



Opinia
Państwowej Rady Ochrony Przyrody
w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy
– Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw z 19 marca 2024 r.

Państwowa Rada Ochrony Przyrody (PROP) otrzymała prośbę o opinię w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, złożoną w imieniu Marszałka Sejmu. Projekt dotyczy adaptacji do zmian klimatu i jej uwzględniania w różnych aktach prawnych. Wprowadza obowiązek tworzenia tzw. miejskich planów adaptacji do zmian klimatu dla miast od 20 tys. mieszkańców, zawierających m.in. rekomendacje wiążące dla planów zagospodarowania przestrzennego. Wprowadza także obowiązek ujęcia zagadnień klimatyczno-środowiskowych w strategiach rozwoju gmin. Elementem projektu jest propozycja zmiany ustawy o ochronie przyrody w zakresie dotyczącym *terenów zieleni*, polegająca na dodaniu wymogów: wykorzystywania istniejących zasobów przyrodniczych, zagwarantowania powierzchni biologicznie czynnej, preferowania ekstensywnej pielęgnacji, pozostawienia części terenu do naturalnej wegetacji. Projekt zakłada także wyodrębnianie, w ramach funduszy wydatkowanych na realizację budżetu obywatelskiego, puli środków przeznaczonych na realizację projektów związanych z ochroną miejskiego środowiska przyrodniczego.

Tematy, których dotyczy proponowana ustawa, mają znaczny wpływ na stan ekosystemów i związanej z nimi różnorodności biologicznej, w tym zwłaszcza ekosystemów w przestrzeni miejskiej. W szczególności, planowanie adaptacji do zmian klimatu może i powinno obejmować następujące elementy:

- utrzymywanie, odtwarzanie i tworzenie *miejskiej przestrzeni zielonej (urban green space)* w rozumieniu projektu *rozporządzenia UE o odtwarzaniu przyrody*, tj. obszarów pokrytych przez drzewa, krzewy, trwałą roślinność zielną, porostową lub mszystą, naturalne ciek i zbiorniki wodne oraz mokradła w obrębie miast¹;
- obniżanie ryzyka termicznego w miastach, w szczególności przez zachowanie i utrzymanie oraz rozbudowę sieci *zielonej infrastruktury* w ramach *miejskiej przestrzeni zielonej* oraz przez zapewnienie odpowiedniego pokrycia koron drzew w miastach,
- utrzymywanie, odtwarzanie i tworzenie w obrębie miast terenów umożliwiających spontaniczny rozwój roślinności, a także utrzymywanie terenów zielonych w sposób maksymalnie umożliwiający spontaniczny przebieg procesów przyrodniczych;
- ograniczanie presji antropogenicznych na zieleń miejską;

¹ Projekt rozporządzenia o odtwarzaniu przyrody (NRL) został jak dotąd przyjęty przez Parlament UE, ale nie został przyjęty przez Radę UE. Niezależnie od dalszych losów tego projektu, zawarte w nim treści merytoryczne są zasadne i konieczne do wdrożenia. Uważamy, że niezależnie od dalszych prac nad NR na szczeblu europejskim, celowe jest wprowadzenie w Polsce aparatu pojęciowego i kierunków działań nawiązujących do projektu NRL.

- kształtowanie warunków umożliwiających także w warunkach zmiany klimatu, bytowanie zwierząt dziko żyjących w środowisku miejskim;
- unaturalnianie cieków i ich dolin w obrębie miast; w szczególności zagospodarowanie dolin i brzegów cieków w sposób umożliwiający bezpieczny przepływ ponadkrytowy wód wezbraniowych, utrzymanie lub odtworzenie naturalnego zróżnicowania morfologicznego koryt i brzegów cieków uodparniające ekosystem wodny na niskie stany wód; kształtowanie brzegów i dolin cieków jako ekosystemów miejskich w formie optymalnej dla miejskiej różnorodności biologicznej.

Dobrze zaplanowana adaptacja do zmian klimatu daje szansę na wprowadzenie wymienionych wyżej kierunków działania; podczas gdy źle zaprojektowana adaptacja ich nie uwzględni, a może wręcz wprowadzać działania szkodliwe dla ekosystemów. Dlatego tematykę adaptacji do zmian klimatu, w tym w szczególności w zakresie dotyczącym miast, PROP postrzega jako zagadnienie leżące w jej kompetencjach. Nasza opinia dotyczy tych aspektów.

Projekt ustawy zawiera także propozycje zmiany przepisów dotyczących m.in.: terminów aktualizacji programów ochrony powietrza, udzielania dotacji celowych na ochronę środowiska z budżetów gmin i powiatów, przetwarzania danych osobowych i szerokiego udostępniania ich różnym instytucjom, wymagań jakościowych względem biomasy z drzew i krzewów – wykraczające poza kompetencje i zakres zainteresowań PROP. Zagadnień tych nie analizujemy w naszej opinii.

Po przeanalizowaniu przedstawionego projektu ustawy, **PROP pozytywnie ocenia zasadnicze idee i rozwiązania zawarte w proponowanej regulacji**, a zwłaszcza wprowadzenie obowiązków:

- uwzględniania celów i warunków mitygacji i adaptacji do zmiany klimatu w strategiach: rozwoju gmin, rozwoju ponadlokalnego oraz rozwoju województw;
- uwzględniania zagadnień klimatycznych w procedurze oceny oddziaływania na środowisko;
- sporządzenia miejskich planów adaptacji do zmiany klimatu (MPA) dla miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, przyjmowanych w drodze uchwał właściwych rad gmin, po przeprowadzeniu procedury postępowania z udziałem społeczeństwa;
- uwzględniania wniosków i rekomendacji MPA w strategiach rozwoju gminy, planach ogólnych gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- organizacji centralnego repozytorium MPA i sprawozdań z ich wdrażania (w Instytucie Ochrony Środowiska).

Ponadto PROP uznaje za zasadną częściową deregulację budowy małych zbiorników bezodpływowych na wody opadowe i roztopowe oraz ideę „zazielenienia” budżetu obywatelskiego. Równocześnie **przedstawiamy następujące uwagi szczegółowe** do przedłożonego projektu ustawy:

1. Pojęcie „adaptacja do zmian klimatu” w odniesieniu do miast, a w konsekwencji zakres MPA, obejmuje co do zasady, przedsięwzięcia zapewniające utrzymanie lub poprawę jakości życia mieszkańców miast w warunkach przewidywanej zmiany klimatu. Należałoby jednak wyraźnie zaakcentować, że pojęcie to obejmuje także przedsięwzięcia zapewniające – w warunkach zmiany klimatu – utrzymanie albo poprawę stanu przyrody w mieście (w tym: miejskiej różnorodności biologicznej;

ekosystemów w mieście) – ponieważ stan przyrody ma znaczący wpływ na warunki życia ludzi. Związki te często nie są w pełni dostrzegane, dlatego ich zaakcentowanie w ustawie jest istotne. Proponujemy np. wprowadzenie w art. 3 ustawy zmienianej (POŚ) definicji pojęcia *adaptacja do zmiany klimatu* na użytek ustawy, np.:

adaptacja do zmiany klimatu – działania lub zaniechania zmniejszające skutki zmiany klimatu dla gospodarki, społeczeństwa i środowiska, w szczególności służące utrzymaniu lub poprawie, w sytuacji zmiany klimatu, warunków życia ludzi, utrzymaniu lub poprawie funkcjonowania ekosystemów wraz z podtrzymaniem związanej z nimi różnorodności biologicznej.

2. Dobra adaptacja miast do zmian klimatu może wymagać planowania w skali przestrzennej przekraczającej granice administracyjne miasta, np. obejmującej przedmieścia i tereny zurbanizowane, formalnie należące do sąsiadujących gmin wiejskich. Proponujemy, wykorzystując mechanizmy przewidziane *ustawą o samorządzie gminnym*, rozważenie dodania fakultatywnej możliwości sporządzania MPA dla obszarów *związków międzygminnych* oraz możliwość zawierania *porozumień międzygminnych* w sprawie wspólnego opracowania MPA.
3. „Zazielenienie” budżetów obywatelskich ma polegać na przeznaczeniu części środków na projekty związane z ochroną środowiska przyrodniczego, w tym na realizację błękitno-zielonej infrastruktury. Podział środków pozostawiono do decyzji samorządów. Proponujemy doprecyzowanie zapisów w taki sposób, by było jasne, że „wyodrębnienie puli” oznacza określenie dolnej granicy funduszy na takie działania, a nie wprowadza górnego limitu środków, które mogą być przeznaczone na ten cel. Jeżeli wolą obywateli będzie przeznaczenie nawet 100% budżetu obywatelskiego na projekty związane z ochroną środowiska przyrodniczego, ustawa nie powinna takiej możliwości blokować.

Ani budżety obywatelskie, ani potrzeby ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego, nie są ograniczone do gmin miejskich. Wyodrębnienie puli środków powinno więc dotyczyć „środowiska przyrodniczego”, a nie „miejskiego środowiska przyrodniczego”. W gminach wiejskich wyodrębnienie środków na ochronę miejskiego środowiska przyrodniczego byłoby niemożliwe do spełnienia.

Działania związane z ochroną środowiska przyrodniczego, które mogłyby być finansowane z budżetu obywatelskiego, zdecydowanie nie powinny być ograniczone tylko do zwiększania powierzchni biologicznie czynnej oraz retencji wód opadowych i roztopowych. W szczególności, celowe są tu także działania prowadzące do ograniczania wpływu zmiany klimatu na gatunki i siedliska chronione (np. redukcja presji antropogenicznych na zieleń miejską; kształtowanie warunków umożliwiających także w warunkach zmiany klimatu bytowanie zwierząt dziko żyjących w środowisku miejskim, w tym redukcja konfliktów i zagrożeń dla nietoperzy związanych z coraz powszechniejszym zimowaniem niektórych ich gatunków w polskich miastach), działania prowadzące do renaturyzacji cieków i ich dolin itp. Katalog potencjalnych działań w proponowanym art. 5a ust. 6a ustawy o samorządzie gminnym powinien być wyliczeniem otwartym („w szczególności”); przy czym sugerujemy zapisanie w nim przynajmniej celów wskazanych powyżej.

4. W projekcie ustawy założono dodanie do art. 78 ustawy o ochronie przyrody ustępów 2 i 3 wskazujących, że *przy zakładaniu terenu zieleni w pierwszej kolejności należy wykorzystywać zasoby przyrodnicze tego terenu, w tym zachowywać istniejącą roślinność rodzimą oraz zapewnić, aby powierzchnia biologicznie czynna zajmowała co najmniej 95% powierzchni terenu zieleni. Przy utrzymywaniu terenu zieleni w pierwszej kolejności należy' wzmacniać funkcje przyrodnicze tego terenu, w tym przez ekstensywną pielęgnację zieleni oraz pozostawienie części terenów do naturalnej wegetacji, oraz należy dążyć do tego, aby jak największy udział w powierzchni miała powierzchnia biologicznie czynna.* Zdaniem autorów projektu ustawy, te dodatkowe regulacje mogą chronić tereny zieleni przed nadmierną zabudową powierzchniami szczelnymi, a także przyczynić się do zachowania terenów zieleni „dzikiej”.

Oceniając pozytywnie intencję zapisów PROP zwraca jednak uwagę, że nie w pełni zrealizują one deklarowany cel. Wprowadzenie normy zachowania 95% powierzchni biologicznie czynnej przy tworzeniu nowych terenów zieleni może – paradoksalnie – znacząco skomplikować ich zakładanie przez gminy. Obowiązująca obecnie definicja terenów zieleni obejmuje bowiem różne ich rodzaje: *tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom.* W kontekście tej definicji i bez sprecyzowania, o jakie konkretnie tereny zieleni chodzi (parki?), arbitralne ustalenie dotyczące 95% powierzchni biologicznie czynnej jest mało realistyczne. Tak sformułowany przepis w zasadzie uniemożliwiłby realizację większości obiektów, wymienionych w ustawowej definicji terenów zieleni. Zwracamy uwagę, że nie ma i nie zaproponowano przepisu zapewniającego utrzymanie powierzchni biologicznie czynnej w już istniejących terenach zieleni.

W związku z powyższym proponujemy wprowadzenie do art. 78 ustawy o ochronie przyrody treści o charakterze instrukcyjnym, ale nie ostrej normy wymagającej 95% powierzchni biologicznie czynnej.

Wykraczając poza opinię o samym projekcie ustawy, Rada chce zwrócić uwagę także na szersze problemy dotyczące przyrody w miastach i adaptacji do zmiany klimatu, sugerując ich uwzględnienie przez Ministra Klimatu i Środowiska w przyszłych inicjatywach i pracach legislacyjnych:

A. Szersze uwzględnienie adaptacji do zmiany klimatu w aktach prawnych

W październiku 2013 r. Ministerstwo Środowiska przyjęło *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030* [SPA 2020], jako reakcję na *Strategię adaptacji do zmian klimatu Unii Europejskiej – Komunikat KE do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM (2013) 216*. Strategia ta wskazuje na konieczność adaptacji do zmiany klimatu w sektorach i obszarach szczególnie wrażliwych, jak: rolnictwo, różnorodność biologiczna, leśnictwo,

energetyka, strefa wybrzeża, obszary górskie, transport, gospodarka przestrzenna i obszary zurbanizowane, budownictwo, zdrowie. Strategia ta określała m.in. kluczowe działania legislacyjne:

- przyjęcie nowego Prawa wodnego w tym: prawne uregulowanie ekonomicznej rentowności użytkowania wody oraz stworzenie zachęt do zmniejszenia wodochłonności gospodarki (Prawo wodne z 2017 r. nie w pełni realizuje te postulaty);
- wprowadzenie prawnych uregulowań dotyczących ocen i analiz ryzyka naturalnego, w tym geologicznego, oraz prognozy zmian warunków geologicznych na skutek zmiany klimatu;
- wprowadzenie obowiązkowych planów zagospodarowania przestrzennego na poziomie regionalnym i lokalnym, szczególnie dla obszarów powodziowych, zagrożonych podtopieniami i osuwiskami, zurbanizowanych, przyrodniczo cennych oraz dla strefy wybrzeża i wód przybrzeżnych, z uwzględnieniem aspektów dotyczących obszarów transgranicznych (wprowadzono instrument obowiązkowych planów ogólnych, ale ani zasady ich sporządzania, ani zakres planów nie uwzględniają w wystarczającym stopniu problemów związanych z wymienionymi obszarami);
- nowelizacja ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach pod kątem uwzględnienia działań adaptacyjnych do zmiany klimatu;
- dostosowanie aktów prawnych oraz przepisów technicznych dotyczących dokumentowania zmian warunków geologicznych i zasobów naturalnych, projektowania, budowy i dostosowanie infrastruktury transportowej do zmiany klimatu, zwłaszcza na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, podtapianych i osuwiskowych;
- stworzenie podstaw prawnych do przesiedlania ludności z terenów trwale zagrożonych.

Działania te w większości wciąż oczekują na realizację.

B. Problem bezkrytycznego stosowania herbicydów i insektycydów w miastach

Podejście wielu samorządów do utrzymania terenów trawiastych i parków ulega w ostatnich latach pozytywnej ewolucji (np. ograniczanie koszenia traw, pozostawianie fragmentów w parkach do spontanicznego rozwoju roślinności, pozostawianie i wyznaczanie ostoi przyrody w parkach, pozostawianie niektórych martwych drzew). Jednak istotnym problemem pozostaje – powszechne w niektórych gminach – stosowanie herbicydów oraz insektycydów. Dotyczy to w szczególności regularnie i często na dużą skalę przeprowadzanych przedsięwzięć „odkomarzania”, realizowanych dla chwilowego komfortu mieszkańców. Praktyki takie mają silny negatywny wpływ na różnorodność biologiczną w miastach. Mają one negatywny wpływ m.in. na faunę owadów (w tym zapyłających oraz drapieżnych) i na bazę pokarmową kręgowych zwierząt owadożernych żyjących na terenach zabudowanych, co skutkuje ograniczeniem zdolności ekosystemów miejskich do samoregulacji i w efekcie potęguje problemy w kolejnych sezonach. Może to mieć istotne implikacje także w świetle zmiany klimatu i np. poszerzania się zasięgów występowania gatunków komarów będących wektorami groźnych chorób. Rada zwraca uwagę, że

takie praktyki w wielu wypadkach budzą wątpliwości co do możliwości naruszenia następujących przepisów:

- zakazów wynikających z rozporządzeń w sprawie ochrony gatunkowej – nie tylko wówczas, gdy niewybiórcze lub nisko wybiórcze pestycydy powodują bezpośrednio lub pośrednio śmierć organizmów objętych taką ochroną, wpływają negatywnie na ich zdrowie lub możliwości rozrodcze, ale także gdy wpływają negatywnie na jakość ich siedliska, np. poprzez znaczące ograniczenie ich bazy pokarmowej;
- art. 54 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie przyrody – w odniesieniu do zwierząt z gatunków chronionych;
- art. 125 ustawy o ochronie przyrody (choć ma on bardzo ogólny charakter);
- w wypadku działań na dużą skalę lub prowadzonych na terenach chronionych – także art. 181 ustawy Kodeks karny.

O ile stosowanie środków ochrony roślin jest uregulowane prawem europejskim i polskim, to stosowanie środków chemicznych z intencją ograniczania liczebności zwierząt lub ogólnego ograniczania występowania roślin nie jest jasno uregulowane w prawie.

Celowe byłoby wprowadzenie w ustawie o ochronie przyrody co najmniej przepisu analogicznego do art 118 tej ustawy, nakazującego zgłoszenie organowi ochrony przyrody zamiaru stosowania, w celach innych niż ochrona roślin przed agrofagami lub zapobieganie zakażeniom i chorobom zakaźnym, środków chemicznych do zwalczania zwierząt lub roślin, z możliwością wniesienia sprzeciwu przez organ w przypadku istotnego ryzyka negatywnego wpływu na różnorodność biologiczną.

C. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w aspekcie postrzegania przyrody przez obywateli

Podczas dyskusji w ramach PROP zwrócono uwagę na zagadnienia związane z praktycznym funkcjonowaniem budżetów obywatelskich. Dotyczą one przede wszystkim:

- Transparentności rozpatrywania wniosków. W praktyce funkcjonują w gminach różne modele oceny zgłoszonych projektów pod względem ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych, jak również różne tryby odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. W najlepszych z nich wszystkie działania gminy wobec składanych do niej wniosków są jawne i przejrzyste, istnieje też dostępny i przejrzysty tryb odwoławczy od decyzji gminy. Jednak w niektórych gminach procedura oceniana jest nietransparentna.
- Oddziaływania niektórych przedsięwzięć na przyrodę i środowisko. W propozycjach do budżetów obywatelskich pojawiają się projekty, których realizacja wprost przyczynia się do niszczenia przyrody. Niektóre cenne przyrodniczo miejsca, ważne dla żyjących w mieście roślin, grzybów i zwierząt, istotne także jako elementy błękitno-zielonej infrastruktury, są postrzegane przez część mieszkańców jako „nieużytki”, stąd pojawiają się np. projekty ich „uporządkowania”, udostępnienia, wykorzystania do lokalizacji infrastruktury

rekreacyjnej. Przy czym, o ile w dużych miastach funkcjonują często organizacje pozarządowe działające na rzecz przyrody, które mogą takie projekty oprotestować, w mniejszych zwykle nie ma kto tego zrobić.

Jeżeli rozwiązanie tych problemów miałyby mieć charakter legislacyjny, wymagałoby nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, a zmiany musiałyby wykraczać poza zakres opiniowanego przez PROP projektu ustawy. Oba problemy dotyczą bowiem materii przekazanej do uregulowania radom gmin w *uchwale określającej wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego*. Można określić minimalne standardy w obu sprawach w delegacji ustawowej do wydania takiej uchwały, tj. w art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Przykładowo w cytowanym ustępie można dodać w pkt 3 słowa *zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich (...) zgodności z prawem, oddziaływania na środowisko, zgodności z celami ochrony środowiska i potrzebami adaptacji do zmian klimatu*. Dobra praktyka legislacyjna wymagałaby jednak, żeby takie zmiany były wprowadzane w ramach ogólnej reformy usprawniającej funkcjonowanie budżetów obywatelskich, a nie w ustawie o zmianie Prawa ochrony środowiska. Można jednak wziąć to pod uwagę w pracach Rady Ministrów.

Oprócz rozwiązań prawnych potrzebna jest szeroka i intensywna ogólnopolska kampania edukacyjna, która zmieniłaby w społeczeństwie postrzeganie skrawków dzikiej przyrody, w tym terenów spontanicznego rozwoju przyrody w miastach, zarośli, mokradeł itp., przekonując, że są to miejsca potrzebne, a nie bezużyteczne. Mogłaby ona być zorganizowana np. przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Kierunki priorytetowych działań edukacyjnych mogłyby być także uwzględnione w kryteriach finansowania takich działań przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

dr inż. Andrzej Kepel
przewodniczący PROP
[podpisano elektronicznie]

Otrzymują:

- Kancelaria Sejmu RP
- Pani Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska