukturę, która zapewni możliwie pełne ujęcie problematyki adaptacyjnej. Dokument ten powinien obejmować szczegółową diagnozę sytuacji wyjściowej, katalog planowanych działań oraz informacje dotyczące procesów wdrażania, w tym mechanizmów monitorowania, ewaluacji i aktualizacji^[52]. Elementy składowe miejskich planów adaptacji określa art. 18a ust. 5 p.o.ś. Regulacja ta stanowi, że miejskie plany adaptacji obejmują co najmniej dwie zasadnicze części: analityczną oraz programową.

Powyższe unormowanie określa jedynie minimalny zakres obligatoryjnych elementów, które powinny się znaleźć w każdym miejskim planie adaptacji. Katalog ten ma charakter otwarty, gdyż ustawodawca wskazuje jedynie podstawowe, niezbędne składniki, których uwzględnienie jest konieczne dla zapewnienia jakości, skuteczności i spójności dokumentów adaptacyjnych opracowywanych przez polskie miasta. Nie wyklucza się tym samym możliwości rozszerzenia zakresu planu o inne, dodatkowe treści, wynikające z lokalnej specyfiki.

Część analityczna stanowi podstawowy filar merytoryczny planu adaptacyjnego i obejmuje co najmniej siedem obligatoryjnych elementów. Jak ujęto w uzasadnieniu projektu ustawy: jest ona „kluczowa dla opracowania celów planu, ponieważ w obiektywny sposób identyfikuje zagrożenia klimatyczne dla miasta, dokonuje oceny wrażliwości miasta na zmiany klimatu oraz określa potencjał adaptacyjny miasta, w tym materialnych i niematerialnych zasobów”^[53].

Pierwszym z nich jest analiza zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych występujących na obszarze miasta oraz ich pochodnych, która

⁵² Hajto, red. *Podręcznik adaptacji do zmian klimatu dla miast*, 62.

⁵³ Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, 6.

dostarcza podstawowych danych o lokalnych uwarunkowaniach klimatycznych. Drugim składnikiem są scenariusze zmian klimatu, stanowiące prognozy kierunków i dynamiki przyszłych zmian w otoczeniu klimatycznym miasta. Od strony praktycznego formułowania treści miejskich planów adaptacji scenariusze te powinny uwzględniać opracowania Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego na temat prognozowanych zmian klimatycznych wypracowane w ramach projektu „Klimada 2.0”^[54]. Szerszy kontekst globalnych zmian klimatu i ich wpływu na obszary zurbanizowane przedstawiają raporty Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC). Mogą one tym samym stanowić pomocnicze źródło dla zespołów przygotowujących miejskie plany adaptacji^[55].

Trzeci element części analitycznej obejmuje opis głównych zagrożeń klimatycznych dla miasta, wynikających z przeprowadzonej analizy oraz opracowanych scenariuszy. Czwarty składnik stanowi ocena wrażliwości miasta na zmiany klimatu. Wrażliwość ta jest definiowana jako stopień podatności systemu miejskiego na negatywne konsekwencje zjawisk klimatycznych. Determinowana jest ona przez charakterystykę struktury miejskiej (np. zwartość zabudowy) oraz jej składowych elementów, w tym cechy fizyczne miasta oraz profil demograficzny zamieszkującej go populacji. Wrażliwość analizuje się w odniesieniu do wpływu określonych zjawisk klimatycznych na poszczególne cechy miasta (np. przewagę ludności w starszym wieku, obecność zakładów przemysłowych o strategicznym znaczeniu dla państwa), które mogą mieć konsekwencje o charakterze bezpośrednim bądź pośrednim^[56].

Piąty element to ocena potencjału adaptacyjnego miasta, która wskazuje jego zdolność instytucjonalną, organizacyjną i techniczną do reagowania na skutki zmian klimatu. Pod pojęciem potencjału adaptacyjnego miasta rozumie się zasoby służące przygotowaniu i reagowaniu na skutki zmian klimatu – zarówno materialne, jak i niematerialne. Będą to zasoby: finansowe, ludzkie, instytucjonalne, infrastrukturalne oraz informacyjne. Analiza w tym zakresie prowadzona jest na poziomie całego miasta, przy jednoczesnym odniesieniu do uwarunkowań regionalnych i krajowych, takich jak sytuacja gospodarcza czy otoczenie prawne. Zakres oceny obejmuje m.in. analizę budżetu miasta, planowanych wydatków na działania

⁵⁴ Zob. <https://klimada2.ios.gov.pl/klimat-scenariusze/> [dostęp: 23.07.2025].

⁵⁵ Baza raportów IPCC jest dostępna pod adresem <https://www.ipcc.ch/> [dostęp: 23.07.2025].

⁵⁶ Hajto, red. *Podręcznik adaptacji do zmian klimatu dla miast*, 23.

proekologiczne, rozwój infrastruktury, stan infrastruktury ochrony zdrowia, poziom zaangażowania mieszkańców i organizacji społecznych, a także skuteczność zarządzania – w tym zarządzania kryzysowego oraz funkcjonowanie służb miejskich^[57].

Kolejny składnik obejmuje analizę podatności miasta na zmiany klimatu. Siódmym i ostatnim elementem części analitycznej jest analiza ryzyka związanego ze zmianami klimatu oraz szans dla rozwoju miasta, jakie mogą z tych zmian wynikać.

Dopełnieniem struktury dokumentu są trzy dodatkowe komponenty o charakterze koncepcyjno-techniczno-przestrzennym. Pierwszym z nich jest, zgodnie z art. 18a ust. 5 pkt 2 p.o.ś., koncepcja zazieleniania miasta, obejmująca działania na rzecz zwiększenia powierzchni terenów zieleni i zadrzewień, traktowane jako jeden z kluczowych środków adaptacji opartych na przyrodzie. W literaturze wyrażono wprost pogląd, iż rośliny są ratunkiem dla miast: pochłaniają zanieczyszczenia atmosferyczne, stanowią naturalną barierę tłumiącą hałas, osłaniają przed wiatrem, zapobiegają erozji gleb oraz zwiększają wilgotność powietrza^[58].

Drugim komponentem, w myśl art. 18a ust. 5 pkt 3 p.o.ś., jest koncepcja zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, ukierunkowana na efektywne zarządzanie zasobami wodnymi w kontekście nasilających się zjawisk ekstremalnych. Trzecim istotnym elementem planu jest zbiór danych przestrzennych, obejmujący część graficzną, w której przedstawia się wyniki analiz meteorologicznych, podatności i ryzyka, jak również dane przestrzenne wynikające z wymienionych koncepcji (art. 18a ust. 5 pkt 4 p.o.ś.).

Część programowa, o której mowa w art. 18a ust. 5 pkt 5 p.o.ś., będąca głównym komponentem operacyjnym dokumentu, stanowi przełożenie diagnoz i analiz na konkretne cele i działania. Zawiera ona szczegółowe cele planu, określone na podstawie danych ujętych w części analitycznej

⁵⁷ Hajto, red. *Podręcznik adaptacji do zmian klimatu dla miast*, 26.

⁵⁸ Agata Cieszevska i Barbara Szulczewska, "Redefinicja znaczenia zieleni dla środowiska miejskiego: współczesne koncepcje, idee, dokumenty," w *O znaczeniu zieleni w miastach. Zieleni, woda, infrastruktura techniczna – bez granic*. Tom 1, red. Anna Stankowska (Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2020), 85; Bożena Matysiak, "Znaczenie i zasady kształtowania terenów zieleni w przestrzeni publicznej," w *Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego*, 75. Zob. też: Michał Mariański i Elżbieta Zębek, "Opłaty związane z zanieczyszczeniem wód we Francji i w Polsce. Analiza porównawcza," *Prawo i Więź*, nr 3 (2025): 153 – 171.

i koncepcyjnej, wraz ze wskaźnikami służącymi do monitorowania ich skutecznej realizacji. W części tej wskazuje się także działania adaptacyjne do zmian klimatu, zawierające ich opis, wskaźniki monitorowania skuteczności oraz harmonogram rzeczowo-finansowy ich wdrożenia. Ponadto część programowa obejmuje identyfikację podmiotów i organów uczestniczących w opracowywaniu planu oraz sposoby ich włączenia w ten proces.

Kolejnym elementem planu adaptacji do zmian klimatu jest określenie sposobu jego wdrażania. W tej części, jak stanowi art. 18a ust. 5 pkt 6 p.o.ś., wskazuje się podmioty i organy odpowiedzialne za realizację działań adaptacyjnych do zmian klimatu oraz formułuje się zasady monitorowania skuteczności osiągania celów planu z wykorzystaniem przypisanych mierników, jak również skuteczności wdrażania samych działań adaptacyjnych przy użyciu odpowiednich wskaźników. Do monitorowania powinien być wykorzystywany zestaw wskaźników, które stanowią podstawę do przygotowywania raportów okresowych. Monitorowanie ma służyć identyfikacji zagrożeń w realizacji poszczególnych działań, bieżącemu dostosowaniu się do zmieniających się warunków klimatycznych i dostosowaniu się do otoczenia formalno-prawnego oraz możliwości finansowych^[59]. Dodatkowe wymogi dotyczące systemu monitorowania zostały zawarte w art. 18a ust. 6–7 p.o.ś. Ustawodawca przewidział możliwość wskazania w ramach zasad monitorowania także dodatkowych wskaźników i mierników niewymienionych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 18c ust. 7 p.o.ś., co daje swobodę władzom miasta w zakresie uzupełniania treści miejskiego planu adaptacji.

Końcowy komponent struktury planu adaptacji do zmian klimatu stanowią wnioski i rekomendacje opracowane na podstawie części programowej zawierające podsumowanie ustaleń oraz wskazówki służące ukierunkowaniu dalszych działań adaptacyjnych prowadzonych na poziomie lokalnym.

⁵⁹ Andrzej Kassenberg, Wojciech Szymalski i Ewa Świerkula, *Poradnik adaptacji miasta do zmiany klimatu* (Warszawa: Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, 2019), 38.

5 | **Partycypacja społeczna w procesie tworzenia miejskiego planu adaptacji w kontekście przepisów ustawy 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**

Przepis art. 18a ust. 8 p.o.ś. ustanawia obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym sporządzania miejskiego planu adaptacji. Przepis ten zobowiązuje burmistrza lub prezydenta miasta do zastosowania procedur partycypacyjnych określonych w 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 (dalej: u.u.i.ś)^[60]. Procedury partycypacyjne realizowane są na zasadach określonych w art. 29–32 oraz art. 39–43 tej ustawy.

Jak stanowi wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 maja 2018 r. (II SA/Kr 354/18, LEX nr 2504590), najistotniejszym wymogiem zapewniającym udział społeczeństwa w procedurze jest właściwe poinformowanie możliwie najszerszego kręgu osób o przedmiocie procedowanego projektu, miejscach udostępnienia jego treści oraz sposobie i terminach składania uwag. Jednak – co warto zauważyć – zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 24 marca 2021 r. (III OSK 50/21, Legalis nr 2582721) przepisy u.u.i.ś nie nakładają obowiązku uzyskania społecznej akceptacji dla danego przedsięwzięcia. W literaturze podkreśla się, że udział społeczeństwa przejawia się jako aktywność indywidualna

⁶⁰ Dz.U. z 2024 r., poz. 1112 ze zm. Przepisy tej ustawy odnoszą się także do obowiązków wynikających z konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706), która weszła w życie 30 października 2001 r., oraz przepisów dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.Ur. UE L 156 z 25.06.2003 r., 17). Por. Łukasz Augustyniak, „Konwencja z Aarhus a egzekwowanie przez podmioty prywatne środków walki UE z kryzysem klimatycznym,” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 669.

(pojedynczych jednostek) oraz zbiorowa (jednostek zrzeszonych w ramach organizacji ekologicznych)^[61].

W świetle art. 30 u.u.i.ś. ustawodawca nałożył na organy administracji obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa przed wydaniem lub zmianą decyzji administracyjnych oraz przed przyjęciem lub zmianą dokumentów – w sytuacjach, gdy taki obowiązek wynika z przepisów tej ustawy lub innych regulacji ustawowych^[62]. W myśl art. 39 ust. 1 u.u.i.ś. organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa zobowiązany jest bez zbędnej zwłoki podać do publicznej wiadomości informację o rozpoczęciu prac nad projektem, możliwościach zapoznania się z dokumentacją, prawie składania uwag i wniosków ze wskazaniem co najmniej 21-dniowego terminu, organie właściwym do ich rozpatrzenia oraz ewentualnym postępowaniu transgranicznym. W przypadku miejskich planów adaptacji ostatni punkt – co oczywiste – nie znajdzie zastosowania.

Przepis art. 39 u.u.i.ś. należy interpretować w kontekście art. 3 ust. 1 pkt 11 u.u.i.ś., który określa formę podawania informacji do publicznej wiadomości. Przez podanie do publicznej wiadomości rozumie się: udostępnienie informacji na stronie BIP organu właściwego w sprawie; ogłoszenie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty w siedzibie organu właściwego w sprawie; ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa – w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu; w przypadku gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania – także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania^[63].

Zgodnie z art. 39 ust. 2 u.u.i.ś. niezbędna dokumentacja sprawy obejmuje założenia lub projekt dokumentu, wymagane załączniki i stanowiska

⁶¹ Michał Kiedrzynek, "Wybrane aspekty indywidualnego udziału społeczeństwa w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa," *Przegląd Prawa Administracyjnego*, nr 6 (2023): 90.

⁶² Dominik Kościuk, "Komentarz do art. 30," w *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. Tomasz Filipowicz, Alicja Płucińska-Filipowicz i Marek Wierzbowski (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 167 – 168.

⁶³ Szerzej: Jerzy Jendrośka, "Obowiązek powiadamiania społeczeństwa w nowych przepisach o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko," *Prawo i Środowisko*, nr 1 (57) (2009): 56 – 65.

innych organów, jeśli są dostępne w terminie konsultacji, oraz prognozę oddziaływania na środowisko w przypadku przeprowadzania strategicznej oceny^[64].

Dyspozycja art. 40 u.u.i.ś. stanowi, że uwagi i wnioski mogą być składane na trzy sposoby: w formie pisemnej, ustnie do protokołu oraz elektronicznie bez wymogu kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Przeprowadzając czynności w formie ustnej, organ administracji powinien zapewnić sporządzenie protokołu zgodnie z wymogami określonymi w art. 68–69 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)^[65]. Jak właściwie wywiódł WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 13 lutego 2013 r. (II SA/Rz 1072/12, LEX nr 1320853), protokół w rozumieniu art. 68 k.p.a. stanowi sformalizowany sposób dokumentowania czynności organu administracyjnego. Może być sporządzony wyłącznie w czasie dokonywania określonej czynności urzędowej, gdyż jego treść potwierdza faktyczne jej wykonanie. Oznacza to, że protokołu nie można sporządzić w terminie późniejszym, po zakończeniu dokumentowanej czynności. Protokół, jeśli ma stanowić dokument urzędowy, powinien odpowiadać zasadom wynikającym z art. 67–68 k.p.a. Takie trafne stanowisko wyraził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 13 lutego 2019 r. (VIII SA/Wa 885/18, LEX nr 2627250).

Uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu (który wynosić ma co najmniej 21 dni) pozostawia się bez rozpatrzenia. Termin na zgłaszanie uwag lub wniosków ma charakter prekluzyjny, tzn. jest on nieprzywracalny, nawet jeśli wnioskujący wyjaśnia, że przekroczenie terminu nastąpiło nie z jego winy, a z przyczyn niezależnych^[66].

W myśl art. 42 u.u.i.ś. organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa ma określone obowiązki. Jest on zobowiązany do rozpatrzenia uwag i wniosków wpływających w toku postępowania. Ponadto ma obowiązek sporządzenia uzasadnienia, które stanowi integralną część przyjętego dokumentu i zawiera informacje dotyczące przebiegu udziału społeczeństwa oraz charakterystykę sposobu i zakresu uwzględnienia zgłoszonych uwag i wniosków. Organ nie ma jednak obowiązku odpowiadania na każdy z wniosków. Nie ma też obowiązku uwzględniania wszystkich uwag ze względu na fakt, że nie każda z nich

⁶⁴ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 października 2009 r., II SA/Łd 661/09, LEX nr 572698.

⁶⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.

⁶⁶ Kościuk i Modrzejewski, "Komentarz do art. 41," 195.

musi być zasadna, a uwzględnienie wszystkich byłoby technicznie niemożliwe. Nie ma też obowiązku merytorycznej odpowiedzi na uwagi w trakcie konsultacji^[67].

Przepis art. 43 u.u.i.ś. zobowiązuje organ administracji do podania do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu oraz poinformowania o możliwościach zapoznania się z jego treścią. Dodatkowo jest zobowiązany do udostępnienia uzasadnienia^[68].

6 | Procedura opracowania miejskiego planu adaptacji

Opracowywanie miejskich planów adaptacji charakteryzuje się dwuetapową strukturą postępowania. Pierwszy etap obejmuje podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejskiego planu adaptacji, stosownie do dyspozycji art. 18a ust. 2 p.o.ś.^[69] Drugi etap realizowany jest przez organ wykonawczy gminy, który na podstawie art. 18a ust. 4 p.o.ś. sporządza projekt miejskiego planu adaptacji^[70]. Przepis art. 18a ust. 4 p.o.ś. określa zakres zadań organu wykonawczego gminy. Burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy stosownej uchwały, sporządza projekt miejskiego planu adaptacji w celu realizacji polityki ochrony środowiska. Ustawodawca wskazuje w szczególności na dwa główne cele tego dokumentu: wdrażanie działań adaptacyjnych do zmian klimatu oraz realizację celów zawartych w strategiach rozwoju, programach i dokumentach programowych określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju^[71], a także w planach wskazanych

⁶⁷ Tak WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., II SA/Sz 1035/12, LEX nr 1303035.

⁶⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 23 września 2011 r., II OSK 2072/10, LEX nr 1069053.

⁶⁹ Por. Anna Wierzbica, "Komentarz do art. 14," w *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 3, red. Bogdan Dolnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 299.

⁷⁰ Krzysztof Gruszecki, "Komentarz do art. 18a," w *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 7 (Warszawa: Wolters Kluwer, LEX, 2025).

⁷¹ Dz.U. z 2025 r., poz. 198 ze zm. Zob. też: Jacek Jaśkiewicz, "Komentarz do art. 2," w *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014, LEX, 2025).

w art. 315 pkt 1–3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne^[72]. Planowanie w gospodarowaniu wodami zgodnie z tym przepisem obejmuje plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, plany zarządzania ryzykiem powodziowym oraz plan przeciwdziałania skutkom suszy.

Przepis art. 18a ust. 3 p.o.ś. ustanawia dualny mechanizm inicjowania postępowania w sprawie sporządzania miejskiego planu adaptacji. Rada gminy uprawniona jest do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia dokumentu z własnej inicjatywy albo na wniosek burmistrza lub prezydenta miasta.

Stosownie do regulacji zawartej w art. 18b ust. 1 p.o.ś. miejski plan adaptacji przyjmowany jest przez radę gminy w drodze uchwały. Zgodnie z dyspozycją art. 18b ust. 2 p.o.ś. ustawodawca określa termin uchwalenia miejskiego planu adaptacji na 30 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia ogłoszenia przez Główny Urząd Statystyczny danych statystycznych dotyczących ludności według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, na podstawie których stwierdzono osiągnięcie przez miasto liczby mieszkańców równej 20 tys. lub większej.

W literaturze przedmiotu pojawiły się wątpliwości dotyczące terminu określonego w art. 18b ust. 2 p.o.ś. Nie ma on charakteru procesowego, gdyż nie odnosi się do żadnej czynności procesowej. Choć został umieszczony w przepisie prawa materialnego, jego przekroczenie nie uniemożliwia uchwalenia planu adaptacyjnego. W praktyce może zatem dojść do uchwalenia planu po upływie ustawowego terminu, a obowiązujące przepisy nie przewidują mechanizmów dyscyplinujących organy gminy w przypadku naruszenia terminu. W sytuacjach ekstremalnych może to prowadzić do zaniechania sporządzenia planów adaptacyjnych przez gminy ze względu na koszty ich opracowania^[73].

Powyższe uwagi doktrynalne znajdują potwierdzenie w analizie systemowej regulacji dotyczących miejskich planów adaptacji. Przepis art. 18b p.o.ś. oraz pozostałe przepisy w tym zakresie rzeczywiście nie przewidują skutecznych mechanizmów egzekwowania obowiązku terminowego uchwalenia planu adaptacyjnego. Brak instrumentów sankcyjnych za naruszenie ustawowego terminu osłabia funkcję gwarancyjną przepisu oraz pozbawia mechanizmy kontrolne rzeczywistej efektywności prawnej. Konsekwencją tej luki normatywnej jest ograniczona funkcjonalność regulacji w zastosowaniu praktycznym, co może podważać skuteczność systemu

⁷² Dz.U. z 2025 r., poz. 960 ze zm.

⁷³ Krzysztof Gruszecki, "Komentarz do art. 18b".

planowania adaptacyjnego na poziomie lokalnym oraz osłabiać realizację celów ustawowych w zakresie adaptacji do zmian klimatu przez jednostki samorządu terytorialnego. Może to prowadzić do sytuacji, w której gminy będą odkładać uchwalenie planów adaptacyjnych na czas nieokreślony, powołując się na ograniczenia budżetowe lub inne przeszkody organizacyjne, bez obawy przed konsekwencjami prawnymi takiego zaniechania. Dodatkowo może to powodować znaczne dysproporcje czasowe między gminami w zakresie wdrażania polityki adaptacyjnej, co osłabi spójność krajowego systemu odporności na zmiany klimatu oraz może prowadzić do nierównomiernego rozkładu działań adaptacyjnych na terytorium kraju.

Miejski plan adaptacji nie jest aktem prawa miejscowego i nie obowiązuje indywidualnie mieszkańców. Takie plany są jednak powiązane z krajowymi i regionalnymi dokumentami o charakterze strategicznym i planistycznym. Dokumenty te powinny być uwzględniane przy ocenie stanu gminy oraz w działaniach podejmowanych przez organy samorządowe. Szczególne znaczenie prawne ma obowiązek uwzględniania ustaleń miejskiego planu adaptacji przy sporządzaniu planów ogólnych gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Te dla odmiany posiadają status aktów prawa miejscowego oraz charakteryzują się powszechną mocą obowiązującą. Ewentualne opóźnienia w uchwaleniu miejskich planów adaptacji będą więc rzutować na politykę przestrzenną na terenie miast^[74].

7 | System monitorowania i sprawozdawczości

Przepis art. 18c p.o.ś. ustanawia obowiązek sprawozdawczy w zakresie wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu. Burmistrz albo prezydent miasta o liczbie mieszkańców równej 20 tys. lub większej został obciążony ustawowym obowiązkiem monitorowania działań adaptacyjnych podjętych przez gminę, a ustalonych w miejskim planie adaptacji, oraz sporządzania sprawozdań z monitorowania w cyklu dwuletnim. Wyjątek stanowi pierwsze sprawozdanie, które obejmuje okres od dnia przyjęcia planu do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok przekazania sprawozdania. Organ wykonawczy gminy zobligowany jest do systematycznego nadzoru nad wdrażaniem działań adaptacyjnych, a następnie

⁷⁴ Til Dąbrowska, *Nowe obowiązki w ramach MPA*, 20.

sporządzania sprawozdań i przedstawiania ich radzie gminy jako organowi stanowiącemu. Sprawozdanie jest istotnym instrumentem kontrolnym umożliwiającym ocenę efektywności realizacji polityki adaptacyjnej na szczeblu lokalnym oraz stanowi podstawę podejmowania ewentualnych działań korygujących.

Przepis art. 18c ust. 1 pkt 3 p.o.ś. nakłada również obowiązek przekazywania sprawozdania do Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w roku parzystym, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po okresie objętym sprawozdaniem, za pośrednictwem przeznaczonego do tego systemu elektronicznego. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 18c ust. 4 p.o.ś. sprawozdanie z monitorowania sporządza się w systemie elektronicznym dostępnym na stronie internetowej, której adres Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy udostępnia na swojej stronie w BIP.

System sprawozdawczości w zakresie monitorowania miejskich planów adaptacji charakteryzuje się dwustopniową strukturą regulacyjną, w której podstawowy zakres sprawozdań z monitorowania został określony w art. 18c ust. 3 p.o.ś., w myśl którego sprawozdanie z monitorowania zawiera: dane dotyczące miasta objętego sprawozdaniem; informacje o celach i działaniach adaptacyjnych do zmian klimatu określonych w szczegółowych celach planu wraz z miernikami monitorowania skuteczności osiągania tych celów oraz działaniach adaptacyjnych do zmian klimatu wraz z opisem tych działań, wskaźnikami monitorowania skuteczności wdrażania tych działań oraz harmonogramem rzeczowo-finansowym tych działań; informacje o osiągniętych wartościach mierników monitorowania i wskaźników monitorowania oraz wnioski i rekomendacje wynikające z przeprowadzonego procesu monitorowania. Szczegółowe wymogi metodologiczne oraz standardy wskaźników i mierników monitorowania zostaną określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 18c ust. 7 p.o.ś. Stosownie do dyspozycji art. 18c ust. 7 p.o.ś. minister właściwy do spraw klimatu uprawniony jest do wydania rozporządzenia określającego szczegółowy zakres sprawozdania z monitorowania oraz precyzującego mierniki monitorowania i wskaźniki monitorowania. Cel regulacyjny tej delegacji ustawowej polega na ujednoliceniu zakresu informacji przekazywanych przez gminy, co ma zapewnić porównywalność danych oraz spójność metodologii oceny na poziomie krajowym.

Jak podkreślono w uzasadnieniu do ustawy, niezależnie od wskaźników monitorowania i mierników monitorowania ustalonych na podstawie

rozporządzenia, zgodnie z art. 18a ust. 6 p.o.ś., w konkretnym miejskim planie adaptacji możliwe jest też uwzględnienie dodatkowych wskaźników, odpowiadających specyfice danego miasta czy konkretnym specyficznym celom określonym w danym planie^[75]. Na przykład miasta, na których obszarze zostały zlokalizowane inwestycje o dużym zapotrzebowaniu na wodę, powinny uwzględnić taki wskaźnik w swoich miejskich planach adaptacji^[76].

Zgodnie z dyspozycją art. 18c ust. 5 p.o.ś. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy uprawniony jest do weryfikacji i analizy sprawozdań z monitorowania oraz zgłaszania uwag do ich treści. Burmistrz albo prezydent miasta jest zobowiązany do uwzględnienia zgłoszonych uwag w terminie 60 dni od dnia ich otrzymania. Konstrukcja ta zapewnia mechanizm kontroli jakości sprawozdań oraz umożliwia ich doskonalenie w oparciu o ekspercką opinię instytutu badawczego, jakim jest Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 18b ust. 5 p.o.ś. miejski plan adaptacji podlega aktualizacji z uwzględnieniem sprawozdań z monitorowania wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu sporządzanych przez burmistrza albo prezydenta miasta co dwa lata od dnia przyjęcia miejskiego planu adaptacji, nie rzadziej niż raz na sześć lat. Burmistrz albo prezydent miasta zobowiązany jest zatem do systematycznej aktualizacji tego dokumentu strategicznego w oparciu o dane empiryczne pochodzące z procesu monitorowania skuteczności realizowanych działań adaptacyjnych. Ustawowy wymóg aktualizacji planu w określonych interwałach czasowych stanowi istotny mechanizm zapewniający ciągłe doskonalenie polityki adaptacyjnej na poziomie lokalnym. Proces ten umożliwia uwzględnienie wyników monitorowania oraz dostosowanie celów i działań adaptacyjnych do zmieniających się uwarunkowań klimatycznych i lokalnych potrzeb. Sześcioletni cykl aktualizacji zapewnia odpowiednią równowagę między stabilnością planowania długoterminowego a elastycznością reagowania na nowe wyzwania adaptacyjne oraz doświadczenia zebrane w trakcie implementacji działań określonych w planie.

⁷⁵ Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, 9.

⁷⁶ Por. Elżbieta Broniewicz et al., "Climate Change Adaptation in Ex-Ante Assessment of Legal Acts – A Proposal of Indicators for Poland," *Economics and Environment*, t. 83, nr 3 (2022): 52 – 73.

Na podstawie art. 18c ust. 6 p.o.ś. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy ma obowiązek sporządzania i przekazywania ministrowi właściwemu do spraw klimatu podsumowania sprawozdań z monitorowania w terminie do dnia 30 listopada roku parzystego.

8 | Finansowanie miejskich planów adaptacji do zmian klimatu w Polsce i ich aktualizacji

Przygotowanie planu adaptacji wiąże się ze znacznymi kosztami finansowymi. Samorządy nie muszą jednak pokrywać ich wyłącznie z własnych budżetów – w perspektywie finansowej 2021–2027 przewidziano na ten cel specjalne środki unijne^[77]. Można je pozyskiwać w ramach dwóch programów: Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko (dalej: FEnIKS) oraz Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027 (dalej: FEPW). Program FEnIKS 2021–2027, zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 6 października 2022 r., ma na celu poprawę warunków rozwoju kraju poprzez budowę infrastruktury technicznej i społecznej, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. W programie tym przewidziano 10 priorytetów, w ramach których wyznaczono poszczególne działania. W priorytecie „FENX.02 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z EFRR” wyodrębniono działanie pt. „FENX.02.04 Adaptacja do zmian klimatu, zapobieganie klęskom i katastrofom”. Ze środków w ramach tego działania można finansować opracowywanie miejskich planów adaptacji^[78].

Z kolei program FEPW 2021–2027 stanowi kontynuację wsparcia dla wschodnich województw, mającą na celu przyspieszenie ich rozwoju społeczno-gospodarczego^[79]. Jest on finansowany z Europejskiego Funduszu

⁷⁷ Patrycja Gałązka et al., *Miejski Plan Adaptacji a zamówienia publiczne – Poradnik dla samorządów* (Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2025), 13.

⁷⁸ Załącznik do uchwały nr 8/2023 Komitetu Monitorującego Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 z 8 marca 2023 r., <https://www.feniks.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/nabory/kryteria-wyboru-projektow/> [dostęp: 23.07.2025].

⁷⁹ Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, 3, <https://www.fepw.gov.pl/>

Rozwoju Regionalnego i służy utrwaleniu warunków sprzyjających konkurencyjności gospodarki oraz wyższej jakości życia w sześciu województwach Polski Wschodniej: warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubelskim, świętokrzyskim, podkarpackim oraz mazowieckim, z wyłączeniem Warszawy i otaczających ją powiatów^[80].

Działanie „Adaptacja do zmian klimatu (FEPW.02.02)” wspiera zwiększanie odporności miast z Polski Wschodniej liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców na zagrożenia klimatyczne poprzez rozwiązania oparte na przyrodzie. Program skierowany jest do miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, miejscowości subregionalnych z podregionów zmarginalizowanych oraz uzdrowisk. Dofinansowanie obejmuje trzy główne typy projektów: przedsięwzięcia zielonej i zielono-niebieskiej infrastruktury wraz z zarządzaniem wodami opadowymi z opcją opracowania lub aktualizacji miejskich planów adaptacji, samodzielne opracowanie lub aktualizację miejskich planów adaptacji oraz wsparcie doradcze w zakresie dokumentów adaptacyjnych^[81].

Oprócz tego Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) oferuje preferencyjnie oprocentowane pożyczki w ramach programu priorytetowego „Adaptacja do zmian klimatu”, umożliwiające prefinansowanie projektów planowanych do realizacji w programach krajowych FEPW i FENIKS oraz w programach regionalnych. Mechanizm ten pozwala na pokrycie kosztów inwestycji przed uzyskaniem dofinansowania unijnego, a docelowo na sfinansowanie wkładu własnego do środków unijnych. Dzięki połączeniu pożyczki z NFOŚiGW z dofinansowaniem z programów europejskich możliwe jest pokrycie nawet 100% kosztów kwalifikowanych projektu.

Zgodnie z regulaminem naboru wniosków NFOŚiGW procedura uzyskania wsparcia odbywa się w trybie naboru ciągłego, gdzie wnioski są rozpatrywane w kolejności wpływu, do wyczerpania dostępnych środków

media/111423/FEPW_final.pdf [dostęp: 23.07.2025].

⁸⁰ Gałązka et al., *Miejski Plan Adaptacji a zamówienia publiczne*, 14.

⁸¹ Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, 5, https://www.fepw.gov.pl/media/111423/FEPW_final.pdf [dostęp: 23.07.2025]; Kryteria wyboru projektów Działanie 2.2 Adaptacja do zmian klimatu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027, https://www.fepw.gov.pl/media/115014/Kryteria_2_2_KMFEPW_28022023.pdf [dostęp: 23.07.2025].

budżetowych^[82]. System oceny obejmuje trzystopniową weryfikację według kryteriów dostępu, jakościowych punktowych oraz jakościowych dopuszczających, z możliwością jednokrotnego uzupełnienia dokumentacji na każdym etapie w określonych terminach^[83]. Proces zakłada negocjacje warunków dofinansowania prowadzone w różnych formach oraz zawiera szczegółowe procedury odwoławcze, przy czym całkowity czas rozpatrywania wniosku może wynosić od kilkudziesięciu do ponad 100 dni roboczych w zależności od wysokości dofinansowania i złożoności sprawy^[84].

Dane z praktyki wdrażania miejskich planów adaptacji wskazują na umiarkowane obciążenie finansowe samorządów przy wysokim poziomie wsparcia ze środków europejskich. Średni koszt opracowania dokumentu wynosi około 100 tys. zł, co potwierdzają wydatki poniesione przez miasta różnej wielkości. Na przykład Starogard Gdański wydał 107 625 zł, Inowrocław – 116 850 zł, podczas gdy Mińsk Mazowiecki i Mielec poniosły znacznie niższe koszty wynoszące odpowiednio: 41 tys. i 64 tys. zł^[85].

Opisane wyżej wsparcie finansowe odgrywa ważną rolę w procesie adaptacji klimatycznej, szczególnie dla mniejszych jednostek samorządu terytorialnego o ograniczonych budżetach. Możliwość uzyskania znaczącego dofinansowania nabiera szczególnego znaczenia w kontekście złożoności procesu opracowania miejskich planów adaptacji, który wymaga przeprowadzenia analiz obejmujących badania klimatyczne i hydrologiczne, oceny ryzyka oraz konsultacji społecznych. Bez dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania koszty te mogłyby stanowić zbyt duże obciążenie dla budżetów miejskich, co w konsekwencji ograniczałoby zdolność samorządów do skutecznego opracowania miejskich planów adaptacji.

⁸² Zob. § 1 ust. 1, 3 i 4 regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w formie pożyczki ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego adaptacja do zmian klimatu.

⁸³ Zob. § 5 regulaminu.

⁸⁴ Zob. § 3 i 9 regulaminu.

⁸⁵ Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, 19.

9 | Przetwarzanie danych w systemie monitorowania miejskich planów adaptacji

Jak już była mowa, na gminy nałożono obowiązek dokumentowania postępów w realizacji miejskich planów adaptacji. Zgodnie z art. 18d ust. 1 p.o.ś. system elektroniczny służący do sprawozdawczości z monitorowania miejskich planów adaptacji gromadzi określone kategorie danych osobowych użytkowników. W systemie tym przechowywane są podstawowe dane identyfikacyjne i kontaktowe użytkowników, obejmujące: imię i nazwisko, służbowy adres e-mail, służbowy numer telefonu, miejsce zatrudnienia oraz zajmowane stanowisko. Dodatkowo system może gromadzić dane osobowe zawarte w dokumentach przekazywanych przez użytkowników, w tym numer PESEL, numer i serię dowodu osobistego, imię i nazwisko, stanowisko oraz miejsce zatrudnienia.

W myśl art. 18d ust. 2 p.o.ś. funkcję administratora danych osobowych przetwarzanych w systemie elektronicznym pełni Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. Administrator ten odpowiada za zapewnienie zgodności przetwarzania danych osobowych z obowiązującymi przepisami prawa oraz za wdrożenie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych chroniących te dane.

Stosownie do dyspozycji art. 18d ust. 3 p.o.ś. dane osobowe gromadzone w systemie elektronicznym są przetwarzane wyłącznie w celu realizacji zadań związanych ze sprawozdawczością dotyczącą miejskich planów adaptacji. Okres przechowywania tych danych został ograniczony do 10 lat od końca roku kalendarzowego, w którym zakończono realizację zadań sprawozdawczych.

10 | Integracja z innymi dokumentami strategicznymi

Miejski plan adaptacji do zmian klimatu nie funkcjonuje w próżni, ale powinien być zintegrowany z innymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi miasta, w tym strategią rozwoju gminy^[86], planem ogólnym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

⁸⁶ Por. art. 10e ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a także z innymi dokumentami sektorowymi. Regulacje zawarte w tych dokumentach nie mogą być sprzeczne z celami wyznaczonymi w planach adaptacji do zmian klimatu. Takie podejście zapewnia, że instrumenty planowania przestrzennego będą miały bezpośredni wpływ na kształtowanie struktury przestrzennej miast w sposób sprzyjający wdrażaniu rozwiązań adaptacyjnych^[87].

Polityka ochrony środowiska, w świetle art. 14 ust. 2 p.o.ś., jest prowadzona również za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska oraz miejskich planów adaptacji^[88]. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym^[89] jednym z podstawowych celów planowania przestrzennego jest kształtowanie polityki przestrzennej jednostek samorządu terytorialnego z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, a także zapewnienie ładu przestrzennego^[90]. Natomiast art. 2 ust. 2 tej ustawy precyzuje, że w procesie planistycznym należy uwzględniać m.in. wymagania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, klimatu, gospodarki wodnej oraz zdrowia ludzi. Warto zaznaczyć, że w świetle art. 11 ust. 2 pkt 5a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa^[91] samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. tworzenie warunków do prowadzenia działań na rzecz ochrony klimatu oraz wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu. Powiązanie miejskich planów adaptacji z planowaniem przestrzennym oraz innymi dokumentami strategicznymi staje się więc istotnym wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego.

⁸⁷ Anna Albin, „Adaptacja do zmian klimatu jako zadanie publiczne,” *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2 (2023): 132.

⁸⁸ Alicja Lisowska, „Cechy polityki ochrony środowiska na poziomie gminy,” *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2017): 49 – 55.

⁸⁹ Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.

⁹⁰ Por. Piotr Tuleja, „Komentarz do art. 5,” w Piotr Czarny et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 43.

⁹¹ Dz.U. z 2025 r., poz. 581.

11 | Zakończenie

Powyższe rozważania potwierdzają postawioną tezę, zgodnie z którą instrumenty prawne adaptacji do zmian klimatu na poziomie lokalnym, wprowadzone nowelizacją ustawy – Prawo ochrony środowiska z dnia 27 listopada 2024 r., stanowią istotny element reorganizacji roli samorządu terytorialnego w systemie ochrony środowiska w Polsce. Nowe regulacje oznaczają odejście od tradycyjnego modelu realizacji zadań zleconych przez administrację rządową na rzecz autonomicznego kreowania gminnej polityki klimatycznej o charakterze strategicznym.

Wprowadzenie obowiązku sporządzania miejskich planów adaptacji przez miasta liczące co najmniej 20 tys. mieszkańców należy uznać za ważny krok w kierunku decentralizacji polityki środowiskowej. Ustawodawca stworzył ramy prawne obejmujące definicję legalną planu, wymagania dotyczące jego zawartości oraz procedurę opracowania tego planu z udziałem społeczeństwa. Wprowadzenie dwuetapowej struktury postępowania oraz systemu monitorowania i sprawozdawczości należy ocenić pozytywnie, ponieważ zapewniają one możliwość systematycznej oceny skuteczności działań adaptacyjnych.

Analiza przepisów ujawnia jednakże istotne mankamenty konstrukcyjne, które mogą negatywnie wpływać na efektywność wdrażania miejskich planów adaptacji. Najważniejszym problemem pozostaje brak sankcji za naruszenie ustawowego terminu ich uchwalenia. Przepis art. 18b ust. 2 p.o.ś. wyznacza 30-miesięczny termin na przyjęcie planu, jednak jego przekroczenie nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami prawnymi. Luka ta może prowadzić do odwlekania realizacji obowiązku, szczególnie w warunkach ograniczeń budżetowych, co osłabia spójność i efektywność krajowej polityki adaptacyjnej. W perspektywie dalszego doskonalenia przepisów konieczne wydaje się zatem wprowadzenie sankcji za niedopełnienie obowiązku uchwalenia planu w terminie, przykładowo w formie kary pieniężnej uzależnionej od dochodów gminy oraz możliwości zastępczego wykonania zadania przez wojewodę na koszt jednostki samorządu terytorialnego. Równolegle powinno się rozważyć utworzenie Funduszu Adaptacji Klimatycznej, finansowanego ze środków publicznych oraz wpływów z opłat środowiskowych, który zapewniłby jednostkom samorządu terytorialnego dostęp do dotacji i preferencyjnych kredytów umożliwiających realizację działań adaptacyjnych. Wskazane jest również wzmocnienie koordynacji między poziomem krajowym i lokalnym, m.in. poprzez powołanie Rady ds. Adaptacji Klimatycznej przy Ministrze Klimatu

i Środowiska. Dodatkowo należy wzmocnić integrację miejskich planów adaptacji z dokumentami planistycznymi poprzez nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tak aby uwzględnienie postanowień planów adaptacji stało się obowiązkiem przy sporządzaniu planów miejscowych. Dla zwiększenia efektywności działań wskazane jest również wprowadzenie obowiązku okresowej, pięcioletniej ewaluacji realizacji miejskich planów adaptacji oraz utworzenie ogólnopolskiej bazy danych najlepszych praktyk adaptacyjnych, dostępnej dla wszystkich jednostek samorządu.

Wprowadzone w 2024 r. regulacje należy postrzegać jako początek szerszego procesu dostosowywania polskiego systemu prawnego do wyzwań klimatycznych. Ich rzeczywista skuteczność zależeć będzie nie tylko od samego brzmienia przepisów, ale także od konsekwentnego wdrażania, wsparcia finansowego oraz wyciągania wniosków z praktyki. Tylko spójne i kompleksowe podejście, łączące odpowiednie ramy normatywne z efektywnymi mechanizmami implementacyjnymi, może zagwarantować faktyczną transformację roli samorządu terytorialnego w kierunku aktywnego uczestnictwa w krajowej polityce adaptacyjnej oraz zwiększenie odporności polskich miast na skutki zmian klimatu.

Bibliografia

- Adamczak-Retecka, Monika. *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej*. Gdańsk: Uniwersytet Gdański, 2017.
- Albin, Anna. "Adaptacja do zmian klimatu jako zadanie publiczne." *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2023): 130 – 143.
- Augustyniak, Łukasz. "Konwencja z Aarhus a egzekwowanie przez podmioty prywatne środków walki UE z kryzysem klimatycznym." *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 665 – 684.
- Barczak, Anna. "Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska." W *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. Bogdan Dolnicki, 35 – 43. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Barczak, Anna. "System zarządzania ochroną klimatu." W *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. Anna Barczak, Maria Magdalena Kenig-Witkowska i Marcin Stoczkiewicz, 61 – 75. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.

- Barczak, Anna i Adrianna Ogonowska. *Uchwały rady gminy w zakresie ochrony środowiska i przyrody. Wzory z komentarzem*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Bednarek, Jakub i Radosław Maruszkin. "Prawo klimatyczne w 2021 r. w ujęciu międzynarodowym." *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2021): 75 - 91.
- Bojar-Fijałkowski, Tomasz. "Prawo klimatyczne, część 1: Ewolucja i pojęcie." *Prawo i Klimat*, nr 1 (2022): 25 - 36.
- Bojar-Fijałkowski, Tomasz. "Prawo klimatyczne, część 2: Koncepcje i przyszłość." *Prawo i Klimat*, nr 2 (2022): 25 - 37.
- Borek, Agnieszka i Przemysław Siwior. "Charakter prawny miejskich planów adaptacji do zmian klimatu w Polsce." W *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym. Wybrane zagadnienia*, red. Agnieszka Borek, 85 - 109. Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy, 2021.
- Broniewicz, Elżbieta, Joanna Bukowska, Joanna Godlewska, Agata Lulewicz-Sas i Edyta Sidorczuk-Pietraszko. "Climate Change Adaptation in Ex-Ante Assessment of Legal Acts - A Proposal of Indicators for Poland." *Economics and Environment*, t. 83, nr 3 (2022): 52 - 73. <https://doi.org/10.34659/eis.2022.81.3.525>.
- Ciechanowicz, Kinga i Janina Ciechanowicz-McLean. "Odpowiedzialność prawna w konwencji klimatycznej." *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 25 (2011): 493 - 506.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. "Implementacja Porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu." *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. 38 (2017): 491 - 500.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. "Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie." *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 3 (2021): 9 - 20. <https://doi.org/10.26881/gsp.2021.3.01>.
- Ciechanowicz-McLean, Janina, red. *Leksykon ochrony środowiska*. Warszawa: C.H. Beck, 2009.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. *Prawo ochrony klimatu*. Warszawa: Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, 2016.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. "Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu." *Studia Prawnoustrojowe*, nr 37 (2017): 7 - 24.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. "Zasady prawa klimatycznego." *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 24 (2010): 327 - 338.
- Cieszewska, Agata i Barbara Szulczewska. "Redefinicja znaczenia zieleni dla środowiska miejskiego: współczesne koncepcje, idee, dokumenty." W *O znaczeniu zieleni w miastach. Zieleni, woda, infrastruktura techniczna - bez granic*. Tom 1, red. Anna Stankowska, 70 - 86. Warszawa-Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2020.
- Dobrowolski, Grzegorz. *Europejskie prawo ochrony środowiska*. Katowice: ECAUSA, 2006.

- Dolnicki, Bogdan, red. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 3. Warszawa: Wolters Kluwer 2021.
- Filipowicz, Tomasz, Alicja Płucińska-Filipowicz i Marek Wierzbowski, red. *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Gałązka, Patrycja, Michał Marcinkowski, Ewelina Siwiec i Agata Smerd. *Miejski Plan Adaptacji a zamówienia publiczne – Poradnik dla samorządów*. Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2025.
- Gruszecki, Krzysztof. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX, 2025.
- Grzybek, Ireneusz. “Mechanizmy protokołu z Kioto w polskim systemie prawnym.” *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie*, nr 2 (2013): 13 – 17.
- Hajto, Małgorzata, red. *Podręcznik adaptacji do zmian klimatu dla miast*. Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2023.
- Haładaj, Anna. “Między aktem wewnętrznym a prawem powszechnie obowiązującym. Casus programu ochrony środowiska.” W *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. Bogdan Dolnicki: 282 – 296. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Jaśkiewicz, Jacek. *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014, LEX, 2025.
- Jendrośka, Jerzy. “Obowiązek powiadamiania społeczeństwa w nowych przepisach o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.” *Prawo i Środowisko*, nr 1 (57) (2009): 56 – 65.
- Kalbarczyk, Eliza i Robert Kalbarczyk. “Typology of Climate Change Adaptation Measures in Polish Cities up to 2030.” *Land*, t. 9, nr 10 (2020): 351.
- Karaczun, Zbigniew M. “Zmiana klimatu. Co wiemy, a czego się obawiamy?” W *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. Anna Barczak, Maria Magdalena Kenig-Witkowska i Marcin Stoczkiewicz, 13 – 26. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Karaczun, Zbigniew M., Jakub Bojanowski, Jakub Zawieska i Bernard Swoczyna. “Adaptacja do zmiany klimatu w programach ochrony środowiska małych i średnich polskich miast.” *Studia BAS*, nr 3 (2022): 59 – 80. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2022.21>.
- Kardaś, Aleksandra, Marcin Popkiewicz i Szymon Malinowski. *Nauka o klimacie*. Warszawa: Wydawnictwo Nieoczywiste, Post Factum, 2019.
- Karski, Leszek. “Przyczyny powstania ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.” *Prawo i Środowisko*, nr 1 (2007): 37 – 46.
- Kassenberg, Andrzej, Wojciech Szymalski i Ewa Świerkula. *Poradnik adaptacji miasta do zmiany klimatu*. Warszawa: Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, 2019.

- Kenig-Witkowska, Maria Magdalena. *Międzynarodowe prawo środowiska: wybrane zagadnienia systemowe*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011.
- Kenig-Witkowska, Maria Magdalena. "Porozumienie Paryskie w sprawie zmian klimatu – refleksje ze stanowiska prawa międzynarodowego." W *Ibi Ius, Ibi Remedium. Księga Dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, red. Bartłomiej Krzan, 229 – 238. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Kęпка, Katarzyna. *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*. Warszawa: BEL Studio, 2013.
- Kiedrzynek, Michał. "Wybrane aspekty indywidualnego udziału społeczeństwa w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa." *Przegląd Prawa Administracyjnego*, nr 6 (2023): 89 – 100. <https://doi.org/10.17951/ppa.2023.6.89-100>.
- Korzeniowski, Piotr. *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Król, Monika A. "O wyodrębnianiu się prawa zmian klimatu." *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, t. 14, nr 2 (2025): 10 – 30. <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.2.14.1>.
- Kuśmierz, Agnieszka i Michał Marcinkowski. "Zmiany klimatu – wyzwania dla samorządów." W *Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego w zakresie gospodarki ściekowej oraz tworzenia terenów zieleni w przestrzeni publicznej*, red. Iwona Wieczorek, 13 – 34. Łódź: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, 2022.
- Legutko-Kobus, Paulina, Agnieszka Rzeńca i Agnieszka Sobol, red. *Leksykon polityki klimatycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, 2025.
- Lisowska, Alicja. "Cechy polityki ochrony środowiska na poziomie gminy." *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2017): 49 – 55.
- Lisowska, Agnieszka i Robert Szmytkie. "Definicja miasta i kryteria miejskości w prawie polskim." W *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. Katarzyna Kuć-Czajkowska i Monika Sidor, 17 – 31. Lublin: UMCS, 2014.
- Łętowska, Ewa. "Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje." *Państwo i Prawo*, z. 4 (2005): 3 – 10.
- Mariański, Michał i Elżbieta Zębek. "Opłaty związane z zanieczyszczeniem wód we Francji i w Polsce. Analiza porównawcza." *Prawo i Więź*, nr 3 (2025): 153 – 171. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI56.1084>.
- Matysiak, Bożena. "Znaczenie i zasady kształtowania terenów zieleni w przestrzeni publicznej." W *Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego w zakresie gospodarki ściekowej oraz tworzenia terenów zieleni w przestrzeni*

- publicznej, red. Iwona Wieczorek, 73 – 88. Łódź: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, 2022.
- Peel, Jacqueline, Lee Godden i Rodney J. Keenan. "Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance." *Transnational Environmental Law*, t. 1, nr 2 (2012): 245 – 280. <https://doi.org/10.1017/S2047102512000052>.
- Pietrzyk-Sokulska, Elżbieta. *Leksykon ochrony środowiska*. Kraków: IGSMiE PAN, 2012.
- Pinkas, Aleksandra. "Ochrona klimatu determinantem integracji systemu energetycznego." *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, nr 11 (2) (2022): 26 – 46. <https://doi.org/10.34616/145038>.
- Różalska-Kucal, Agnieszka. "Droga do Europejskiego Prawa o Klimacie jako reakcja Unii Europejskiej na kryzys klimatyczny." *Prawo i Więź*, nr 4 (2024): 509 – 528. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1154>.
- Sikora, Kamil. "Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego." *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius*, t. 64, nr 1 (2017): 171 – 188. <https://doi.org/10.17951/g.2017.64.1.171>.
- Sikora, Kamil. *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli*. Lublin: UMCS, 2017.
- Sobieraj, Kamila. "Wpływ Porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2017): 178 – 190.
- Stoczkiewicz, Marcin. *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Szymalski Wojciech. *Wyzwania w zakresie ochrony środowiska i klimatu na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, 2021.
- Szyrski, Mariusz. "Climate Law in European Union Legislation. Does It Already Exist?" *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, t. 85, nr 3 (2023): 43 – 54. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2023.85.3.04>.
- Til Dąbrowska, Anna Sara. "Nowe obowiązki w ramach MPA." *Zieleń Miejska*, nr 2 (2025): 18 – 20.
- Tuleja, Piotr. "Komentarz do art. 5." W Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor, Bogumił Naleziński, Piotr Radziejewicz i Piotr Tuleja. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, 41 – 43. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Verschuuren, Jonathan. "Legal Aspects of Climate Change Adaptation." W *Climate Change and the Law*, red. Erikki J. Hollo, Kati Kulovesi i Michael Mehling, 257 – 285. Dordrecht: Springer, 2013.

Wróblewski, Emil. "Adaptacja do zmian klimatu – zagadnienia wprowadzające."

W Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia, red. Agnieszka Borek i Emil Wróblewski, 18 – 34.

Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2021.

Wytrążek, Wojciech. "Administracyjnoprawny charakter nadania statusu miasta na wniosek gminy." *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, t. 30, nr 2 (2020): 153 – 171.
<https://doi.org/10.18290/rnp20302-10>.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>