

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA PRAWA OCHRONY KLIMATU

redakcja naukowa

Anna Barczak, Maria Magdalena Kenig-Witkowska

Marcin Stoczkiewicz

Anna Barczak, Janina Ciechanowicz-McLean, Matteo Fermeglia, Maja Frontczak
Konrad Garnowski, Beata Gessel-Kalinowska vel Kalisz, Marek Górski
Paulina Jachimowicz-Jankowska, Zbigniew M. Karaczun
Maria Magdalena Kenig-Witkowska, Monika A. Król, Radosław Maruszkin
Bolesław Matuszewski, Marcin Nowak, Stephan Sina
Marcin Stoczkiewicz, Robert Zajdler

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA PRAWA OCHRONY KLIMATU

redakcja naukowa
Anna Barczak, Maria Magdalena Kenig-Witkowska
Marcin Stoczkiewicz

Anna Barczak, Janina Ciechanowicz-McLean, Matteo Fermeglia, Maja Frontczak
Konrad Garnowski, Beata Gessel-Kalinowska vel Kalisz, Marek Górski
Paulina Jachimowicz-Jankowska, Zbigniew M. Karaczun
Maria Magdalena Kenig-Witkowska, Monika A. Król, Radosław Maruszkin
Bolesław Matuszewski, Marcin Nowak, Stephan Sina
Marcin Stoczkiewicz, Robert Zajdler

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Fundację „ClientEarth Prawnicy dla Ziemi”

Stan prawny na 24 kwietnia 2024 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Wojciech Radecki

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj
jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz,
czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-548-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WYKAZ SKRÓTÓW

BGBL	– Bundesgesetzblatt (Federalny Dziennik Ustaw)
BVerfGE	– Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (zbiór urzędowy orzeczeń niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego)
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE/WE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
MoP	– Monitor Prawniczy
M.P.	– Monitor Polski
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SR	– Sąd Rejonowy
Studia BAS	– Studia Biura Analiz Sejmowych
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TPP	– Transformacje Prawa Prywatnego
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
---------------------	---

Słowo wstępne	9
---------------------	---

Część I ZAGADNIENIA SYSTEMOWE

<i>Zbigniew M. Karaczun</i> Zmiana klimatu. Co wiemy, a czego się obawiamy?	13
--	----

<i>Janina Ciechanowicz-McLean</i> Rola prawa w ochronie klimatu przed zmianami	27
---	----

<i>Maria Magdalena Kenig-Witkowska</i> Ochrona klimatu i prawa człowieka – perspektywa dogmatycznoprawna synergii dwóch systemów ochrony	44
--	----

<i>Anna Barczak</i> System zarządzania ochroną klimatu	61
---	----

<i>Marcin Stoczkiewicz</i> Kluczowe założenia polskiego projektu ramowej ustawy o ochronie klimatu ...	76
---	----

Część II PERSPEKTYWA MIĘDZYNARODOWA I EUROPEJSKA

<i>Marek Górski</i> Ochrona gleb jako istotny element ochrony klimatu	97
--	----

<i>Bolesław Matuszewski</i> Budżet emisyjny jako akt prawny służący redukcji emisji gazów cieplarnianych	108
--	-----

Matteo Fermeglia

Adopting climate laws in the era of the European Green Deal: a primer 134

Stephan Sina

The German Federal Climate Change Act 155

Robert Zajdler

Synergia czy antagonizm – wpływ sprawiedliwej transformacji i solidarności energetycznej na przeciwdziałanie negatywnym zmianom klimatu 171

Część III PERSPEKTYWA POLSKA

Monika A. Król

Prawne instrumenty wzmocnienia odporności ekosystemów powiązanych z rolnictwem jako przejaw łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu 189

Maja Frontczak, Beata Gessel-Kalinowska vel Kalisz

Odpowiedzialność za przyczynianie się do zmian klimatu z perspektywy ochrony dóbr osobistych 212

Konrad Garnowski

Prawo do czystego środowiska jako dobro osobiste 244

Paulina Jachimowicz-Jankowska

Uzdrowiska a klimat – asumpt do dalszych rozważań 258

Marcin Nowak

Miecz na smoka, czyli o ochronie klimatu w Konstytucji RP słów kilka 280

Radosław Maruszkin

Postulat reformy i centralizacji właściwości organów administracji publicznej w Polsce w celu zwiększenia efektywności ochrony klimatu 299

Aneks – Projekt ustawy o ochronie klimatu. 315

Część I

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE

SŁOWO WSTĘPNE

Dnia 7.09.2022 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa pt. „Towards the Polish Climate Protection Act”. Była to pierwsza tego typu konferencja w Polsce, poruszająca kwestię stworzenia polskiej ustawy o ochronie klimatu. Konferencja była wspólną inicjatywą Fundacji ClientEarth, Prawnicy dla Ziemi, Zespołu Badawczego Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Uniwersytetu SWPS w Warszawie. Jej uczestnikami byli goście z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych, a także reprezentanci środowiska biznesu.

Tematyka konferencji bezpośrednio nawiązywała do zmian, jakie w ostatnim dziesięcioleciu wprowadziła Unia Europejska w prawie ochrony klimatu. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30.06.2021 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)¹. Wprowadzenie nakłada ono na państwa członkowskie wiele obowiązków związanych z ochroną klimatu, ale nie uwzględnia wszystkich wyzwań klimatycznych. Jednym z możliwych podejść do wypełnienia zobowiązań państwa w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych jest wprowadzenie krajowego prawa klimatycznego. Takie przepisy zostały wprowadzone w wielu krajach na całym świecie, w tym w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji, Holandii, Danii, Szwecji i Finlandii. Jak pokazuje praktyka, regulacja ochrony klimatu w osobnym akcie pomaga jasno określić ścieżkę redukcji emisji gazów cieplarnianych w wielu sektorach gospodarki. Tak kompleksowa ustawa gwarantuje również skuteczność i przewidywalność polityki klimatycznej państwa, a także przejrzystość celów i działań.

Uczestnicy konferencji uznali, że warto byłoby utrwalić jej dorobek w postaci opublikowania monografii podejmującej główne wątki objęte wygłoszonymi referatami, podnoszone w głosach uczestników dyskusji, zarówno tych, którzy uczestniczyli w obradach, przedstawiając referaty, jak też tych, którzy po konferencji zgłosili akces do przygotowywanej publikacji.

¹ Dz.Urz. UE L 243, s. 1.

Celem publikacji jest między innymi zasygnalizowanie współczesnych wyzwań prawa ochrony klimatu w Unii Europejskiej oraz w wybranych państwach europejskich ze wskazaniem kierunków rozwoju ustawodawstwa i doktryny prawa ochrony klimatu. Przyjęte dla publikacji założenia, wynikające przede wszystkim z prowadzonej na konferencji dyskusji, zdecydowały o układzie i tematyce poszczególnych jej części. Część I, poświęcona zagadnieniom systemowym prawa ochrony klimatu, została poprzedzona wprowadzającym do zagadnień prawnych ochrony klimatu referatem sozologa, dającym perspektywę nauk przyrodniczych dla prowadzonych dalej rozważań prawniczych. Część II pokazuje perspektywę prawnomiędzynarodową i europejską analizowanej problematyki, zaś w części III zawarto rozważania dotyczące regulacji prawnych ochrony klimatu wynikające z wyzwań stojących przed polskim prawodawstwem i praktyką prawa ochrony klimatu. W części IV, która jest aneksem monograficznym, zamieszczono projekt polskiej ustawy o ochronie klimatu, przygotowany przez Fundację ClientEarth.

Mamy nadzieję, że oddajemy do rąk P.T. Czytelników wartościową publikację, podejmującą wiele różnorodnych zagadnień związanych z prawem ochrony klimatu, zarówno tych wynikających z perspektywy systemowej prawa ochrony klimatu, jak też z perspektywy obrotu prawnomiędzynarodowego, europejskiego i polskiego. Wynikające z referatów wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* wskażą możliwe kierunki współpracy międzynarodowej nad kształtem i praktyką krajową stosowania prawa ochrony klimatu w poszczególnych państwach.

Warszawa, luty 2024 r.

Anna Barczak
Maria Magdalena Kenig-Witkowska
Marcin Stoczkiewicz

Marcin Stoczkiewicz

KLUCZOWE ZAŁOŻENIA POLSKIEGO PROJEKTU RAMOWEJ USTAWY O OCHRONIE KLIMATU

1. Wprowadzenie

Dnia 7.09.2022 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego miała miejsce międzynarodowa konferencja naukowa pt. „Towards the Polish Climate Protection Act”. Konferencja ta odbyła się z inicjatywy Fundacji ClientEarth, Zespołu Badawczego Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Uniwersytetu SWPS w Warszawie¹. Celem konferencji, podczas której omówione zostały założenia do przygotowanego przez ClientEarth projektu pierwszej polskiej ramowej ustawy klimatycznej, było rozpoczęcie dyskusji nad wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego kompleksowej ustawy dotyczącej ochrony klimatu. Podczas konferencji omawiano także szersze prawne podejście do ochrony klimatu w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem prawa międzynarodowego i unijnego oraz doświadczeń państw, w których już obowiązują ramowe ustawy, których celem jest ochrona klimatu (np. Wielkiej Brytanii oraz Republiki Federalnej Niemiec)². Ekspercka dyskusja zapoczątkowana podczas rzeczonyj konferencji została następnie uzupełniona publiczną debatą, która rozpoczęła się 17.04.2022 r. wraz z opublikowaniem przez Fundację ClientEarth własnego projektu ustawy o ochronie klimatu³.

¹ A. Barczak, M. Stoczkiewicz, *Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji „Towards the Polish Climate Protection Act”, Szczecin, 7 września 2022*, „Studia Administracyjne” 2023/1(17), s. 75–79, doi:10.18276/sa.2023.17-07

² A. Barczak, M. Stoczkiewicz, *Sprawozdanie...*, s. 76.

³ J. Spiller, *Przedstawiono pierwszy w Polsce projekt ustawy o ochronie klimatu*, 17.04.2023 r., <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/projekt-ustawa-o-ochronie-klimatu-fundacja-ClientEarth-13287.html> (dostęp: 5.04.2024 r.); tekst projektu ustawy: 2023-04-17-projekt-ustawy-o-ochronie-klimatu-1.pdf (clientearth.pl) (dalej jako projekt ustawy lub projekt). W niniejszym artykule wykorzystano uzasadnienie do projektu ustawy opracowane przez B. Matuszewskiego. Tekst uzasadnienia: 2023-05-31-uzasadnienie-do-projektu-ustawy-o-ochronie-klimatu.pdf (clientearth.pl) (dostęp: 5.04.2024 r.).

W debacie tej brali udział zarówno przedstawiciele nauki oraz praktyki prawa⁴, jak i aktywni politycy⁵.

2. Ramowe ustawy o ochronie klimatu jako instrument zarządzania klimatycznego

Inicjatywa wprowadzenia do polskiego porządku prawnego odrębnej ustawy ramowo regulującej ochronę klimatu wpisuje się w obecny na świecie nurt wdrażania tzw. *Framework Climate Laws* (FCL), czyli ramowych ustaw klimatycznych. W literaturze zauważa się, że obecnie każdy kraj na świecie ma co najmniej jeden akt prawa powszechnie obowiązującego lub dokument planistyczny (politykę) dotyczącą zmian klimatu⁶. Za ramowe ustawy klimatyczne uznaje się jednak tylko akty prawne o szczególnym znaczeniu dla osiągnięcia przez dane państwo celów ograniczenia zmian klimatu i dostosowania się do nich. Najczęściej ustawy te mają na celu przyczynienie się do realizacji celu określonego w Porozumieniu paryskim (wzrost globalnej temperatury o nie więcej niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz dążenie do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej tego poziomu)⁷ lub wręcz osiągnięcie przez dane państwo tzw. neutralności klimatycznej w określonej perspektywie czasowej. Istnieje szeroki międzynarodowy konsensus co do podstawowych elementów składających się na skuteczne ramowe ustawy klimatyczne⁸. Choć nie ma uzgodnionej definicji FCL, to według Grantham Research Institute London School of Economics termin ten jest stosowany coraz częściej w odniesieniu do odrębnej klasy przepisów, które mają większość lub wszystkie z następujących cech⁹:

- 1) są uchwalane przez organy władzy ustawodawczej;
- 2) określają krajowe długoterminowe lub średnioterminowe cele klimatyczne i sposoby osiągnięcia tych celów;
- 3) określają strategię dojścia do celów klimatycznych dla danego kraju;
- 4) określają rozwiązania instytucjonalne w zakresie zarządzania polityką klimatyczną na szczeblu krajowym;
- 5) obejmują wiele lub wszystkie sektory gospodarki;
- 6) zawierają mechanizmy zapewnienia przejrzystości lub odpowiedzialności.

⁴ *Zielona transformacja wymaga ram prawnych*, „Rzeczpospolita” z 21.04.2023 r., <https://www.rp.pl/biznes/art38366591-zielona-transformacja-wymaga-ram-prawnych> (dostęp: 5.04.2024 r.).

⁵ *Polska pilnie potrzebuje strategii klimatycznej*, „Rzeczpospolita” z 28.11.2023 r., <https://www.rp.pl/biznes/art39486441-polska-pilnie-potrzuje-strategii-klimatycznej> (dostęp: 5.04.2024 r.).

⁶ J. Huang, *Exploring Climate Framework Laws and The Future of Climate Action*, „The Pace Environmental Law Review” 2021/38/2, s. 285.

⁷ Art. 2 Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.05.1992 r. przyjętego w Paryżu 12.12.2015 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 36; dalej jako Porozumienie paryskie.

⁸ World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation, EFI Insight-Governance. Washington, DC: World Bank, 2020.

⁹ Zob. też J. Huang, *Exploring...*, s. 288–292.

Jak wskazują C. McIlhennon i C. Brennan, ramowe ustawy klimatyczne w 2023 r. obowiązywały w dwunastu krajach członkowskich Unii Europejskiej (Dania, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Finlandia), a w kolejnych czterech (Włochy, Łotwa, Słowacja, Słowenia) trwają prace nad ich przyjęciem¹⁰. W polskim porządku prawnym (podobnie w takich państwach jak Belgia, Cypr, Czechy, Litwa i Rumunia) obecnie brak tego typu ramowej ustawy klimatycznej. Ramowe ustawy klimatyczne stają się obecnie jednym z najważniejszych elementów tzw. zarządzania klimatycznego (*climate governance*)¹¹. Korespondują one z unijnym podejściem do realizacji polityki klimatycznej wyrażonym w Europejskim prawie o klimacie¹² oraz rozporządzeniu 2018/1999 (tzw. *Governance Regulation*)¹³. Wyrażony w tych aktach prawnych sposób realizacji celów klimatycznych UE określa się trafnie mianem *procedural climate governance*¹⁴.

3. Potrzeba uchwalenia ramowej ustawy klimatycznej w Polsce

Zaprezentowany przez Fundację ClientEarth projekt ustawy o ochronie klimatu zawiera rozwiązania komplementarne względem tych istniejących na poziomie międzynarodowym i w Unii Europejskiej¹⁵. Uchwalając tę ustawę, Polska wpisaby się w ogólnoeuropejski trend w zakresie zarządzania klimatycznego poprzez ustawy ramowe określające wiążące cele klimatyczne. Projekt ustawy ma na celu zapewnienie, że Polska należycie przyczyni się do wypełnienia celów klimatycznych, jakie stawia przed sobą

¹⁰ C. McIlhennon, C. Brennan, *Climate Laws: What are the experts saying?*, „Environmental Justice Network Ireland Climate Governance Observatory Policy Paper” March 2023, s. 2; zob. też. E. Nick, D. Kocher, N. Kögel, M. Duwe, *The landscape of national climate framework laws in Europe: A status update*, Ecologic Institute, Berlin 2023.

¹¹ A. Averchenkova, T. Chan, *Governance pathways to credible implementation of net zero targets*, London 2023; M. Alberton, *Climate Change Integration in the Multilevel Governance of Italy and Austria*, Brill 2022, https://doi.org/10.1163/9789004513006_003

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30.06.2021 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, s. 1; dalej jako Europejskie prawo o klimacie.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.Urz. UE L 328, s. 1; dalej jako rozporządzenie 2018/1999.

¹⁴ K. Kulovesi, S. Oberthur, H. van Asselt, A. Sevesi, *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?*, „Journal of Environmental Law” 2024/20, s. 1–20, <https://doi.org/10.1093/jel/eqad034>

¹⁵ Projekt ustawy o ochronie klimatu przygotowany przez Fundację ClientEarth został zamieszczony w niniejszej publikacji jako aneks.

Unia Europejska. Wskazać należy przede wszystkim na cele klimatyczne określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30.06.2021 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).

Powody wprowadzenia Europejskiego prawa o klimacie i promowania obecnie krajowej ustawy, która ma zapewnić osiągnięcie ambitnych krajowych celów klimatycznych, są tożsame. Chodzi mianowicie o zagrożenie egzystencjalne, które stwarza zmiana klimatu, oraz wynikającą z tego konieczność zintensyfikowania wysiłków zmierzających do zaradzenia zmianie klimatu oraz wdrożenia Porozumienia paryskiego. Istnieje bowiem coraz większa rozbieżność pomiędzy faktyczną ścieżką redukcji emisji gazów cieplarnianych a zobowiązaniami podjętymi przez państwa-strony Porozumienia paryskiego, w tym przez Polskę. Nasilają się głosy o konieczności pilnej reakcji na zagrożenie zmianą klimatu i o potrzebie podjęcia skutecznych działań w celu wywiązania się z zobowiązań w zakresie ochrony klimatu oraz zapewnienia właściwej, sprawiedliwej adaptacji do niekorzystnych zmian, które zachodzą w środowisku naturalnym¹⁶.

Potrzeba wprowadzenia do polskiego porządku prawnego ramowej ustawy klimatycznej wynika także z najnowszego orzecznictwa Trybunału w Strasburgu. Europejski Trybunał Praw Człowieka (Wielka Izba) w dniu 9.04.2024 r. ogłosił wyrok w sprawie Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii¹⁷. W tym wyroku Trybunał po raz pierwszy orzekł o zastosowaniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁸ w kontekście zmian klimatu.

Trybunał stwierdził, że art. 8 EKPC (określający prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) należy postrzegać jako obejmujący prawo jednostek do skutecznej ochrony przez władze państwowe przed poważnymi negatywnymi skutkami zmian klimatu dla ich życia, zdrowia, dobrostanu i jakości życia¹⁹. W tym kontekście, aby wypełnić swoje pozytywne obowiązki ochrony, podstawowym obowiązkiem państwa jest przyjęcie i skuteczne stosowanie w praktyce przepisów i środków mogących złagodzić istniejące i potencjalnie nieodwracalne przyszłe skutki zmian klimatu²⁰. Takie środki powinny przede wszystkim zostać włączone do wiążących ram regulacyjnych na poziomie krajowym, a następnie odpowiednio wdrożone²¹. Każde pań-

¹⁶ IPCC, *Summary for Policymakers* [w:] *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva, Switzerland 2023, s. 1–34, doi:10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001

¹⁷ Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, wniosek nr 53600/20.

¹⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej jako EKPC.

¹⁹ Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, pkt 519.

²⁰ Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, pkt 545.

²¹ Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, pkt 549.

stwo będące stroną EKPC dysponuje marginesem oceny dotyczącym tego, jakie to powinny być środki. Trybunał w następujący sposób określił jednak minimalną treść pozytywnych obowiązków państwa w kontekście zmian klimatu – trzeba należycie uwzględnić potrzebę, by:

- a) przyjąć ogólne środki określające docelowy harmonogram osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla oraz całkowity pozostały budżet emisji dwutlenku węgla dla tych samych ram czasowych²²;
- b) określić pośrednie cele i ścieżki redukcji emisji gazów cieplarnianych (według sektorów lub innych odpowiednich metod)²³;
- c) przedstawić dowody wskazujące, czy należycie przestrzega się odpowiednich celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych (zob. lit. a–b powyżej)²⁴;
- d) aktualizować odpowiednie cele redukcji emisji gazów cieplarnianych z należytą starannością i w oparciu o najlepsze dostępne dowody naukowe²⁵;
- e) działać w odpowiednim czasie oraz w odpowiedni i spójny sposób przy opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich przepisów i środków²⁶;
- f) przyjąć odpowiednie środki adaptacyjne mające na celu złagodzenie najpoważniejszych lub najbardziej nieuchronnych skutków zmian klimatu²⁷;
- g) zapewnić dostęp do informacji o klimacie i działaniach państwa w celu przeciwdziałania zmianom klimatu,²⁸
- h) zapewnić procedury udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji mających wpływ na klimat i politykę klimatyczną²⁹.

Warto zauważyć, że obecnie w Polsce nie istnieją odpowiednie ramy ustawowe, które realizowałyby łącznie wszystkie lub większość z wyżej wymienionych środków realizacji pozytywnego obowiązku państwa w kontekście zmian klimatu.

3.1. Cel klimatyczny w prawie Unii Europejskiej

W przyjętym w 2021 r. Europejskim prawie o klimacie po raz pierwszy w sposób prawnie wiążący zostały skodyfikowane cele:

- 1) osiągnięcia przez Unię Europejską neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r.³⁰;

²² Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, pkt 550 (a).

²³ Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, pkt 550 (b).

²⁴ Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, pkt 550 (c).

²⁵ Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, pkt 550 (d).

²⁶ Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, pkt 550 (e).

²⁷ Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, pkt 552.

²⁸ Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, pkt 554 (a).

²⁹ Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii, pkt 554 (b).

³⁰ Art. 2 ust. 1 Europejskiego prawa o klimacie.

- 2) redukcji emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej do 2030 r. o 55% w stosunku do poziomu w 1990 r.³¹

Jednocześnie Europejskie prawo o klimacie:

- 3) ustanawia ramy instytucjonalne dla osiągnięcia neutralności klimatycznej UE do roku 2050 oraz odpowiedzialności zgodnie z cyklami przeglądnów Porozumienia paryskiego³²;
- 4) wzmacnia ramy adaptacyjne prawa unijnego³³;
- 5) ustanawia proces przejrzystości i udziału społeczeństwa³⁴.

Określony przez Europejskie prawo o klimacie cel klimatyczny – zarówno w odniesieniu do redukcji emisji gazów cieplarnianych, jak i w odniesieniu do neutralności klimatycznej – odnosi się do całej Unii Europejskiej. Nie jest to cel poszczególnych jej państw członkowskich. Państwa te są zobowiązane wprowadzić na poziomie krajowym środki niezbędne, by umożliwić wspólne osiągnięcie celu neutralności klimatycznej, uwzględniając znaczenie, jakie w dążeniu do osiągnięcia tego celu ma propagowanie zarówno sprawiedliwości i solidarności między państwami członkowskimi, jak i opłacalności.

Warto dodać, że na poziomie politycznym Rada Europejska w swoich konkluzjach z 12.12.2019 r. przyjęła cel osiągnięcia neutralności klimatycznej UE do 2050 r., w zgodzie z Porozumieniem paryskim³⁵. Należy jednak zwrócić uwagę, że Polska nie zobowiązała się do implementowania celu neutralności klimatycznej do roku 2050, choć nie zablokowała konkluzji Rady, które zostały przyjęte jednomyślnie. Ten problematyczny zapis konkluzji brzmi: „In the light of the latest available science and of the need to step up global climate action, the European Council endorses the objective of achieving a climate – neutral EU by 2050, in line with the objectives of the Paris Agreement. One Member State, at this stage, cannot commit to implement this objective as far as it is concerned, and the European Council will come back to this in June 2020”³⁶. Polska nie ma więc obecnie własnego celu osiągnięcia neutralności klimatycznej, nie zobowiązała się też politycznie do realizacji unijnego celu neutralności klimatycznej. Pomimo tego jest związana prawnie postanowieniami Europejskiego prawa o klimacie do wspólnej z innymi państwami realizacji europejskiego celu neutralności klimatycznej. Polska nie jest zobowiązana z mocy prawa Unii Europejskiej do przyjęcia ramowej ustawy klimatycznej. Jednak przyjęcie takiego aktu prawnego przyczyniłoby się do usprawnienia kooperacji organów państwa oraz podmiotów prywatnych w celu przyczynienia się do osiągnięcia wspólnego, unijnego celu klimatycznego oraz

³¹ Art. 4 ust. 1 Europejskiego prawa o klimacie.

³² Art. 3, art. 4 ust. 2–7, art. 6–8 Europejskiego prawa o klimacie.

³³ Art. 5 Europejskiego prawa o klimacie.

³⁴ Art. 9 Europejskiego prawa o klimacie.

³⁵ Conclusions adopted by the European Council at its meeting on 12 December 2019, EUCO 29/19, COEUR 31, CONCL 9.

³⁶ Conclusions, pkt I.1.

realizacji szczegółowych obowiązków wynikających z Europejskiego prawa o klimacie oraz rozporządzenia 2018/1999.

Chodzi między innymi o takie ciężące na Polsce obowiązki, jak uwzględnianie celu neutralności klimatycznej w:

- 1) wielopoziomym dialogu dotyczącym klimatu i energii (art. 11 rozporządzenia 2018/1999), prowadzącym do omówienia osiągnięcia unijnego celu w zakresie neutralności klimatycznej oraz scenariuszy polityki klimatyczno-energetycznej służących temu celowi;
- 2) krajowej strategii długoterminowej (art. 15 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999), która musi być spójna z unijnym celem w zakresie neutralności klimatycznej;
- 3) przyjmowanym zintegrowanym krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu (art. 4–14 rozporządzenia 2018/1999);
- 4) zintegrowanych krajowych sprawozdaniach z postępów w dziedzinie energii i klimatu (art. 17 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2018/1999), które muszą zawierać informacje o przyczynieniu się do osiągnięcia tego celu³⁷.

Z uwagi na to, że ramowe ustawy klimatyczne ułatwiają zarządzanie polityką klimatyczną oraz wypełnianie obowiązków wynikających z Europejskiego prawa o klimacie i rozporządzenia 2018/1999, wiele państw członkowskich Unii Europejskiej zdecydowało się przyjąć tego typu ustawy ramowe, co do zasady tą drogą wprowadzając do swoich porządków prawnych zarówno długoterminowy cel redukcji emisji, jak i cel osiągnięcia neutralności klimatycznej.

3.2. Niewystarczalność obecnie obowiązujących w Polsce regulacji klimatycznych

Wskazane wyżej obowiązki państwa członkowskiego wynikające z Europejskiego prawa o klimacie oraz rozporządzenia 2018/1999 nie mogą być zrealizowane wyłącznie poprzez wdrożenie w prawie krajowym takich sektorowych aktów prawa klimatycznego UE, jak na przykład: dyrektywa 2003/87 w sprawie systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych³⁸, dyrektywa 2018/2001 w sprawie promowania odnawialnych źródeł energii³⁹, dyrektywa 2009/31 w sprawie podziemnego składowania dwutlenku węgla (CCS)⁴⁰ czy dyrektywa 2012/27 w sprawie efektywności

³⁷ Art. 1 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999; art. 13 Europejskiego prawa o klimacie.

³⁸ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.Urz. UE L 275, s. 32.

³⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz. UE L 328, s. 82.

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 23.04.2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywę

energetycznej⁴¹. Wskazane akty prawne nie wypełniają także pozytywnego obowiązku ochrony praw człowieka w rozumieniu ustalonym przez wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Verein Klimaseniorinnen Schweiz i inni p. Szwajcarii.

4. Proponowane rozwiązania polskiej ustawy o ochronie klimatu

4.1. Prawo do życia w warunkach bezpiecznego klimatu

Projekt ustawy o ochronie klimatu opublikowany przez Fundację ClientEarth odwołuje się nie tylko do instrumentów proceduralnych. Rozwiązania w nim zawarte wiążą ochronę klimatu z prawami człowieka, które mogą zostać naruszone na skutek zmiany klimatu⁴². Artykuł 3 ust. 1 i 2 rzeczonego projektu przewiduje samodzielne podmiotowe prawo do życia w warunkach bezpiecznego klimatu⁴³. Jednocześnie art. 3 ust. 3 projektu nakłada na każdego obowiązek poszanowania i ochrony klimatu. M. Szwed zauważa, że w Konstytucji RP prawo do bezpiecznego klimatu nie zostało wyrażone *explicite*, podobnie zresztą jak prawo do czystego środowiska. Niemniej, zdaniem tego Autora, zasadna wydaje się teza, że pozytywne obowiązki państwa w odniesieniu do zapobiegania negatywnej zmianie klimatu oraz łagodzenia skutków tej zmiany można wywieść z art. 5 (ochrona środowiska jako jedno z zadań państwa, zasada zrównoważonego rozwoju) i – a może nawet przede wszystkim – z art. 74 Konstytucji RP⁴⁴. Przepis ten zobowiązuje władze do prowadzenia polityki zapewniającej „bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (ust. 1), do ochrony środowiska (ust. 2) oraz do wspierania działań obywateli „na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska” (ust. 4), a ponadto gwarantuje każdemu prawo podmiotowe „do informacji o stanie i ochronie środowiska” (ust. 3). Konstytucja ustanawia też – mający charakter powszechny –

Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, Dz.Urz. UE L 140, s. 114.

⁴¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz.Urz. UE L 315, s. 1, zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z 11.12.2018 r. zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz.Urz. UE L 328, s. 210.

⁴² M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 48–52.

⁴³ Podobne postanowienia znajdują się w portugalskiej ustawie klimatycznej. W art. 5 przyznaje ona bowiem każdemu „prawo do równowagi klimatycznej”. Prawo to obejmuje prawo do obrony przed skutkami zmian klimatycznych i prawo do żądania od władz publicznych i osób prywatnych wykonywania ciążących na nich obowiązków w odniesieniu do klimatu. Jest to pierwsze wyraźne ujęcie w prawie pozytywnym prawa do stabilnego (bezpiecznego) klimatu (Decreto de Assembleia de República Número 222/XIV Lei de Bases do Clima).

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

obowiązek „dbałości o stan środowiska” oraz stanowi, że każdy „ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie” na zasadach określonych w ustawie (art. 86)⁴⁵. W przekonaniu autorów projektu Konstytucja RP stanowi wystarczającą podstawę⁴⁶ do wprowadzenia (uznania) w prawie pozytywnym prawa do życia w warunkach bezpiecznego klimatu jako ustawowo określonego prawa podmiotowego⁴⁷.

4.2. Cel klimatyczny

Projekt Fundacji ClientEarth zakłada wprowadzenie do polskiego porządku prawnego przepisów, które określą prawnie wiążący poziom redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz datę osiągnięcia neutralności klimatycznej na terytorium Polski. Stanowi to prawnie wiążący „cel klimatyczny”, którego osiągnięcie wymaga utworzenia systemu pozwalającego na:

- 1) określenie prawnie wiążących limitów emisji gazów cieplarnianych w krótkim i średnim okresie;
- 2) bieżące monitorowanie postępów w redukcji emisji;
- 3) obligatoryjne opracowanie i podjęcie działań korygujących w razie przekroczenia limitów emisji gazów cieplarnianych;
- 4) bezstronną, fachową ocenę podejmowanych działań;
- 5) opracowanie działań pozwalających na adaptację państwa do zmiany klimatu.

Projekt polskiej ustawy klimatycznej opublikowany przez Fundację ClientEarth wprowadza definicję celu klimatycznego, której brakuje w prawie polskim (art. 2 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1–2 projektu ustawy). Na „cel klimatyczny” składają się w istocie dwa cele: osiągnięcie neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r. oraz redukcja emisji netto gazów cieplarnianych do 2030 r. o 55% w stosunku do poziomu w 1990 r. Wprowadzając w wyżej opisany sposób cel klimatyczny oraz definicje, proponuje się, żeby Rzeczpospolita Polska była obowiązana zapewnić, by emisja wszystkich gazów cieplarnianych objętych istniejącym systemem emisji gazów cieplarnianych została zredukowana o 55% w stosunku do poziomu emisji tych gazów w roku 1990 oraz by to gazy cieplarniane były brane pod uwagę przy ustalaniu tego, czy Polska do 2050 r. osiągnęła neutralność klimatyczną.

Wśród państw Unii Europejskiej istnieje pewna różnorodność mechanizmów służących osiągnięciu długoterminowych celów klimatycznych. Przykładowo, w:

⁴⁵ M. Szwed, *Opinia w sprawie możliwych dróg wprowadzenia do polskiego systemu prawnego ochrony prawa podmiotowego do bezpiecznego klimatu*, 7.06.2022 r., materiał niepubl., s. 13.

⁴⁶ Zob. M. Stoczkiewicz, *Prawo...*, s. 407–411.

⁴⁷ Zob. więcej M. Stoczkiewicz, *The Right to a Life-Sustaining Climate System: Selected Case Law*, „Chinese Journal of Environmental Law” 2023/7, s. 301–315, doi:10.1163/24686042-12340112

- Niemczech określono cel:
 - redukcji emisji gazów cieplarnianych o 65% do 2030 r. w stosunku do poziomu w 1990 r.;
 - osiągnięcia neutralności klimatycznej najpóźniej do 2045 r.;
- Francji określono cel:
 - redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2030 r. w stosunku do poziomu w 1990 r.;
 - osiągnięcia neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r.;
- Finlandii określono cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 80% do 2040 r. w stosunku do poziomu w 1990 r.;
- Irlandii określono cel:
 - redukcji emisji gazów cieplarnianych o 51% do 2030 r. w stosunku do poziomu w 2018 r.;
 - osiągnięcia neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r.⁴⁸

Widać zatem, że cel zawarty w fundacyjnym projekcie wpisuje się w rozwiązania obecne w innych jurysdykcjach europejskich, nie stanowiąc przy tym rozwiązania radykalnego.

4.3. Obowiązki i prawa związane z celem klimatycznym

Cel klimatyczny powinien mieć charakter powszechnie obowiązujący. Ogólnie rzecz biorąc, oznacza to, że wszystkie podmioty pozostające pod polską jurysdykcją powinny mieć obowiązek stosowania się do tak określonego celu klimatycznego. Co oczywiste jednak, szczególne obowiązki powinny zostać nałożone na władze publiczne i to na nich spoczywać winien ciężar zapewnienia, by osiągnięcie celu klimatycznego nie było zagrożone. Projekt stwierdza, że zapewnienie osiągnięcia celu klimatycznego oraz przestrzegania krajowego pułapu emisji jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych w ramach prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom oraz ochrony środowiska.

Bazując na dotychczasowych doświadczeniach innych państw, proponuje się, aby: 1) odpowiedzialność za osiągnięcie celu klimatycznego spoczywała na Radzie Ministrów; 2) organy administracji publicznej były obowiązane do podejmowania niezbędnych działań służących osiągnięciu celu klimatycznego. W przypadku organów administracji publicznej chodzi zwłaszcza o to, by przy wykonywaniu swoich uprawnień i obowiązków były one obowiązane w szczególności:

- a) wspierać działania zmierzające do osiągnięcia celów i spełnienia wymagań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej, w szczególności Europejskiego prawa o klimacie,

⁴⁸ Zob. też R. Didi, *Climate Laws in Europe. Essential for Achieving Climate Neutrality*, CAN-Europe 2023.

- b) do oceny wpływu podejmowanych działań na możliwość osiągnięcia celu klimatycznego, w szczególności oceny wpływu opracowywanych lub wydawanych przez siebie aktów normatywnych lub orzeczeń na klimat oraz na możliwość osiągnięcia celu klimatycznego,
- c) kierować się najlepszymi dostępnymi dowodami i najbardziej aktualnymi danymi naukowymi.

4.4. Weryfikacja klimatyczna

Dla zapewnienia efektywności osiągania celu klimatycznego projekt wprowadza obowiązek przeprowadzania weryfikacji klimatycznej (art. 9). Przed podjęciem jakiegokolwiek działania mogącego oddziaływać na osiągnięcie celu klimatycznego lub adaptację do zmiany klimatu, w szczególności w trakcie opracowywania projektów aktów normatywnych oraz dokumentów planistycznych, a także przed podjęciem rozstrzygnięć dotyczących finansowania oraz decyzji wymaganych przed rozpoczęciem realizacji, eksploatacji lub kontynuacji eksploatacji przedsięwzięcia, organy administracji publicznej zobowiązane byłyby do rozważenia, czy oddziaływanie to może mieć charakter znaczący i czy w związku z tym planowane działania wymagają weryfikacji klimatycznej, w wyniku której dane działanie ocenione zostanie z punktu widzenia jego wpływu na osiągnięcie celu klimatycznego lub adaptację do zmiany klimatu oraz możliwości wyrządzenia poważnych szkód w klimacie. Weryfikacja klimatyczna stanowi oryginalne rozwiązanie projektu ustawy, które wzorowane jest na instytucji prawnej oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć oraz planów i programów⁴⁹.

4.5. Mechanizm osiągnięcia krajowego celu klimatycznego

Osiągnięcie celu klimatycznego jest ogromnym wyzwaniem, które wymaga podjęcia szeroko zakrojonych działań na różnych szczeblach ustrojowych oraz w ramach różnych sektorów gospodarki. Przewiduje się zasadniczo trzy środki, które razem wzięte mają stanowić trzon działań służących osiągnięciu celu klimatycznego:

- 1) Krajowy budżet emisyjny i sektorowe budżety emisyjne oraz powiązane z nimi – mające charakter doraźny i korekcyjny – plany redukcji emisji gazów cieplarnianych, które przewidziane są w ustawie o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji⁵⁰;

⁴⁹ Rozważania na temat możliwości wprowadzenia weryfikacji klimatycznej do prawa niemieckiego zob. w: F.M. Klein, P. Ciré, *Putting the Promise into Practice – Climate Protection on the Ground*, „Carbon & Climate Law Review” 2024/17/3, s. 161–168, doi: <https://doi.org/10.21552/cclr/2023/3/8>

⁵⁰ Ustawa z 17.07.2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, Dz.U. z 2022 r. poz. 673 ze zm.

- 2) Krajowy program ograniczenia emisji gazów cieplarnianych;
- 3) Krajowy plan adaptacji oraz wojewódzkie i gminne plany adaptacji.

W myśl projektu budżet emisyjny⁵¹ będzie zasadniczym instrumentem pozwalającym na wiążące określenie w czasie jego obowiązywania limitu emisji gazów cieplarnianych i celu redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Budżety emisyjne w istocie określają krótko- i średnioterminowe cele klimatyczne (art. 10). Mają one być uchwalane dla osiągnięcia ustawowego celu klimatycznego. Oznacza to, że treść budżetu emisyjnego musi zostać opracowana w taki sposób, by służył on osiągnięciu ustawowo określonego celu redukcji emisji oraz neutralności klimatycznej. Budżet emisyjny, którego treść nie spełniłaby tego warunku, byłby niezgodny z ustawą. Budżety emisyjne dzielić się będą na Krajowy budżet emisyjny oraz sektorowe budżety emisyjne.

4.6. Plany adaptacji

Projekt ustawy przewiduje plany adaptacji⁵², które mają służyć dostosowaniu Polski do negatywnych skutków zmiany klimatu (art. 13–18). Mają one być przyjmowane na szczeblu ogólnokrajowym, wojewódzkim i gminnym (obowiązkowo w gminach mających co najmniej 20 000 mieszkańców oraz fakultatywnie w pozostałych gminach). Dotychczasowe analizy w odniesieniu do prawa klimatycznego przyjmowanego w innych jurysdykcjach wskazują, że istotnym niedostatkiem niektórych rozwiązań jest nieuwzględnienie działań adaptacyjnych w akcie prawnym, którego zadaniem jest określenie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej⁵³.

Zgodnie z projektem ustawy plany adaptacji zawierać mają:

- 1) analizę aktualnego stanu klimatu na obszarze, dla którego jest sporządzany plan; gminny plan adaptacji może nie zawierać takiej analizy, jeżeli jest ona dostatecznie uwzględniona we właściwym wojewódzkim planie adaptacji;
- 2) prognozowaną zmianę w klimacie oraz jej skutki dla obszaru, dla którego plan adaptacji jest sporządzany; gminny plan adaptacji może nie zawierać takiej analizy, jeżeli jest ona dostatecznie uwzględniona we właściwym wojewódzkim planie adaptacji;
- 3) przyjęte cele w zakresie ochrony przed zmianą klimatu;

⁵¹ Zob. B. Matuszewski, *Budżet emisyjny jako akt prawny służący redukcji emisji gazów cieplarnianych*, s. 108–133 w niniejszej publikacji.

⁵² Na temat adaptacji do zmian klimatu zob. *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia*, red. A. Borek, E. Wróblewski, Warszawa 2021.

⁵³ ClientEarth, *Navigating Net-Zero: Global Lessons in Climate Law-making*, 2021, s. 49 i n., <https://www.clientearth.org/media/eg1ajv4x/net-zero-report-1210-final-corrections.pdf> (dostęp: 5.04.2024 r.).

- 4) kierunki działań w zakresie ochrony przed zmianą klimatu;
- 5) harmonogram, określenie wykonawców i sposobu finansowania zadań wynikających z przyjętych kierunków działań, o których mowa w punkcie powyżej;
- 6) przewidywane skutki dla społeczeństwa kierunków działań, o których mowa w punkcie powyżej, w tym w szczególności ich przewidywany wpływ na rynek pracy, demografię oraz stan zdrowia społeczeństwa na obszarze objętym planem adaptacji, jak również propozycje sposobów łagodzenia potencjalnych negatywnych dla społeczeństwa skutków tych działań;
- 7) informację o strategicznej ocenie oddziaływania planu na środowisko;
- 8) określenie sposobu monitoringu i oceny wdrażania planu pozwalającego na określenie sposobu oraz stopnia realizacji celów i zadań zdefiniowanych w planie;
- 9) streszczenie w języku niespecjalistycznym.

W myśl projektu ustawy treść wojewódzkiego planu adaptacji musi być spójna z treścią Krajowego planu adaptacji i powinna służyć realizacji celów zawartych w tym planie. Gminny plan adaptacji z kolei musi być spójny z wojewódzkim planem adaptacji dla województwa, w którym znajduje się dana gmina, oraz z Krajowym planem adaptacji i służyć realizacji celów zawartych w tych planach.

Krajowy plan adaptacji oraz wojewódzkie i gminne plany adaptacji przyjmowane będą w formie uchwały odpowiednio Rady Ministrów, sejmiku województwa lub rady gminy. Wojewódzkie i gminne plany adaptacji mają być aktami prawa miejscowego.

4.7. Rada Ochrony Klimatu

Doświadczenie państw, w których wprowadzono ramowe przepisy chroniące klimat, pokazuje⁵⁴, że dla prawidłowego funkcjonowania systemu konieczne jest istnienie niezależnego, wyspecjalizowanego organu, którego zadaniem jest w szczególności:

- uczestnictwo w procesie tworzenia przepisów chroniących klimat;
- interweniowanie tam, gdzie to konieczne dla zapewnienia prawidłowego wykonywania przepisów proklimatycznych;
- informowanie i aktywizowanie społeczeństwa w celu ochrony klimatu.

Na poziomie europejskim organem o takich zadaniach jest Europejski Naukowy Komitet Doradczy ds. Zmiany Klimatu, który został utworzony na mocy art. 3 Europejskiego prawa o klimacie.

Proponuje się utworzenie na wzór Europejskiego Naukowego Komitetu Doradczego ds. Zmiany Klimatu krajowego organu w postaci Rady Ochrony Klimatu (rozdział 5 projektu ustawy). Według projektu Rada Ochrony Klimatu ma być niezależnym

⁵⁴ ClientEarth, *Navigating...*, s. 46.

organem państwowym, którego celem jest inicjowanie, podejmowanie i wspieranie działań służących ochronie klimatu, w szczególności osiągnięciu celu klimatycznego. Rada ma się odznaczać: niezależnością, fachowością, kolegialnością, obiektywizmem i efektywnością. Projekt szczegółowo określa w art. 19–31 warunki zapewniające spełnianie ww. cech.

Istotną kompetencją Rady ma być jej udział w tworzeniu budżetów emisyjnych, Krajowego planu adaptacji, Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz programów redukcji emisji. Wszystkie projekty tych aktów prawnych podlegać mają zaopiniowaniu przez Radę. Projekt Krajowego planu adaptacji byłby przedstawiany Radzie Ochrony Klimatu, która byłaby uprawniona wydać opinię na jego temat w terminie dwóch miesięcy.

4.8. Informacja o ochronie klimatu oraz udział społeczeństwa

Projekt przewiduje (rozdział 6) rozwinięcie istniejących obowiązków w zakresie informacji o ochronie klimatu, zaliczających się do informacji o środowisku i jego ochronie w rozumieniu przepisów o informacji o środowisku i jego ochronie⁵⁵. Podlegać one będą udostępnieniu na określonych w tych przepisach zasadach. Informacjami o ochronie klimatu mają być w szczególności informacje, na podstawie których opracowywane będą: 1) Krajowy budżet emisyjny oraz sektorowe budżety emisyjne; 2) Krajowy plan adaptacji oraz wojewódzkie i gminne plany adaptacji; 3) Krajowy program ograniczania emisji gazów cieplarnianych; 4) Krajowy plan redukcji emisji oraz sektorowe plany redukcji emisji; 5) coroczna opinia Rady Ochrony Klimatu o stanie klimatu w Polsce; 6) coroczny raport Rady Ministrów o stanie klimatu w Polsce; 7) sprawozdania z realizacji krajowego, wojewódzkich oraz gminnych planów adaptacji.

Projekt przewiduje także, że organ opracowujący plany z zakresu ochrony klimatu oraz jakiegokolwiek zmiany tych dokumentów będzie musiał zapewnić możliwość udziału społeczeństwa w ich opracowywaniu, zgodnie z przepisami o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵⁶. W celu skutecznego powiadomienia przed podaniem do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie organ opracowujący projekt danego dokumentu dokonuje, w myśl projektu, identyfikacji osób fizycznych i prawnych oraz organizacji społecznych, jednostek organizacyjnych bez osobowości

⁵⁵ Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.).

⁵⁶ Art. 29–45 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

prawnej i organów administracji, które mogą być dotknięte skutkami realizacji takiego dokumentu lub które z uwagi na swoje uprawnienia, cele statutowe lub kompetencje mogą być zainteresowane w jego opracowywaniu.

Projekt ustawy przewiduje także nowy instrument udostępniania informacji w postaci corocznego raportu o stanie klimatu w Polsce, który ma sporządzać Rada Ministrów. Raport o stanie klimatu w Polsce, zgodnie z projektem, obejmować będzie łącznie: 1) informację o poziomie emisji gazów cieplarnianych na terytorium RP w każdym sektorze gospodarki w ostatnim roku kalendarzowym; 2) jeżeli krajowy pułap emisji dla ostatniego roku kalendarzowego został przekroczony, szczegółowy opis przyczyn, dla których to nastąpiło, wraz z dokładnym określeniem poziomu przekroczenia; 3) ocenę, czy wypełnienie założeń Krajowego budżetu emisyjnego oraz sektorowych budżetów emisyjnych jest zagrożone, a jeżeli tak, to wraz ze szczegółowym określeniem przyczyn, dla których taki stan zagrożenia występuje, wraz z szacowanym okresem oraz poziomem przekroczenia; 4) w razie, jeżeli naruszony został Krajowy budżet emisyjny lub sektorowy budżet emisyjny lub wypełnienie założeń takiego budżetu jest zagrożone, szczegółowy opis planowanych działań, które zapewnią przywrócenie zgodności z Krajowym budżetem emisyjnym lub sektorowym budżetem emisyjnym; 5) informację o wykonaniu programów ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz planów adaptacji, obejmującą w szczególności szczegółowy opis i analizę występujących trudności w wykonaniu działań opisanych w tych dokumentach oraz planowane kierunki zmiany tych dokumentów.

Raport o stanie klimatu, o którym mowa wyżej, Rada Ministrów miałaby przedstawiać corocznie, nie później niż do dnia 30 czerwca każdego roku, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz publikować go w wyodrębnionej, łatwo identyfikowalnej i publicznie dostępnej bazie danych umieszczonej na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tego organu.

4.9. Petycja organizacji ekologicznej

Niezależnie od instrumentów kontroli przestrzegania przepisów dotyczących ochrony klimatu proponuje się wprowadzić dodatkowe narzędzie tej kontroli w postaci petycji organizacji ekologicznej (rozdział 7). Organizacja ekologiczna, w rozumieniu przepisów o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, będzie mogła wystąpić do Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich ze szczegółowo uzasadnioną i popartą przez 5000 obywateli petycją o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą: 1) Krajowego budżetu emisyjnego;

2) sektorowego budżetu emisyjnego; 3) Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych; 4) Krajowego planu redukcji emisji; 5) sektorowego planu redukcji emisji; 6) Krajowego planu adaptacji; 7) Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza.

Zgodnie z projektem po otrzymaniu petycji Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich mógłby albo skierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania petycji, albo odmówić złożenia takiego wniosku. Odmowa złożenia wniosku będzie musiała być szczegółowo umotywowana oraz przekazana organizacji.

5. Podsumowanie

Zaprezentowanie przez ClientEarth założeń do projektu ustawy o ochronie klimatu podczas konferencji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego we wrześniu 2022 r. rozpoczęło debatę nad potrzebą wdrożenia do polskiego porządku prawnego ramowej ustawy o ochronie klimatu, jak również o proponowanych postanowieniach pierwszego projektu takiej ustawy. Inicjatywa ta wpisuje się w ogólnoswiatowy i unijny trend opracowywania i przyjmowania ustaw, które ustanawiają proceduralne ramy osiągania celów klimatycznych, w szczególności celu osiągnięcia naturalności klimatycznej do połowy bieżącego wieku (*Framework Climate Laws*). Wyrażony w tych aktach prawnych sposób realizacji celów klimatycznych poszczególnych państw oraz Unii Europejskiej określa się mianem proceduralnego zarządzania klimatycznego (*procedural climate governance*). Tego typu akty łącznie wyznaczają nowy etap rozwoju prawa ochrony klimatu, w którym wysiłki klimatyczne koncentrują się już nie tylko na poszczególnych sektorach gospodarki (jak energetyka, rolnictwo, transport) czy też na szczegółowych instrumentach osiągania sektorowych celów klimatycznych (EU ETS, wspieranie odnawialnych źródeł energii, efektywność energetyczna, standardy emisyjne dla pojazdów), ale obejmują z założenia całość działalności gospodarczej i społecznej poszczególnych państw oraz Unii Europejskiej. W Unii proces przyjmowania ramowych ustaw klimatycznych przyspieszył wraz z wejściem w życie dwóch ważnych dla tego procesu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady: Europejskiego prawa o klimacie oraz rozporządzenia 2018/1999.

Określony przez Europejskie prawo o klimacie cel klimatyczny – zarówno co do redukcji emisji gazów cieplarnianych, jak i co do neutralności klimatycznej – odnosi się do całej Unii Europejskiej, nie jest to cel poszczególnych jej państw członkowskich. Państwa te są zobowiązane wprowadzić na poziomie krajowym środki niezbędne do wspólnego osiągnięcia celu neutralności klimatycznej. Z jednej więc strony, ze wspomnianych aktów prawnych nie wynika prawny obowiązek przyjęcia w Polsce ramowej ustawy klimatycznej. Z drugiej strony jednak, taka ustawa w znaczący

sposób ułatwiłaby zarządzanie klimatyczne w Polsce, a także zarówno wypełnianie obowiązków planistycznych i sprawozdawczych, jak i, co najważniejsze, realne osiągnięcie celów klimatycznych obejmujących całą gospodarkę. Bez wątpienia celów tych nie da się wypełnić tylko poprzez wdrażanie cząstkowych rozwiązań prawnych dotyczących poszczególnych sektorów (transformacja energetyczna jest warunkiem niezbędnym, ale niewystarczającym), bez realnego przyczyniania się do realizacji celów klimatycznych Unii Europejskiej.

Opierając się na tych założeniach, pierwszy polski projekt ramowej ustawy o ochronie klimatu został skonstruowany w taki sposób, by ustawa ta mogła stać się głównym instrumentem realizacji obowiązków planistycznych i sprawozdawczych wynikających z Europejskiego prawa o klimacie oraz rozporządzenia 2018/1999. Projekt ten bazuje na rozwiązaniach sprawdzonych w innych państwach Unii Europejskiej (Niemcy, Portugalia, Francja) oraz w Wielkiej Brytanii (która swoją ustawę wdrożyła na wiele lat przed opuszczeniem Unii Europejskiej). Aksjologiczne i normatywne zakotwiczenie ustawy o ochronie klimatu w prawie do życia w warunkach stabilnego klimatu zostało zainspirowane odpowiednimi rozwiązaniami prawa portugalskiego. Cele klimatyczne inspirowane były rozwiązaniami istniejącymi w państwach europejskich (w tym w Wielkiej Brytanii, Niemczech oraz Francji) oraz w ustawodawstwie unijnym (Europejskie prawo o klimacie). Instytucja budżetów emisyjnych znana jest wielu prawodawstwom europejskim, podobnie jak koncepcja niezależnego ciała doradczego, które nie tylko uczestniczy w procesie tworzenia prawa, ale także monitoruje działania władz publicznych z punktu widzenia ochrony klimatu. Projekt ustawy wprowadza także poszerzone uprawnienia proceduralne społeczeństwa: dostęp do informacji, udział społeczny i dostęp do sądu w sprawach ochrony klimatu jako jednego z komponentów środowiska. Wzbogaceniem projektu jest instytucja weryfikacji klimatycznej, która jest oryginalnym, polskim wkładem w koncepcyjny rozwój prawa ochrony klimatu.

Twórcze sięgnięcie do doświadczeń innych krajów połączone z potrzebą zmian prawa polskiego oraz realizacji obowiązków unijnych zaowocowało spójnym projektem aktu prawnego o charakterze proceduralnym. Projekt ten stanowi więc spójną całość. Zaproponowane rozwiązania, jeśli zostaną przyjęte, stanowią mogą prawny fundament wypełniania przez Polskę pozytywnego obowiązku ochrony praw człowieka w rozumieniu ustalonym przez wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Verein Klimasenioreninnen Schweiz i inni p. Szwajcarii. Czas jednak pokaże, w jakim kształcie i zakresie proponowane rozwiązania zyskają poparcie społeczne i polityczne oraz staną się częścią obowiązującego porządku prawnego w Polsce.

Bibliografia

Alberton M., *Climate Change Integration in the Multilevel Governance of Italy and Austria*, Brill 2022, https://doi.org/10.1163/9789004513006_003

- Averchenkova A., Chan T., *Governance pathways to credible implementation of net zero targets*, London 2023
- Barczak A., Stoczkiewicz M., *Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji „Towards the Polish Climate Protection Act”*, Szczecin, 7 września 2022, „Studia Administracyjne” 2023/1(17), doi:10.18276/sa.2023.17-07
- ClientEarth, *Navigating Net-Zero: Global Lessons in Climate Law-making*, 2021, <https://www.clientearth.org/media/eg1ajv4x/net-zero-report-1210-final-corrections.pdf>
- Didi R., *Climate Laws in Europe. Essential for Achieving Climate Neutrality*, CAN-Europe 2023
- Huang J., *Exploring Climate Framework Laws and The Future of Climate Action*, „The Pace Environmental Law Review” 2021/38/2
- IPCC, *Summary for Policymakers [w:] Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva, Switzerland 2023, doi:10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001
- Klein F.M., Ciré P, *Putting the Promise into Practice – Climate Protection on the Ground*, „Carbon & Climate Law Review” 2024/17/3, doi: <https://doi.org/10.21552/cclr/2023/3/8>
- Kulovesi K., Oberthur S., Asselt H. van, Sevesari A., *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?*, „Journal of Environmental Law” 2024/20, <https://doi.org/10.1093/jel/eqad034>
- McIlhennon C., Brennan C., *Climate Laws: What are the experts saying?*, „Environmental Justice Network Ireland Climate Governance Observatory Policy Paper” March 2023
- Nick E., Kocher D., Kögel N., Duwe M., *The landscape of national climate framework laws in Europe: A status update*, Ecologic Institute, Berlin 2023
- Polska pilnie potrzebuje strategii klimatycznej*, „Rzeczpospolita” z 28.11.2023 r., <https://www.rp.pl/biznes/art39486441-polska-pilnie-potrzebuje-strategii-klimatycznej>
- Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia*, red. A. Borek, E. Wróblewski, Warszawa 2021
- Spiller J., *Przedstawiono pierwszy w Polsce projekt ustawy o ochronie klimatu*, 17.04.2023 r., <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/projekt-ustawa-o-ochronie-klimatu-fundacja-ClientEarth-13287.html>
- Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021
- Stoczkiewicz M., *The Right to a Life-Sustaining Climate System: Selected Case Law*, „Chinese Journal of Environmental Law” 2023/7, doi:10.1163/24686042-12340112
- Szwed M., *Opinia w sprawie możliwych dróg wprowadzenia do polskiego systemu prawnego ochrony prawa podmiotowego do bezpiecznego klimatu*, 7.06.2022 r., materiał niepubl.
- Zielona transformacja wymaga ram prawnych*, „Rzeczpospolita” z 21.04.2023 r., <https://www.rp.pl/biznes/art38366591-zielona-transformacja-wymaga-ram-prawnych>

Dr hab. Marcin Stoczkiewicz

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi

ORCID: 0000-0001-6950-1151

Publikacja stanowi zbiór esejów – przygotowanych przez prawników praktyków i teoretyków z krajowych i zagranicznych ośrodków naukowych – dotyczących najważniejszych zagadnień współczesnego prawa ochrony klimatu. Nie ma wątpliwości, że zmiany klimatyczne są jednymi z największych wyzwań współczesności. Regulacje prawne służące ograniczeniu tych zmian i dostosowaniu się do nich zawarte są w prawie międzynarodowym, unijnym i krajowym. W książce omówiono m.in.:

- związki prawa ochrony klimatu z prawami człowieka;
- odpowiedzialność za przyczynianie się do zmian klimatu z perspektywy ochrony dóbr osobistych;
- „budżet emisyjny” jako akt prawny służący redukcji gazów cieplarnianych;
- system zarządzania prawem ochrony klimatu;
- zakres obowiązków państwa i rolę prawa w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu;
- adaptację do zmian klimatu w rolnictwie.

Analizie zostały poddane orzeczenia sądów i trybunałów oraz prawo stanowione w kontekście międzynarodowym, unijnym i krajowym (w tym prawo polskie i niemieckie). Zaprezentowano również projekt polskiej ustawy o ochronie klimatu przygotowany przez organizację ClientEarth.

Opracowanie przeznaczone jest zarówno dla prawników praktyków, jak i pracowników administracji rządowej i samorządowej, pracowników naukowych i studentów kierunków prawo i zarządzanie.

Anna Barczak – doktor habilitowana nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Szczecińskiego; kierownik Zespołu Badawczego Prawa Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz redaktor naczelna czasopisma „Studia Administracyjne”; autorka, współautorka i redaktorka naukowa opracowań z zakresu prawa ochrony środowiska.

Maria Magdalena Kenig-Witkowska – profesor nauk prawnych, profesor zwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego na Wydziale Prawa i Administracji; przewodnicząca Rady Programowej miesięcznika „Prawo Europejskie w Praktyce”; członek kolegium „Journal of Comparative Urban Law & Policy” oraz „Yearbook of European Union and Comparative Law”, członek Rady Programowej Fundacji ClientEarth, członek Komitetu Naukowego Koalicji Klimatycznej; ekspert Global Pact for the Environment; autorka wielu prac z dziedziny międzynarodowego i europejskiego prawa środowiska opublikowanych w kraju i za granicą.

Marcin Stoczkiewicz – doktor habilitowany nauk prawnych; dyrektor działu Prawo Ochrony Środowiska w ClientEarth, autor kilkudziesięciu prac z zakresu prawa ochrony środowiska i prawa konkurencji, w tym książek: *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej* (Wolters Kluwer, 2011) oraz *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka* (Wolters Kluwer, 2021).



9788383585482 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8358-548-2



9 788383 585482

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL