

(do projektu ustawy z dnia 13 kwietnia 2023 r.)

UZASADNIENIE

Potrzeba i cel wydania ustawy

Ustawa o ochronie klimatu jest odpowiedzią na wyzwania, jakie stoją przed Polską w dobie kryzysu klimatycznego. Zawiera rozwiązania komplementarne względem tych istniejących na poziomie międzynarodowym i w Unii Europejskiej. Ma na celu zapewnienie, że Polska należycie przyczyni się do wypełnienia celów klimatycznych, jakie stawia przed sobą Unia Europejska, oraz których osiągnięcie jest konieczne dla ochrony zdrowia i życia ludzi oraz środowiska naturalnego, w szczególności celów klimatycznych określonych w rozporządzeniu 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. U. UE. L. z 2021 r. Nr 243, str. 1) (dalej: „Europejskie prawo o klimacie”).

Tożsame są powody, dla których wprowadzono Europejskie prawo o klimacie, i dla których obecnie proponuje się krajową ustawę, która ma zapewnić osiągnięcie ambitnych, krajowych celów klimatycznych. 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 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) (dalej: „Porozumienie paryskie”).

Istnieje coraz większa rozbieżność pomiędzy faktyczną ścieżką redukcji emisji gazów cieplarnianych, a podjętymi zobowiązaniami przez państwa-strony Porozumienia paryskiego, w tym Polskę. Nasilają się głosy o konieczności pilnej reakcji na zagrożenie zmianą klimatu oraz 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 naturalnym.

W ostatnim czasie przypominały o tym chociażby:

- Program Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Środowiska w raporcie pt. „Emissions Gap Report” za rok 2021, wydanym w dniu 26 października 2021 r. z którego wynika, że dotychczasowe krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji oraz działań mitygujących zmianę klimatu są niewystarczające i skutkować będą podwyższeniem średniej światowej temperatury o 2,7°C do końca obecnego stulecia;
- Komisja Europejska, która w lipcu 2021 r. wystąpiła z inicjatywą zmiany przepisów dotyczących klimatu, energii i transportu w ramach pakietu „Gotowi na 55”, aby dostosować obecne przepisy do zaostorzonych celów, których osiągnięcie zaplanowano na podstawie Europejskiego prawa klimatycznego do 2030 i 2050 roku.

Alarm klimatyczny poparty jest danymi naukowymi. Środowisko naukowe nie ma wątpliwości co do powagi problemu. W ostatniej dekadzie wnioski tego środowiska zostały przedstawione

w kilku kluczowych raportach Międzyrządowej Grupy Ekspertów ds. Zmiany Klimatu (IPCC) podsumowujących obecny i przewidywany zakres zmiany klimatu, opublikowanych: w 2014 r. – w piątym raporcie IPCC, w 2021 r. – w szóstym raporcie IPCC, oraz w 2023 r. – w „AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023”.

Raporty te nie pozostawiają wątpliwości, że:

- emisje antropogeniczne są odpowiedzialne za tempo niekorzystnej zmiany klimatu;
- zapobieżenie nieodwracalnym, katastrofalnym skutkom zmiany klimatu jest możliwe jedynie w przypadku podjęcia niezwłocznych, radykalnych działań celem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Trzeba przyjąć i realizować dobrze opracowane, precyzyjne i ambitne rozwiązania na poziomie krajowym, nakierowane na redukcję emisji gazów cieplarnianych w perspektywie krótko, średnio i długoterminowej, oraz na zapewnienie adaptacji do zmiany klimatu.

Najbliższe lata, w szczególności okres do 2030 r., będą miały decydujące znaczenie. Zwlekanie z określeniem prawnie wiążącego celu klimatycznego zbieżnego z celami Porozumienia paryskiego oraz Europejskiego prawa o klimacie, oraz z wdrożeniem mechanizmu jego osiągnięcia, zwiększać będzie ryzyko dla dobrobytu i bezpieczeństwa społeczeństwa, oraz koszty nieuchronnej transformacji, i doprowadzi do nieodwracalnych strat w środowisku naturalnym.

Cel klimatyczny w prawie Unii Europejskiej

Unia Europejska od lat wiodzie prym w podejmowaniu działań na rzecz ochrony klimatu. W ostatnich latach potwierdziła ona pozycję lidera w tej dziedzinie, przyjmując w lipcu 2021 r. Europejskie prawo o klimacie, w którym po raz pierwszy w sposób prawnie wiążący zostały skodyfikowane:

- redukcja emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej do 2030 r. o 55% w stosunku do poziomu w 1990 r.;
- osiągnięcie przez Unię Europejską neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r.

Jednocześnie Europejskie prawo o klimacie:

- wzmacnia ramy adaptacyjne unijnego prawa;
- ustanawia proces przejrzystości oraz odpowiedzialności zgodnie z cyklami przeglądów Porozumienia paryskiego;
- ustanawia ramy instytucjonalne dla osiągnięcia neutralności klimatycznej UE do roku 2050.

Cel klimatyczny – zarówno w odniesieniu do redukcji emisji gazów cieplarnianych, jak i 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.

Niniejszy projekt jest odpowiedzią na zobowiązanie podjęte przez Polskę na arenie międzynarodowej i wobec Unii Europejskiej i stanowi podstawę dla planowej i znaczącej transformacji krajowej gospodarki. Bazuje ono na rozwiązaniach i doświadczeniach państw, które już uchwały krajowe ramowe prawa klimatyczne, i jednocześnie uwzględnia istniejące w prawie polskim rozwiązania w zakresie ochrony środowiska i klimatu.

Przepisy prawa poszczególnych państw Unii Europejskiej mają tę wspólną cechę, że określają długoterminowy cel redukcji emisji oraz osiągnięcia neutralności klimatycznej. Jednocześnie jednak istnieje pewna różnorodność mechanizmów służących osiągnięciu długoterminowych celów klimatycznych.

Długoterminowy cel klimatyczny określany jest różnie w krajowych ustawodawstwach. Przykładowo, w:

- 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.;
- Hiszpanii określono cel:
 - redukcji emisji gazów cieplarnianych o 23% 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.

Długoterminowy cel klimatyczny ma charakter prawnie wiążący, jednak jego osiągnięcie jest na tyle odległe, że ten charakter jest znacząco osłabiony, jeżeli nie jest wsparty przez inne mechanizmy, w tym w szczególności przez prawnie wiążące krótko i średnioterminowe cele oraz obowiązek regularnego zdawania sprawy z działań podejmowanych na rzecz ochrony klimatu.

Można stwierdzić, że wykształciły się dwa mechanizmy ograniczania emisji gazów cieplarnianych w krótkim i średnim okresie, tj. mechanizm polegający:

- na określeniu limitów emisyjnych w danym okresie krótszym niż wyznaczony przez cel długoterminowy (przy pomocy budżetów emisyjnych); lub
- na określeniu celu redukcji emisji w okresie krótszym niż wyznaczony przez cel długoterminowy (przy pomocy aktów planistycznych).

Istotnym mankamentem istniejących rozwiązań jest to, że co do zasady krótko i średnioterminowe cele redukcyjne nie mają charakteru wiążącego.

Ocena istniejących rozwiązań pozwala na wniosek, że konieczne jest zapewnienie:

- wiążącego charakteru celów (krótko, średnio i długoterminowych) w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych;
- elastyczności i efektywności działań służących osiągnięciu krótko, średnio i długoterminowych celów redukcyjnych;
- przejrzystości i maksymalnej prostoty przepisów;
- skutecznego monitoringu postępów.

W celu zapewnienia powyższego, właściwe wydaje się utworzenie mechanizmu, który by połączył prawnie wiążące cele klimatyczne (określane zasadniczo w ustawie, ale także w budżetach emisyjnych) oraz dokumenty planistyczne, które określałyby działania i strategie zapewniające osiągnięcie celów klimatycznych.

Budżety emisyjne mają na celu określenie dla danego okresu maksymalnej dopuszczalnej emisji gazów cieplarnianych. Budżety emisyjne co do zasady występują jako krajowe budżety emisyjne (obejmujące całkowite emisje w danym państwie) oraz sektorowe budżety emisyjne (obejmujące emisje pochodzące z danego sektora gospodarki krajowej).

Pomimo różnic występujących w budżetach emisyjnych przewidzianych w ustawodawstwach krajowych można powiedzieć, że charakteryzują się one następującymi cechami:

- mają one na celu określenie maksymalnej dopuszczalnej emisji netto określonych gazów cieplarnianych;
- opracowywane są z odpowiednim wyprzedzeniem dla kolejnych okresów;
- okresy ich obowiązywania są stosunkowo krótkie (około pięciu lat);
- w ramach okresów, dla których są one przyjmowane, budżety emisyjne określają maksymalny limit emisji gazów cieplarnianych dla poszczególnych lat.

Określenie krótko i średnioterminowych celów klimatycznych (tj. w istocie limitu emisji gazów cieplarnianych) w budżecie emisyjnym służy w istocie trzem celom, tj.:

- zmobilizowaniu podmiotów odpowiedzialnych za osiągnięcie celów klimatycznych do tego, by opracowały i wdrożyły działania zapewniające osiągnięcie celów klimatycznych;
- umożliwieniu bieżącej oceny postępów w realizacji celów klimatycznych;
- umożliwieniu wyciągnięcia konsekwencji w przypadku braku realizacji celów klimatycznych.

Doświadczenie innych państw pokazuje, że budżety emisyjne lub inne akty normatywne oraz planistyczne (np. różnego rodzaju programy na rzecz ochrony klimatu), które zawierają jedynie niewiążące, „instrukcyjne” krótko i średnioterminowe cele klimatyczne, nie zapewniają właściwej realizacji działań na rzecz ochrony klimatu i nie przyczyniają się w dostateczny sposób do nadania trajektorii koniecznej do osiągnięcia długoterminowego celu klimatycznego.

Wynika z tego, że cele klimatyczne, niezależnie od ich czasokresu, powinny mieć charakter prawnie wiążący, a w przypadku celów krótko i średnioterminowych powinny dodatkowo zapewnić redukcję emisji większą niż ta, która była przewidziana dla okresu poprzedzającego.

Działania, których podjęcie ma służyć osiągnięciu celów klimatycznych, mogą być różnie określane w zależności od reguł rządzących wewnętrznym porządkiem prawnym oraz krajowych uwarunkowań politycznych, społecznych i ekonomicznych. Różnorodność i kompleksowość działań, które muszą zostać podjęte dla zapewnienia osiągnięcia celów klimatycznych powodują, że konieczne jest opracowanie i wdrożenie szczegółowych dokumentów o charakterze planistycznym, określających w szczególności działania, których podjęcie jest konieczne dla:

- redukcji emisji gazów cieplarnianych;
- dostosowania gospodarki i społeczeństwa do skutków zmiany klimatu.

Wdrażane mechanizmy muszą być przejrzyste, wzajemnie uzupełniające się i poddawane stałej ocenie oraz regularnej aktualizacji.

Istotnym mankamentem niektórych rozwiązań występujących w prawie klimatycznym innych państw (np. Francji) jest brak przejrzystości przepisów oraz wdrożonych rozwiązań.

Brak przejrzystości przepisów oraz brak określenia wiążących krótko i średnioterminowych celów klimatycznych skutkuje tym, że prawo jest mało skuteczne oraz trudne do wyegzekwowania. Kontrola działań organów publicznych oraz tego, czy kraj osiągnie długoterminowe cele klimatyczne jest w takich warunkach bardzo utrudniona.

Dostosowanie systemu prawnego do wyzwań stojących przed państwem w dobie kryzysu klimatycznego wymaga – co oczywiste – przebudowania znaczących połączy krajowego pejzażu prawnego. Celowe przy tym jest zapewnienie, by podstawowe reguły i mechanizmy rządzące prawem ochrony klimatu były zawarte (w możliwie najdalej idącym stopniu) w jednej ustawie, tak, ażeby zachować spójność rozwiązań, a także by zmiany w innych aktach normatywnych miały charakter wyraźnie subsydiarny i komplementarny wobec podstawowych celów prawa klimatycznego (jak to ma miejsce np. w Niemczech i Wielkiej Brytanii).

Ustawa powinna pełnić jednocześnie rolę fundamentu, szkieletu oraz busoli dla ogółu krajowych rozwiązań służących ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych i osiągnięciu neutralności klimatycznej.

Określenie prawnie wiążących celów klimatycznych (krótko, średnio i długoterminowych) z jednoczesnym obowiązkiem tworzenia aktów normatywnych i dokumentów planistycznych służących ich osiągnięciu ma umożliwić m. in. skuteczną weryfikację tego, czy odpowiedzialne podmioty podejmują wymagane działania oraz tego, czy działania te przyczyniają się w dostatecznym stopniu do osiągnięcia celu klimatycznego.

Istotnym mankamentem istniejących rozwiązań jest zbyt rzadkie raportowanie w zakresie ochrony klimatu oraz działań podejmowanych na jej rzecz. Dla skutecznej ochrony klimatu konieczne jest zapewnienie, by:

- informacje o stanie klimatu oraz jego ochrony były udzielane najczęściej, jak to możliwe, i nie rzadziej, niż raz w roku;
- informacje pochodziły z różnych źródeł, w tym od niezależnego podmiotu analityczno-doradczego, wyposażonego w daleko idącą autonomię finansową, organizacyjną i merytoryczną;
- na podstawie przekazywanych informacji dochodziło do oceny tego, czy konieczna jest aktualizacja planowanych działań lub podjęcie nowych działań w dziedzinie ochrony klimatu.

Kluczowe jest sprawienie, by stan klimatu oraz działania podejmowane na rzecz jego ochrony były przedmiotem stałej oceny najważniejszych decydentów w państwie, a nie tylko by były takimi w ściśle określonych, oddalonych od siebie punktach czasowych.

Równie istotne jest zagwarantowanie społeczeństwu bieżącego dostępu do informacji o ochronie klimatu oraz narzędzi odpowiednich do bieżącej kontroli działań władz publicznych w tej dziedzinie, w tym na drodze sądowej.

Proponowane rozwiązania polskiego prawa o ochronie klimatu

Prawo do życia w warunkach bezpiecznego klimatu

Podstawą realizacji celów ustawy musi być ukształtowanie właściwych postaw społecznych opartych na odpowiedzialności za stan klimatu. W art. 3, z jednej strony ustawa określa prawo do życia w warunkach bezpiecznego klimatu, a z drugiej nakłada na każdego obowiązek poszanowania i ochrony klimatu. Zaproponowana regulacja odwołuje się do obowiązków związanych z adaptacją do zmiany klimatu. Stanowi to nawiązanie do art. 74 ust. 1 Konstytucji. Dopuszczalna jest argumentacja, że „polityka zapewniająca bezpieczeństwo ekologiczne”, o której mówi wspomniany przepis Konstytucji, obejmuje również politykę klimatyczną.

Konsekwencją regulacji zawartej w art. 3 jest zmiana w art. 61 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania cywilnego poprzez wskazanie, że organizacja pozarządowa może wytaczać powództwa i przystępować do spraw dotyczących nie tylko ochrony środowiska, ale i ochrony klimatu. Można argumentować, że nowelizacja taka jest zbędna, bo ochrona klimatu mieści się w pojęciu ochrony środowiska, ale zważywszy na plany uchwalenia odrębnej ustawy o ochronie klimatu, zasadne jest doprecyzowanie tego. Warto przy tym zauważyć, że art. 61 § 1 pkt 2 k.p.c. w zaproponowanym tu kształcie będzie miał zastosowanie nie tylko do postępowań związanych z art. 3 ustawy, ale i innych dotyczących ochrony klimatu. Przykładem może tu być choćby hipotetyczne postępowanie przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie z tytułu szkód wyrządzonych niezgodnymi z prawem działaniami lub zaniechaniami w obszarze ochrony klimatu.

Cel klimatyczny

Do polskiego porządku prawnego muszą zostać wprowadzone przepisy, które określiłyby 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:

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

Proponowana ustawa tworzy system, o którym mowa wyżej, poprzez:

- utworzenie systemu budżetów emisyjnych na poziomie ogólnokrajowym i sektorowym;
- wprowadzenie obowiązku tworzenia planów adaptacyjnych na poziomie ogólnokrajowym, wojewódzkim i gminnym;
- zobowiązanie organów administracji publicznej przy podejmowaniu działań i wykonywaniu swoich uprawnień do wzięcia pod uwagę konieczności zapewnienia osiągnięcia celu klimatycznego;
- nałożenie na władze publiczne obowiązków informacyjnych w dziedzinie ochrony klimatu, w szczególności w odniesieniu do sposobu realizowania budżetów emisyjnych oraz postępów w dążeniu do osiągnięcia celu klimatycznego i powiązanie tych informacji z obowiązkiem podjęcia konkretnych działań;
- zapewnienie społeczeństwu udziału w tworzonego systemie.

Projekt wprowadza definicję celu klimatycznego, której dotychczas brakuje w prawie polskim. Na cel klimatyczny składają się dwa cele:

- osiągnięcie neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r.;
- redukcja emisji netto gazów cieplarnianych do 2030 r. o 55% w stosunku do poziomu w 1990 r.

Zachodzi potrzeba zachowania spójności nowowprowadzanych rozwiązań z istniejącymi przepisami w zakresie systemu zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i ochrony klimatu, które to przepisy znajdują się przede wszystkim w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (dalej: „**Ustawa o Systemie**”). Z tej przyczyny zasadne jest w szczególności zachowanie spójności:

- definicyjnej, poprzez odniesienie się – tam, gdzie to możliwe – do definicji zawartych w Ustawie o Systemie;
- klasyfikacyjnej, poprzez objęcie prawem klimatycznym tych samych gazów cieplarnianych, których emisje objęte są istniejącym systemem utworzonym w ramach

Ustawy o Systemie. Warto przy tym zauważyć, że załącznik nr 1 do Ustawy o Systemie zawiera rozbudowany katalog gazów cieplarnianych.

Innymi słowy, wprowadzając w wyżej opisany sposób cel klimatyczny oraz definicje proponuje się, by 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 te gazy cieplarniane były brane pod uwagę przy ustalaniu tego, czy Polska do 2050 r. osiągnęła neutralność klimatyczną.

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 mają obowiązek stosowania się do tak określonego celu klimatycznego.

Ustawa 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.

Wątpliwości jednak pojawiają się w odniesieniu do praktycznego znaczenia tego unormowania, zwłaszcza jeśli celu klimatycznego nie da się osiągnąć jednym konkretnym działaniem.

Bazując na dotychczasowych doświadczeniach innych państw, proponuje się, aby:

- odpowiedzialność za osiągnięcie celu klimatycznego spoczywała na Radzie Ministrów. Zgodnie z art. 146 ust. 1 oraz 4 Konstytucji, Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej oraz zapewnia wykonanie ustaw. Kryzys klimatyczny jest największym wyzwaniem stojącym obecnie przed każdym państwem. Skuteczne podjęcie działań zapobiegających niekorzystnej zmianie klimatu oraz przystosowujących społeczeństwo do zmiany klimatu musi być zapewnione przez organ odpowiednio wysoko usytuowany w hierarchii władzy wykonawczej, by mógł on zapewnić właściwą koordynację planowanych i podejmowanych działań;
- organy administracji publicznej były obowiązane do podejmowania niezbędnych działań służących osiągnięciu celu klimatycznego, przy czym w przypadku organów administracji publicznej chodzi zwłaszcza o to, by przy wykonywaniu swoich uprawnień i obowiązków były one obowiązane w szczególności:
 - wspierać działania zmierzające do osiągnięcia celów i spełnienia wymagań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej, w szczególności Europejskiego prawa o klimacie,
 - 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. Ocena ta stanowi element uzasadnienia projektu aktu normatywnego lub orzeczenia,

- kierować się najlepszymi dostępnymi dowodami i najbardziej aktualnymi danymi naukowymi, w tym w szczególności najbardziej aktualnymi informacjami pochodzącymi od Międzyrządowego Zespołu ds. Zmiany Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change), Międzyrządowej Platformy Naukowo-Politycznej w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów (IPBES), Europejskiego Naukowego Komitetu Doradczego ds. Zmiany Klimatu, innych organów międzynarodowych, oraz Rady Ochrony Klimatu,
- powstrzymać się przed działaniami, które uniemożliwią lub utrudnią osiągnięcie celu klimatycznego. W szczególności organ administracji publicznej odmówi wydania decyzji, jeśli jej wydanie lub wykonanie uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu klimatycznego, chyba że wydanie decyzji jest niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny wyjątkowo ważny interes społeczny;
- wszelkie polityki, strategie, plany, programy i inne dokumenty mogące mieć wpływ na klimat albo dotyczące ochrony klimatu, w tym w szczególności plany, strategie i inne dokumenty opracowywane na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 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. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 1 z późn. zm.), musiały przyczyniać się do osiągnięcia co najmniej celu klimatycznego oraz pozostawać w zgodzie z aktualnie obowiązującymi budżetami emisyjnymi oraz innymi dokumentami przyjmowanymi na podstawie ustawy o ochronie klimatu.

Proponuje się, aby dla zagwarantowania osiągnięcia celu klimatycznego na finansowanie zadań związanych z osiągnięciem celu klimatycznego i adaptacją do zmiany klimatu – na wzór rozwiązań dotyczących obrony narodowej – zapisać obowiązek corocznego przeznaczania na wydatki z budżetu państwa na te cele w wysokości nie niższej niż 1% Produktu Krajowego Brutto.

Dla zapewnienia efektywności osiągania celu klimatycznego projekt wprowadza obowiązek przeprowadzania weryfikacji klimatycznej. 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 do rozważenia czy oddziaływanie to może mieć charakter znaczący i czy w związku z tym planowane działania wymagają weryfikacji klimatycznej, w wyniku której oceniane zostanie działanie z punktu widzenia jego wpływu na osiągnięcie celu klimatycznego lub adaptację do zmiany klimatu oraz możliwości wyrządzenia poważnych szkód.

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:

- Krajowy 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;
- Krajowy program ograniczenia emisji gazów cieplarnianych;
- Krajowy, wojewódzkie i gminne plany adaptacji.

Budżet emisyjny będzie zasadniczym instrumentem pozwalającym na wiążące określenie w okresie jego obowiązywania:

- limitu emisji gazów cieplarnianych;
- celu redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Budżety emisyjne w istocie określają krótko i średnioterminowe cele klimatyczne. Będą 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 spełniałaby tego warunku, byłby niezgodny z ustawą.

Budżety emisyjne dzielić się będą na Krajowy budżet emisyjny oraz sektorowe budżety emisyjne.

Większość przepisów dotyczących budżetów emisyjnych wprowadzona zostanie do Ustawy o Systemie. Takie rozwiązanie ma na celu powiązanie budżetów emisyjnych z krajowymi pułapami emisji przewidzianymi w Ustawie o Systemie, oraz z systemem zapewnienia redukcji emisji, w razie jeśli pułapy te są przekroczone, a także w celu zachowania roli Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) jako centralnego ośrodka w zakresie monitorowania emisji oraz opracowywania dokumentów w systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych.

Kluczowym dla zapewnienia skuteczności systemu budżetów emisyjnych jest zapewnienie, by krajowy pułap emisji gazów cieplarnianych określany był zasadniczo w Krajowym budżecie emisyjnym, chyba że surowsze wymagania znajdowałyby się w prawie Unii Europejskiej lub w przepisach międzynarodowych wiążących Polskę.

Powyższe wiąże się z koniecznością zmiany zawartej w Ustawie o Systemie definicji „krajowego pułapu emisji” tak, ażeby rozumiało się przez to „najniższą maksymalną wielkość emisji, w tym emisji gazów cieplarnianych, o których mowa w załączniku nr 1 do ustawy, jaka może być wyemitowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w danym okresie rozliczeniowym, wynikającą z Krajowego budżetu emisyjnego, przepisów prawa międzynarodowego lub przepisów prawa Unii Europejskiej”.

Dotychczasowa definicja krajowego pułapu emisji odnosiła się wyłącznie do maksymalnej wielkości emisji określonej w przepisach prawa międzynarodowego lub przepisów prawa Unii

Europejskiej. Definicja ta wynikała m. in. z tego, że w przepisach prawa krajowego jak dotychczas nie została określona maksymalna wielkość emisji gazów cieplarnianych pochodzących z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Nowelizacja Ustawy o systemie, wprowadzając budżety emisyjne, których celem jest określenie maksymalnej dopuszczalnej emisji netto gazów cieplarnianych na terytorium RP (tj. pułapu emisji gazów cieplarnianych na poziomie krajowym) ma na celu zmianę dotychczasowego stanu rzeczy poprzez określenie, że krajowy pułap emisji gazów cieplarnianych określany jest w krajowym akcie normatywnym o powszechnej mocy.

Gdyby okazało się, że na poziomie europejskim albo międzynarodowym wprowadzono pułap emisji obowiązujący Polskę, który byłby niższy (surowszy) niż ten określony w obowiązującym Krajowym budżecie emisyjnym, to w takim przypadku Krajowy budżet emisyjny musiałby zostać znowelizowany celem uwzględnienia takiej zmiany – to z kolei pociągałoby za sobą konieczność aktualizacji dokumentów planistycznych (programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz planów adaptacji) służących osiągnięciu celu klimatycznego. Nadto zgodnie z art. 2 Europejskiego prawa klimatycznego wprowadzono także zobowiązanie, że Polska powinna dążyć do osiągnięcia ujemnych emisji.

Krajowy budżet emisyjny ma być przyjmowany na okres pięcioletni z wyszczególnieniem poszczególnych lat kalendarzowych w ramach tego okresu. Pociąga to za sobą konieczność nowelizacji definicji „okresu rozliczeniowego” w Ustawie o Systemie tak, ażeby w przypadku Krajowego budżetu emisyjnego przez okres rozliczeniowy rozumieć rok kalendarzowy.

Krajowy budżet emisyjny:

- obejmuje okres pięciu lat kalendarzowych, z odrębnym wyszczególnieniem poszczególnych lat kalendarzowych w ramach tego pięcioletniego okresu;
- określa limity emisyjne dla wszystkich gazów cieplarnianych określonych w załączniku nr 1 do Ustawy o Systemie;
- realizuje tzw. zasadę „no backtracking”, tj. zapewnia stopniową redukcję emisji gazów cieplarnianych w taki sposób, że ustanawia krajowy pułap emisji gazów cieplarnianych dla każdego roku kalendarzowego na niższym poziomie niż krajowy pułap emisji gazów cieplarnianych dla poprzedzającego roku kalendarzowego.

Procedura przyjęcia Krajowego budżetu emisyjnego musi być oparta na następujących założeniach:

- Krajowy budżet emisyjny musi być prawem powszechnie obowiązującym;
- Krajowy budżet emisyjny musi być przyjęty przez Radę Ministrów (organ odpowiedzialny za politykę wewnętrzną państwa), przy czym wiodącą rolę w jego opracowaniu powinni mieć KOBiZE oraz poszczególni ministrowie odpowiedzialni za te sektory gospodarki, które są najbardziej zainteresowane ograniczeniem emisji i zmiany klimatu;
- społeczeństwu oraz Radzie Ochrony Klimatu musi być zapewniony możliwie szeroki udział w procesie opracowywania i przyjmowania Krajowego budżetu emisyjnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, projekt przewiduje, że Krajowy budżet emisyjny:

- przyjęty zostanie przez Radę Ministrów w formie rozporządzenia;
- przed jego przyjęciem przez Radę Ministrów zostanie on opracowany w następujący sposób:
 - KOBiZE opracuje projekt Krajowego budżetu emisyjnego w uzgodnieniu w szczególności z Ministrem Obrony Narodowej, ministrem właściwym do spraw gospodarki, ministrem właściwym do spraw klimatu, ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych. Spis organów, w uzgodnieniu z którymi KOBiZE opracuje projekt budżetu, nie jest wyczerpujący. Oznacza to, że jeśli zajdzie taka potrzeba, KOBiZE będzie mógł opracować ten projekt w porozumieniu z innymi ministrami,
 - opracowany przez KOBiZE projekt zostanie przedłożony ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz Radzie Ochrony Klimatu,
 - przy opracowywaniu projektu krajowego budżetu emisyjnego stosuje się przepisy 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, dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko,
 - w przypadku nieprzeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, minister właściwy do spraw klimatu jest obowiązany zapewnić udział społeczeństwa, o którym mowa w dziale III w rozdziale 3, 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,
 - minister właściwy do spraw klimatu uzgadnia zakres i sposób uwzględnienia uwag do projektu Krajowego budżetu emisyjnego w szczególności z Radą, Ministrem Obrony Narodowej, ministrem właściwym do spraw gospodarki, ministrem właściwym do spraw klimatu, ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych;
 - KOBiZE ma obowiązek przedłożyć projekt Krajowego budżetu emisyjnego ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz Radzie Ochrony Klimatu najpóźniej na 18 miesięcy przed upływem obowiązywania aktualnego budżetu emisyjnego, zaś Rada Ministrów musi wydać Krajowy budżet emisyjny w formie rozporządzenia najpóźniej w terminie 12 miesięcy od przekazania projektu Krajowego budżetu emisyjnego przez Krajowy ośrodek ministrowi właściwemu do spraw klimatu.

Powyższe terminy zostają zmienione w przypadku pierwszych trzech budżetów emisyjnych, obejmujących okres do końca roku 2035.

Zakłada się, że co do zasady Krajowe budżety emisyjne nie będą wymagały aktualizacji. Nie można jednak wykluczyć, że konieczność nowelizacji takiego budżetu zajdzie, wobec czego proponuje się:

- zastosowanie do aktualizacji Krajowego budżetu emisyjnego tej samej procedury, co w przypadku opracowania i przyjęcia jego pierwotnej wersji;
- stwierdzenie w ustawie, że Krajowy budżet emisyjny aktualizowany jest w razie potrzeby, przy czym musi on zostać aktualizowany w razie wejścia w życie przepisów prawa Unii Europejskiej lub zobowiązań międzynarodowych, na mocy których Polska jest obowiązana dokonać dalej idącej redukcji emisji gazów cieplarnianych lub na mocy których ma prawo emitować mniejszą ilość gazów cieplarnianych względem tego, co zostało określone w Krajowym budżecie emisyjnym. Takie rozwiązanie ma na celu zachowanie spójności przepisów krajowych, unijnych oraz międzynarodowych;
- zastrzeżenie, że aktualizacja Krajowego budżetu emisyjnego nie może skutkować złagodzeniem wymagań w zakresie poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych lub maksymalnej dopuszczalnej emisji danego gazu cieplarnianego względem wymagań określonych w Krajowym budżecie emisyjnym dla bezpośrednio poprzedzającego okresu rozliczeniowego, chyba że ich złagodzenie jest niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego, dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, lub ze względu na wyjątkowo ważny interes społeczny. To rozwiązanie ma na celu realizację zasady „no backtracking”, przy czym wyjątki od tej zasady – zawsze wykładane zawężająco – mają na celu umożliwienie odstępstwa od tego ograniczenia w najbardziej skrajnych przypadkach.

Sektorowe budżety emisyjne są zależne od Krajowego budżetu emisyjnego, w tym sensie, że określone są:

- w terminie 4 miesięcy po wydaniu Krajowego budżetu emisyjnego i z uwzględnieniem jego treści. Sektorowy budżet emisyjny uwzględnia Krajowy budżet emisyjny oraz potrzebę zapewnienia ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sposób ustalony w Krajowym budżecie emisyjnym, a także nieprzekraczania w przyszłości krajowych pułapów emisji gazów cieplarnianych;
- na okres obowiązywania aktualnego Krajowego budżetu emisyjnego, z odrębnym wyszczególnieniem poszczególnych lat kalendarzowych w ramach tego okresu.

Podobnie jak Krajowy budżet emisyjny, sektorowe budżety emisyjne:

- określone są w drodze rozporządzenia, przy czym z uwagi na ich sektorowy charakter, rozporządzenie wydaje minister właściwy do spraw klimatu w porozumieniu z właściwymi ministrami;
- opracowywane są ze społecznym udziałem na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji o środowisku, w tym z uwzględnieniem zasad właściwych dla strategicznej oceny na środowisko, jeśli taka jest wymagana;
- realizują zasadę „no backtracking”, tj. zapewniają stopniową redukcję emisji gazów cieplarnianych w danym sektorze gospodarki w taki sposób, że ustanawia sektorowy pułap emisji gazów cieplarnianych dla każdego roku kalendarzowego na niższym poziomie niż sektorowy pułap emisji gazów cieplarnianych dla poprzedzającego roku kalendarzowego.

Sektorowe budżety emisyjne aktualizowane są na tych samych zasadach, w których zostają one przyjęte, przy czym analogicznie do Krajowego budżetu emisyjnego:

- Sektorowy budżet emisyjny aktualizowany jest w razie potrzeby, przy czym musi on zostać aktualizowany w razie aktualizacji Krajowego budżetu emisyjnego, chyba że pozostaje to bez wpływu na dany sektorowy budżet emisyjny;
- aktualizacja sektorowego budżetu emisyjnego nie może skutkować złagodzeniem wymagań w zakresie poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych lub maksymalnej dopuszczalnej emisji danego gazu cieplarnianego względem wymagań określonych w sektorowym budżecie emisyjnym dla bezpośrednio poprzedzającego okresu rozliczeniowego, chyba że ich złagodzenie jest niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego, dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, lub ze względu na wyjątkowo ważny interes społeczny.

Krajowy program ograniczania emisji gazów cieplarnianych

Krajowy program ograniczania emisji gazów cieplarnianych stanowi, obok planów adaptacji, jeden z dwóch nowych dokumentów planistycznych mających na celu określenie działań, które mają zostać wykonane w Polsce w celu ochrony klimatu i osiągnięcia celu klimatycznego.

O ile celem planów adaptacji ma być określenie działań, które zapewnią dostosowanie Polski do negatywnych skutków zmiany klimatu, o tyle Krajowy program ograniczania emisji gazów cieplarnianych ma na celu określenie działań, których podjęcie zapewni redukcję emisji gazów cieplarnianych.

Rozwiązanie zaproponowane w projekcie wzorowane jest na „Krajowym programie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza”, który to program, określony w art. 16b Ustawy o Systemie, nie dotyczy gazów cieplarnianych, a jedynie substancji określonych w załączniku nr 3 do Ustawy o Systemie, tj. dwutlenku siarki, tlenku azotu, niemetanowych lotnych związków organicznych, amoniaku, pyłu drobnego PM 2,5.

Należy tu nadmienić, że Krajowy program ograniczania emisji gazów cieplarnianych ma mieć charakter zasadniczo planistyczny, nie zaś prawa powszechnie obowiązującego. Rozliczenie Rady Ministrów z obowiązku zapewnienia osiągnięcia celu klimatycznego nastąpi w związku z:

- brakiem osiągnięcia celu klimatycznego; lub
- przekroczeniem pułapu emisyjnego, określanego zasadniczo w budżecie emisyjnym, w którym to przypadku konieczne jest wydanie rozporządzenia (tj. prawa powszechnie obowiązującego) zawierającego plan redukcji emisji, na zasadach określonych w art. 15 i 16 Ustawy o Systemie.

Krajowy program ograniczania emisji gazów cieplarnianych określa:

- krajowe ramy polityki dotyczącej ograniczania emisji gazów cieplarnianych w szczególności:

- priorytety polityczne i ich odniesienie do priorytetów określonych w innych powiązanych obszarach polityki, w tym w polityce dotyczącej rolnictwa, przemysłu i transportu,
 - określone w przepisach prawa obowiązki organów administracji publicznej z podziałem na obowiązki krajowe, regionalne (województwo) i lokalne (powiat, gmina) lub innych właściwych podmiotów dotyczące realizacji założeń Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych,
 - postępy poczynione w ramach aktualnej polityki i zastosowanych środków w dziedzinie redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz stopień, w jakim wypełniane są zobowiązania wynikające z przepisów prawa,
 - prognozowany dalszy rozwój sytuacji w zakresie osiągnięcia założeń Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych przy założeniu, że nie nastąpi żadna zmiana w już przyjętej polityce i stosowanych środkach;
- warianty strategiczne rozważane w celu wypełnienia zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z celem klimatycznym, analizę tych wariantów wraz z metodą jej przeprowadzenia, a także poszczególne lub łączne skutki strategii i środków dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, oraz związaną z nimi niepewność, w przypadku gdy informacje o takich skutkach są dostępne;
 - ścieżkę redukcji emisji gazów cieplarnianych określoną jako orientacyjny poziom zmniejszania wielkości emisji gazów cieplarnianych;
 - środki i strategie, które zdecydowano się przyjąć, w tym harmonogram ich przyjmowania, wdrażania i dokonywania ich przeglądu, wraz ze wskazaniem odpowiedzialnych właściwych organów administracji publicznej lub innych właściwych podmiotów;
 - ocenę, w jaki sposób wybrane strategie i środki zapewniają spójność z politykami, strategiami, programami, planami i prognozami w innych obszarach polityki.

Krajowy program ograniczania emisji gazów cieplarnianych przyjmowany jest w drodze uchwały przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw klimatu.

Przed jego przyjęciem przez Radę Ministrów, Krajowy program ograniczania emisji gazów cieplarnianych:

- jest opracowywany przez KOBiZE, który uwzględnia potrzebę zapewnienia spójności Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych z innymi politykami, strategiami, programami, planami i prognozami przyjętymi w oparciu o wymogi określone w przepisach prawa, w tym w szczególności konieczność zapewnienia osiągnięcia celu klimatycznego oraz wykonania obowiązujących i planowanych budżetów emisyjnych;
- opracowywany jest ze społecznym udziałem na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji o środowisku, w tym z uwzględnieniem zasad właściwych dla strategicznej oceny na środowisko, jeśli taka jest wymagana;
- jest przedkładany przez KOBiZE ministrowi właściwemu do spraw klimatu, który następnie uzgadnia projekt z członkami Rady Ministrów.

Ścisłe powiązanie Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych z obowiązkiem zapewnienia osiągnięcia celu klimatycznego wiąże się z koniecznością zapewnienia jego spójności z innymi aktami, które służą osiągnięciu tego celu. Mowa w szczególności o: Krajowym budżecie emisyjnym oraz Krajowym planie redukcji emisji. Opracowanie oraz aktualizacja każdego z tych planów wymusza aktualizację Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

Aktualizacja Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych ma taką samą treść, co oryginalny program, z tym zastrzeżeniem, że zawiera ona dodatkowo:

- ocenę postępów we wdrażaniu Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych;
- wszelkie znaczące zmiany polityki i strategii oraz przyjętych założeń, a także znaczące zmiany harmonogramu wdrażania Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

Z realizacji Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych sporządzane jest sprawozdanie obejmujące okres 2 lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres.

Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych zawiera informacje dotyczące realizacji postanowień tego programu.

Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych przygotowuje i przedkłada Radzie Ministrów oraz Radzie minister właściwy do spraw klimatu, wraz ze sprawozdaniem z realizacji Krajowego planu adaptacji. W razie, jeśli w danym roku nie zostaje opracowane sprawozdanie z realizacji Krajowego planu adaptacji, sprawozdanie z realizacji Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych przedkłada się w terminie 6 miesięcy od zakończenia okresu sprawozdawczego.

Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych jest podawane do publicznej wiadomości wraz z jego przekazaniem Radzie.

Plany adaptacji

Plany adaptacji, obok Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych, stanowią jeden z dwóch nowych dokumentów planistycznych mających na celu określenie krajowych działań proklimatycznych.

Plany adaptacji służą dostosowaniu Polski do negatywnych skutków zmiany klimatu.

Są one 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 niedostatkim niektórych rozwiązań jest brak uwzględnienia działań adaptacyjnych w akcie prawnym, którego zadaniem jest określenie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej.

Plany adaptacji zawierają:

- 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;
- 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;
- przyjęte cele w zakresie ochrony przed zmianą klimatu;
- kierunki działań w zakresie ochrony przed zmianą klimatu;
- harmonogram, określenie wykonawców i sposobu finansowania zadań wynikających z przyjętych kierunków działań, o których mowa w punkcie powyżej;
- 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 sposobu łagodzenia potencjalnych negatywnych dla społeczeństwa skutków tych działań;
- informację o strategicznej ocenie oddziaływania planu na środowisko;
- określenie sposobu monitoringu i oceny wdrażania planu pozwalającego na określenie sposobu oraz stopnia realizacji celów i zadań zdefiniowanych w planie;
- streszczenie w języku niespecjalistycznym.

Plany adaptacji mogą zawierać następujące informacje:

- opis aspektów organizacyjnych związanych z adaptacją do zmiany klimatu;
- ocenę użyteczności i przydatności stosowania instrumentów ekonomicznych i innych instrumentów do rozwiązywania problemów związanych ze zmianą klimatu;
- dane dotyczące kampanii informacyjnych i informowania społeczeństwa lub określonej grupy osób w zakresie adaptacji do zmiany klimatu;
- kwestie specyficzne związane z adaptacją do zmiany klimatu, wynikające z uwarunkowań dotyczących obszaru, dla którego jest sporządzany plan adaptacji.

Treść wojewódzkiego planu adaptacji musi być spójna z Krajowym planem adaptacji i służyć realizacji celów zawartych w tym planie.

Treść gminnego planu adaptacji musi być spójna z wojewódzkim planem adaptacji dla województwa, w którym znajduje się gmina, oraz z Krajowym planem adaptacji, i służyć realizacji celów zawartych w tych planach.

Krajowy, wojewódzki i gminny plan adaptacji przyjmowany jest w formie uchwały, przy czym:

- Rada Ministrów przyjmuje Krajowy plan adaptacji opracowany wspólnie przez ministra właściwego do spraw klimatu, ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, ministra właściwego do spraw rolnictwa, ministra właściwego do spraw budownictwa, ministra właściwego do spraw energetyki i ministra właściwego do spraw transportu;

- sejmik województwa przyjmuje wojewódzki plan adaptacji opracowany przez zarząd województwa;
- rada gminy przyjmuje gminny plan adaptacji opracowany przez wójta;
- przy opracowywaniu projektów Planów adaptacji stosuje się przepisy 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, dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko;
- w przypadku nieprzeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, organ przygotowujący projekt Planu adaptacji jest obowiązany zapewnić udział społeczeństwa, o którym mowa w dziale III w rozdziale 3, 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.

W przypadku wojewódzkiego planu adaptacji, z uwagi na jego terytorialny charakter oraz z uwagi na konieczność zapewnienia jego spójności z Krajowym planem adaptacji:

- zarząd województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw klimatu uchwalony wojewódzki plan adaptacji, w terminie miesiąca od dnia uchwalenia planu;
- projekt wojewódzkiego planu adaptacji podlega zaopiniowaniu przez organy wykonawcze gmin z obszaru województwa, niebędących członkami związków międzygminnych lub związków metropolitalnych, oraz organy wykonawcze związków międzygminnych;
- po zaopiniowaniu projektu wojewódzkiego planu adaptacji przez organy, o których mowa punkcie powyżej, zarząd województwa jest obowiązany przekazać projekt wojewódzkiego planu adaptacji do zaopiniowania ministrowi właściwemu do spraw klimatu;
- organy, o których mowa w dwóch poprzedzających punktach, wyrażają opinie w terminie nie dłuższym niż miesiąc od dnia otrzymania projektu. Nieudzielenie opinii w tym terminie uznaje się za opinię pozytywną.

W przypadku gminnego planu adaptacji, z uwagi na jego terytorialny charakter oraz z uwagi na konieczność zapewnienia jego spójności z Krajowym planem adaptacji oraz wojewódzkim planem adaptacji:

- wójt przekazuje zarządowi województwa, na którego obszarze znajduje się gmina, uchwalony gminny plan adaptacji, w terminie miesiąca od dnia uchwalenia planu;
- projekt gminnego planu adaptacji podlega zaopiniowaniu przez zarząd województwa, na którego obszarze znajduje się gmina; zarząd województwa wyraża opinie w terminie nie dłuższym niż miesiąc od dnia otrzymania projektu. Nieudzielenie opinii w tym terminie uznaje się za opinię pozytywną.

Wojewódzki i gminny plan adaptacji są aktami prawa miejscowego.

Krajowy plan adaptacji podlega aktualizacji w razie potrzeby, nie rzadziej niż co 4 lata.

Wojewódzki plan adaptacji podlega aktualizacji w razie potrzeby, nie rzadziej niż co 4 lata, oraz każdorazowo najpóźniej w terminie roku po aktualizacji Krajowego planu adaptacji.

Gminny plan adaptacji podlega aktualizacji w razie potrzeby, nie rzadziej niż co 4 lata, oraz każdorazowo najpóźniej w terminie ośmiu miesięcy po aktualizacji wojewódzkiego planu adaptacji dla województwa, na obszarze którego znajduje się dana gmina.

Zarząd województwa przedkłada projekt zaktualizowanego wojewódzkiego planu adaptacji, w celu uchwalenia, sejmikowi województwa, nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu jego aktualizacji.

Wójt przedkłada projekt zaktualizowanego gminnego planu adaptacji, w celu uchwalenia, radzie gminy, nie później niż na dwa miesiące przed upływem terminu jego aktualizacji.

Z realizacji planów adaptacji są sporządzane sprawozdania, obejmujące okres 2 lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres. Z realizacji wojewódzkich planów adaptacji oraz gminnych planów adaptacji sporządzane są sprawozdania obejmujące ten sam okres, dla którego sporządzane jest sprawozdanie z realizacji Krajowego planu adaptacji.

Sprawozdania z realizacji planów adaptacji zawierają informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów, ocenę stanu klimatu, ocenę stanu realizacji zadań oraz osiągnięcia celów.

Sprawozdanie z realizacji:

- Krajowego planu adaptacji – przygotowuje i przedkłada Radzie Ministrów oraz Radzie minister właściwy do spraw klimatu, w terminie 8 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego;
- wojewódzkiego planu adaptacji – przygotowuje i przedkłada sejmikowi województwa, ministrowi właściwemu do spraw klimatu, oraz Radzie zarząd województwa, w terminie 5 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego.
- gminnego planu adaptacji – przygotowuje i przedkłada radzie gminy, zarządowi województwa, na obszarze którego znajduje się dana gmina, oraz Radzie Ochrony Klimatu wójt w terminie 3 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego.

Niezwłocznie po otrzymaniu sprawozdania Rada Ochrony Klimatu publikuje sprawozdanie.

Rada Ochrony Klimatu

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

- uczestnictwo w procesie tworzenie 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 Europejskiego prawa o klimacie.

Na wzór Europejskiego Naukowego Komitetu Doradczego ds. Zmiany Klimatu proponuje się utworzenie krajowego organu w postaci Rady Ochrony Klimatu.

Rada Ochrony Klimatu jest niezależnym 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;
- efektywnością.

Najistotniejszą cechą Rady Ochrony Klimatu ma być niezależność. Ma ona być zapewniona poprzez:

- powoływanie członków Rady na kadencję na czas określony, przy czym odwołanie z Rady będzie możliwe tylko w przypadkach ściśle określonych w ustawie. Innymi słowy, zasadą ma być w najdalej idącym zakresie nieusuwalność członków Rady;
- powoływanie członków Rady przez konstytucyjne organy państwa, tj. Prezydenta, Sejm, Senat oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Taki sposób powoływania członków Rady ma zapewnić odpowiednią ich rangę, adekwatną do zadań Rady oraz powagi problemu, który ma ona pomóc rozwiązać;
- zapewnienie odpowiedniego finansowania Rady z budżetu państwa;
- zapewnienie Radzie niezależności organizacyjnej i regulacyjnej, przejawiającej się w tym, że Rada działa przy pomocy Biura Rady, nie będąc zależną od zaplecza organizacyjnego innych instytucji, sama określa regulamin, na podstawie którego działa, oraz statut Biura Rady.

Zadania Rady wymagają wysokich kompetencji w zakresie ochrony klimatu oraz dziedzin z tym związanych. Z tego powodu, członkiem Rady może zostać jedynie obywatel polski odznaczający się szczególną wiedzą w zakresie ochrony klimatu lub dziedzin, które mogą mieć szczególne znaczenie dla wypełnienia przez Radę jej zadań, w tym w szczególności przedstawiciele nauki lub organizacji ekologicznych.

Rada w sprawach merytorycznych działa w formie kolegialnej, na podstawie uchwał. Uchwały Rady podejmowane są co do zasady większością głosów przy obecności co najmniej 10

członków, w tym Przewodniczącego Rady. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos Przewodniczącego Rady.

Obiektywizm Rady zabezpieczony jest na kilka sposobów. Przede wszystkim, w wymiarze osobowym, obiektywizm Rady zapewniony jest składem 16 osobowym, którego członkowie powoływani są w równej liczbie przez Prezydenta, Sejm, Senat oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Przewodniczącym Rady jest członek Rady wskazany przez Rzecznika Praw Obywatelskich, przy czym może on wskazać przewodniczącego spośród wszystkich członków Rady, a nie tylko tych, których sam powołał.

Członek Rady nie może:

- być członkiem partii politycznej i obowiązany jest na okres kadencji w Radzie zawiesić działalność w tej partii, pod rygorem ustania członkostwa w Radzie;
- podejmować dodatkowego zatrudnienia ani wykonywać innych zajęć o charakterze zarobkowym, w tym nie może prowadzić działalności gospodarczej, jeżeli byłoby to sprzeczne z obowiązkami członka Rady lub podważałoby zaufanie do Rady.

Obiektywizm Rady w wymiarze merytorycznym zapewniony jest:

- kolegialnością Rady – wymagane minimalne kworum 10 członków na 16 przy podejmowaniu uchwał zapewnia, że stanowisko Rady odzwierciedlać będzie większościowy pogląd występujący w Radzie;
- zasadą, że Rada musi kierować się najlepszymi dostępnymi dowodami i najbardziej aktualnymi danymi naukowymi, w tym w szczególności najbardziej aktualnymi informacjami pochodzącymi od Międzyrządowego Zespołu ds. Zmiany Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change), Międzyrządowej Platformy Naukowo-Politycznej w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów (IPBES), Europejskiego Naukowego Komitetu Doradczego ds. Zmiany Klimatu, oraz innych organów międzynarodowych.

Efektywność Rady zapewniona zostanie nie tylko siłą jej autorytetu, którym w założeniu Rada ma się cieszyć, lecz konkretnymi uprawnieniami, w które Rada ma zostać wyposażona. I tak, Rada Ochrony Klimatu będzie mogła m. in.:

- zgłosić pod obrady Rady Ministrów projekt aktu normatywnego w zakresie ochrony klimatu wraz z wnioskiem o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy legislacyjnej w odniesieniu do tego projektu;
- opiniować projekty aktów normatywnych dotyczące ochrony klimatu lub mogące mieć znaczenie dla ochrony klimatu;
- współdziałać z innymi organami, w tym w szczególności poprzez:
 - informowanie właściwych organów nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach niekorzystnie wpływających lub zagrażających ochronie klimatu,
 - zajmowanie stanowisk w toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych,

- zwracanie się do właściwych organów, organizacji lub instytucji publicznych z ocenami i wnioskami o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony klimatu;
- wystąpić na piśmie do Prokuratora Generalnego lub Rzecznik Praw Obywatelskich ze szczegółowo umotywowaną prośbą o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z ustawą, Konstytucją lub ratyfikowaną umową międzynarodową:
 - Krajowego budżetu emisyjnego,
 - sektorowego budżetu emisyjnego,
 - Krajowego programu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych,
 - Krajowego planu redukcji emisji,
 - Krajowego planu adaptacji.

W przypadku wystąpienia przez Radę z taką prośbą, Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich niezwłocznie, nie później jednak, niż w terminie 2 miesięcy od dnia zwrócenia się o to przez Radę, opracowuje projekt wniosku i przedkłada go Radzie celem umożliwienia jej zapoznania się z projektem wniosku i złożenie uwag, albo odmawia sporządzenia projektu wniosku. Rada może złożyć uwagi do projektu wniosku w terminie miesiąca od jego przedłożenia Radzie. Po otrzymaniu uwag Rady albo po bezskutecznym upływie terminu na ich złożenie, Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich kieruje wniosek do Trybunału Konstytucyjnego bez zbędnej zwłoki, nie później jednak, niż w terminie miesiąca od dnia otrzymania uwag Rady, albo odmawia złożenia wniosku. Odmowa sporządzenia projektu wniosku, odmowa złożenia wniosku, jak również sposób i forma uwzględnienia lub przyczyny braku uwzględnienia uwag Rady są szczegółowo umotywowane oraz przekazywane Radzie i publikowane.

Istotną kompetencją Rady jest jej udział w tworzeniu budżetów emisyjnych, Krajowego planu adaptacji, Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych, oraz programów redukcji emisji. Wszystkie projekty tych aktów prawnych podlegają zaopiniowaniu przez Radę.

Projekt Krajowego planu adaptacji przedstawiany jest Radzie Ochrony Klimatu, która jest uprawniona wydać opinię w terminie 2 miesięcy. Brak opinii jest równoznaczny z opinią pozytywną.

Procedura zaopiniowania pozostałych dokumentów przedstawia się następująco. Projekt:

- Krajowego budżetu emisyjnego;
 - Krajowego planu redukcji emisji;
 - Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza;
 - Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych
- przedkładany jest Radzie wraz z jego przekazaniem przez KOBiZE ministrowi właściwemu do spraw klimatu.

Projekt sektorowego budżetu emisyjnego oraz sektorowego planu redukcji emisji przedkładany jest Radzie nie później niż w terminie miesiąca od wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia wprowadzającego, odpowiednio, Krajowy budżet emisyjny albo Krajowy plan redukcji emisji.

Rada wydaje opinię niezwłocznie, nie później niż w terminie 2 miesięcy od udostępnienia jej projektu danego aktu. W swojej opinii Rada w szczególności proponuje zmiany służące osiągnięciu celu klimatycznego.

Opinia Rady przedkładana jest Krajowemu ośrodkowi, ministrowi właściwemu do spraw klimatu, Radzie Ministrów, oraz podawana jest do publicznej wiadomości. Jeżeli zmiany proponowane przez Radę nie zostaną w całości lub części uwzględnione przez organ wydający dany akt, organ ten, wraz z wydaniem danego aktu, podaje do publicznej wiadomości szczegółowe przyczyny, dla których zmiany proponowane przez Radę nie zostały uwzględnione.

Powyższe zasady stosuje się odpowiednio do aktualizacji wyżej wymienionych aktów.

Do zapewnienia efektywności Rady ma przyczynić się również sprawozdawczość Rady, polegająca na tym, że Rada może w każdej chwili zająć stanowisko lub wydać opinię na temat każdego działania lub zaniechania organów rządowych lub samorządowych, które ma lub może mieć znaczenie dla osiągnięcia celu klimatycznego, prawa Unii Europejskiej lub międzynarodowych zobowiązań Polski w dziedzinie ochrony klimatu.

Rada składa Prezydentowi, Prezesowi Rady Ministrów, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich i podaje do publicznej wiadomości dwa stałe, coroczne sprawozdania.

Dwa powyższe sprawozdania w założeniu mają być od siebie czasowo odległe o około pół roku. Oznacza to, że najważniejsze organy państwa oraz społeczeństwo otrzymają niezależną, fachową informację o klimacie co pół roku tak, ażeby móc bez zbędnej zwłoki ocenić podejmowane działania oraz w odpowiednim czasie reagować na stwierdzone niedociągnięcia. Zauważa się przy tym, że w razie dostrzeżenia problemów, które nie będą cierpieć zwłoki, Rada może w każdej chwili podjąć działania (w tym zająć stanowisko lub żądać wszczęcia odpowiedniego postępowania), nie czekając na wydanie corocznego sprawozdania lub oceny.

Z uprawnieniem oraz obowiązkiem Rady Ochrony Klimatu sporządzenia oceny o stanie klimatu w Polsce związany jest obowiązek Rady Ministrów sporządzenia corocznie raportu obejmującego:

- informacje o poziomie emisji gazów cieplarnianych w każdym sektorze gospodarki w ostatnim roku kalendarzowym;
- w razie, jeśli krajowy pułap emisji dla ostatniego roku kalendarzowego został przekroczony, szczegółowy opis przyczyn, dla których to nastąpiło, wraz z dokładnym określeniem poziomu przekroczenia;
- ocenę, czy wypełnienie założeń Krajowego oraz sektorowych budżetów emisyjnych jest zagrożone, a jeśli tak, to wraz ze szczegółowym określeniem przyczyn, dla których taki stan zagrożenia występuje, wraz z szacowanym okresem oraz poziomem przekroczenia;

- w razie, jeśli naruszony został Krajowy lub sektorowy budżet emisyjny lub wypełnienie założeń takiego budżetu jest zagrożone, szczegółowy opis planowanych działań, które zapewnią przywrócenie zgodności z Krajowym lub sektorowym budżetem emisyjnym;
- 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 planowanych kierunkach zmiany tych dokumentów.

Rada Ministrów przedkłada swój raport nie później niż do dnia 30 czerwca każdego roku Prezydentowi, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Radzie. Podawany jest on także do publicznej wiadomości.

Po tym, jak Rada przekaże Marszałkowi Sejmu ocenę raportu Rady Ministrów o stanie klimatu w Polsce, raport ten stanowi przedmiot debaty w Sejmie.

Informacja o ochronie klimatu

Projekt przewiduje rozwinięcie 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 ochronie. Podlegać one będą udostępnieniu na określonych w tych przepisach zasadach. Informacjami o ochronie klimatu są w szczególności informacje, na podstawie których opracowywane są:

- Krajowy oraz sektorowe budżety emisyjne;
- Krajowy, wojewódzkie oraz gminne plany adaptacji;
- Krajowy program ograniczania emisji gazów cieplarnianych;
- Krajowy oraz sektorowe plany redukcji emisji;
- coroczna opinia Rady o stanie klimatu w Polsce;
- coroczny raport Rady Ministrów o stanie klimatu w Polsce;
- sprawozdania z realizacji krajowego, wojewódzkich oraz gminnych planów adaptacji.

Wszelkie raporty, opinie, stanowiska lub inne dokumenty oraz informacje, które na podstawie ustawy dany organ ma obowiązek publikować, będą publikowane w specjalnie do tego celu wyodrębnionej bazie danych umieszczonej na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tego organu.

Dodatkowo, 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 środowisko. W celu skutecznego powiadomienia, przed podaniem do publicznej wiadomości o przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i jego przedmiocie, organ opracowujący projekt danego dokumentu dokonuje identyfikacji osób fizycznych i prawnych oraz organizacji społecznych, jednostek organizacyjnych bez osobowości 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.

Nadto, Rada Ministrów sporządzać będzie corocznie raport o stanie klimatu w Polsce obejmujący łącznie:

- informację o poziomie emisji gazów cieplarnianych na terytorium RP w każdym sektorze gospodarki w ostatnim roku kalendarzowym;
- jeżeli krajowy pułap emisji dla ostatniego roku kalendarzowego został przekroczony, szczegółowy opis przyczyn, dla których to nastąpiło, wraz z dokładnym określeniem poziomu przekroczenia;
- ocenę, czy wypełnienie założeń Krajowego 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;
- w razie, jeżeli naruszony został Krajowy lub sektorowy budżet emisyjny lub wypełnienie założeń takiego budżetu jest zagrożone, szczegółowy opis planowanych działań, które zapewnią przywrócenie zgodności z Krajowym lub Sektorowym budżetem emisyjnym;
- 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 planowanych kierunkach zmiany tych dokumentów.

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

Petycja organizacji ekologicznej

Niezależnie od instrumentów kontroli przestrzegania przepisów dotyczących ochrony klimatu proponuje się wprowadzić dodatkowe narzędzie tej kontroli. 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 5.000 obywateli petycją o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą:

- Krajowego budżetu emisyjnego;
- sektorowego budżetu emisyjnego;
- Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych;
- Krajowego planu redukcji emisji;

- sektorowego planu redukcji emisji;
- Krajowego planu adaptacji;
- Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza.

Obywatel udzielał będzie poparcia petycji o złożenie wniosku do TK, składając na liście, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręczny podpis. Na każdej stronie listy musi znajdować się nazwa organizacji ekologicznej i tytuł petycji, której obywatel udziela poparcia.

Po otrzymaniu petycji Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich kieruje wniosek do Trybunału Konstytucyjnego bez zbędnej zwłoki, nie później jednak, niż w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania petycji, albo odmawia złożenia takiego wniosku. Odmowa złożenia wniosku będzie musiała być szczegółowo umotywowana oraz przekazana organizacji.

Zmiany w aktach normatywnych nieopisane wyżej

Zmiany dostosowujące ustawę z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawę z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych zapewnić mają stosowanie do członków Rady Ochrony Klimatu przepisów o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, zaś do pracowników Biura Rady Ochrony Klimatu przepisów o pracownikach urzędów państwowych.

Zmiany ustawy:

- z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa;
- z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;
- z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
- z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie

– mają zwiększyć dostępność do wymiaru sprawiedliwości, w tym zapewnić możliwość zaskarżania przez organizacje ekologiczne do sądu administracyjnego przepisów prawa wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej dotyczących ochrony środowiska, nawet jeśli przepisy te nie dotyczą interesu prawnego tych organizacji.

Zmiana ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska wprowadza do niej przepisy, na mocy których organy administracji publicznej będą uprawnione:

- odmówić wydania pozwolenia na emisję, jeśli:
 - wydanie pozwolenia uniemożliwiłoby lub poważnie utrudniłoby osiągnięcie celu klimatycznego lub adaptację do zmiany klimatu,
 - eksploatacja instalacji powodowałaby lub groziłaby przekroczeniem krajowego pułapu emisji;
- cofnąć pozwolenie na emisję, w tym pozwolenie zintegrowane, w razie jeśli byłoby to konieczne dla zapewnienia osiągnięcia celu klimatycznego.

Zmiana ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ma zapewnić możliwość udziału organizacji ekologicznych na zasadach ogólnych (tj. bez szczególnych restrykcji) w tych postępowaniach, w których uczestniczyły one w postępowaniu administracyjnym, oraz dostosować postępowanie sądowoadministracyjne do uprawnień, w które ma zostać wyposażona Rada Ochrony Klimatu.

Zmiana ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym wprowadza do nich przepisy dostosowujące te ustawy do kompetencji, w które ma być wyposażona Rada Ochrony Klimatu.

Zmiana ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadza do niej przepisy, dzięki którym w projekcie ustawy budżetowej mają być uwzględnione dochody i wydatki Rady Ochrony Klimatu.

Zmiana ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza do niej przepisy, które mają na celu uwzględnienie w dokumentach planistycznych celów i nowych rozwiązań określonych w ustawie o ochronie klimatu, w tym przede wszystkim celu klimatycznego, weryfikacji klimatycznej przeprowadzonej zgodnie z ustawą o ochronie klimatu oraz planów adaptacji.

Zmiana ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji wprowadza do niej przepisy dostosowujące tę ustawę do rozwiązań zawartych w ustawie o ochronie klimatu, a w szczególności wprowadza do tej ustawy:

- odesłanie do definicji celu klimatycznego;
- przepisy tworzące budżety emisyjne oraz Krajowy program ograniczenia emisji gazów cieplarnianych;
- kompetencje Rady Ochrony Klimatu w zakresie opracowywania budżetów emisyjnych, Krajowego programu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz planów redukcji emisji.

Zmiana 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 ma zapewnić, by:

- w ocenie oddziaływania na środowisko brany był pod uwagę wpływ proponowanego przedsięwzięcia na klimat, w tym emisje gazów cieplarnianych i oddziaływania istotne z punktu widzenia dostosowania do zmiany klimatu oraz osiągnięcia celu klimatycznego;
- odmówiono zgody na realizację przedsięwzięcia, jeśli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia celu klimatycznego.

Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe

W art. 53 oraz 54 zawarto przepisy związane z utworzeniem i rozpoczęciem działalności przez Radę Ochrony Klimatu. W tym celu powołany zostanie przez ministra właściwego do spraw klimatu specjalny pełnomocnik który upoważniony będzie do podejmowania, jeszcze przed

dniem wejścia w życie ustawy, czynności niezbędnych do zatrudnienia pracowników Biura Rady Ochrony Klimatu oraz zapewnienie obsługi organizacyjnej Radzie Ochrony Klimatu.

Niezbędne są także przepisy regulujące wydanie po raz pierwszy nowych aktów przewidzianych ustawą i relatywnie szybkie ich opracowanie tak, aby cel klimatyczny i określone w nim parametry jak najszybciej mogły być wdrażane.

W terminie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie przepisu art. 55 (który wejdzie w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy), minister właściwy do spraw klimatu wyda następujące akty wykonawcze:

- wzór Krajowego planu adaptacji, wojewódzkiego planu adaptacji oraz gminnego planu adaptacji;
- wzór sprawozdania z realizacji Krajowego planu adaptacji, wojewódzkiego planu adaptacji oraz gminnego planu adaptacji;
- wzór Krajowego budżetu emisyjnego oraz wzór sektorowego budżetu emisyjnego;
- wzór Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych;
- wzór sprawozdania z realizacji Krajowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

W terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy KOBiZE opracuje projekt:

- pierwszego Krajowego budżetu emisyjnego obejmującego okres do końca roku 2025;
- drugiego Krajowego budżetu emisyjnego obejmującego okres od początku 2026 roku do końca roku 2030.

Rada Ministrów przyjmie Krajowy budżet emisyjny nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia przedłożenia projektu przez KOBiZE;

W terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Krajowy ośrodek opracowuje projekt trzeciego Krajowego budżetu emisyjnego obejmującego okres od początku roku 2031 do końca roku 2035.

W terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy KOBiZE opracuje Krajowy program ograniczania emisji gazów cieplarnianych, a w terminie 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy program ten przyjmie Rada Ministrów, zapewniając jego spójność z Krajowym budżetem emisyjnym.

W przypadku pierwszych planów adaptacji rzecz przedstawia się następująco:

- Rada Ministrów uchwali Krajowy plan adaptacji w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy;
- w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego Krajowego planu adaptacji, zarząd województwa opracowuje wojewódzki plan adaptacji, a w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia tego planu sejmikowi województwa, plan ten uchwała sejmik województwa;

- z kolei w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego wojewódzkiego planu adaptacji, wójt opracowuje gminny plan adaptacji, a w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia tego planu radzie gminy, plan ten przyjmuje rada gminy.

Ze względu na charakter i zakres proponuje się przepis przejściowy przesądzający, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia, co zapewni właściwe jej wdrożenie ze względu na powołanie Rady Ochrony Klimatu i przygotowanie administracji publicznej do wykonywania nowych zadań. Artykuły 53, 54 oraz 55 ustawy, jako normujące zagadnienia niezbędne dla rozpoczęcia wdrażania ustawy, wejdą w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

Inne informacje o projekcie wymagane przepisami

Projekt ustawy nie wpływa bezpośrednio na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, a w szczególności nie zmienia zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie wymaga zaopiniowania, konsultacji i uzgadniania z właściwymi instytucjami i organami Unii Europejskiej.

Nie zachodzi konieczność przedstawiania projektu ustawy właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej zgodnie z § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r. poz. 348).

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej, zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).