

Warszawa, 10 lipca 2024 roku

Komunikat 05/2024
Komitetu Problemowego ds. Kryzysu Klimatycznego
przy Prezydium PAN

na temat

odpowiedzi na wyzwania klimatyczne
z perspektywy lokalnych polityk przestrzennych

STRESZCZENIE

Sprostanie wyzwaniom związanym z adaptacją do zmian klimatu i ograniczeniem tych zmian wymaga dobrego planowania przestrzennego. Kluczowe znaczenie mają tu decyzje podejmowane lokalnie, na poziomie gmin, ale ramy dla tych decyzji wyznaczają regulacje ogólnokrajowe. Dlatego nasze myślenie o planowaniu przestrzennym musimy skutecznie powiązać z myśleniem w kategoriach klimatu.

Pierwsza część komunikatu diagnozuje dwie główne niedoskonałości polskiego systemu:

- 1) brak lokalnych planów przestrzennych i nadużywanie administracyjnych decyzji o warunkach zabudowy prowadzi do niekontrolowanej zabudowy, a w konsekwencji do wzrostu uszczelnienia i redukcji powierzchni biologicznie czynnej; chaotyczna zabudowa rodzi także konieczność nadmiernej rozbudowy dróg i kanalizacji;
- 2) niewykorzystywanie sprawdzonych w innych krajach narzędzi reagowania na wyzwania klimatyczne takich jak: instrumenty klimatyczne, narzędzia monitorowania, integracja systemowa różnych rozwiązań, czy mechanizmy finansowe ułatwiające skuteczną ochronę obszarów biologicznie czynnych.

W drugiej części komunikatu Komitet proponuje siedem priorytetowych działań, które pomogłyby znacząco dostosować polski system planowania przestrzennego do wyzwań klimatycznych:

- 1) ochrona i odtwarzanie terenów biologicznie czynnych (np. doliny cieków, torfowiska, tereny zalewowe itp.);
- 2) promowanie zwartej zabudowy miejskiej;
- 3) wdrażanie błękitno-zielonej infrastruktury miejskiej (zazielenianie miast);
- 4) zróżnicowanie struktury obszarów rolniczych;

- 5) redukcja ryzyka poprzez dostosowanie zagospodarowania terenów do prawdopodobieństwa wystąpienia klęsk żywiołowych i ekstremalnych zdarzeń pogodowych
- 6) uwzględnienie w planowaniu transformacji energetycznej;
- 7) uwzględnienie ryzyka podniesienia poziomu morza.

Trzecia część komunikatu poświęcona jest systemowym zmianom w prawie, które sprawią, że ochrona i adaptacja do zmiany klimatu zyska wyraźne ramy jako konkretne cele planowania przestrzennego na poziomie lokalnym i ogólnopolskim.

Wstęp

Planowanie przestrzenne odgrywa bardzo ważną rolę w kontekście odpowiedzi na wyzwania klimatyczne. Określanie przeznaczenia terenu i szczegółowych parametrów zabudowy, wprowadzanie ograniczeń i zakazów zabudowy, a także stwarzanie warunków realizacji szczególnie istotnych inwestycji to działania mające znaczenie i dla adaptacji do zmiany klimatu, i jej ograniczenia. W przypadku miast planowanie przestrzenne umożliwia dostosowanie ich do zróżnicowanych wyzwań klimatycznych, ochronę terenów wartościowych przyrodniczo, wyodrębnianie przestrzeni awaryjnej (związanej z niebezpieczną pogodą i zdarzeniami ekstremalnymi) czy wyważanie konfliktów przestrzennych związanych np. z realizacją inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii. Bez wsparcia ze strony planowania przestrzennego, odpowiedź na wyzwania klimatyczne będzie niepełna¹ i ograniczona. Dlatego tak istotne jest zdiagnozowanie możliwości i potrzeb z perspektywy polskiego systemu planowania przestrzennego.

W Komunikacie przedstawiamy odpowiedzi na priorytetowe wyzwania klimatyczne z perspektywy prawa oraz proponujemy dobre praktyki planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. To władze gminne są podstawowym podmiotem realizującym politykę przestrzenną, odpowiadającym za ochronę i kształtowanie przestrzeni. Ich realne możliwości w tym zakresie są jednak

¹ Potwierdza to raport Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN „Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju. Perspektywa Długookresowa” (Warszawa 2022), gdzie wśród kluczowych wyzwań w perspektywie roku 2050 wyróżniono również wyzwania klimatyczne. Na szczególną uwagę zasługują: włączenie celów adaptacyjnych do planowania przestrzennego dla kształtowania błękitno-zielonej infrastruktury miast (w tym w szczególności intensywny rozwój terenów zieleni, działania przeciwpowodziowe, ochrona i rehabilitacja ekosystemów wodnych), wdrażanie założeń miasta zwartego, kształtowanie i wdrażanie standardów zabudowy i infrastruktury odpornej na zagrożenia, a także dostosowanie do wyzwań klimatycznych rozwój infrastruktury transportowej i energetycznej. Za m.in. T. Markowskim można wskazać w tym zakresie konieczność „zintegrowanego planowania rozwoju” umożliwiającego bardziej efektywne powiązanie zróżnicowanych sfer tematycznych polityk publicznych. T. Markowski, D. Drzazga, „System zintegrowanego planowania rozwoju w warunkach polskich”, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023.

zdeteterminowane aktywnością władz innych szczebli, w szczególności władz krajowych. Nasze rekomendacje kierujemy zarówno do władz publicznych, jak i interesariuszy odpowiedzialnych za kształtowanie przestrzeni.

Problemy polskiego systemu planowania przestrzennego z perspektywy wyzwań klimatycznych

Problemy planowania przestrzennego bezpośrednio przekładają się na ochronę klimatu i adaptację do jego skutków. Dokonując syntezy, można wyodrębnić dwie współzależne grupy wyzwań: wyzwania związane z chaosem przestrzennym oraz wyzwania związane ze słabością instytucjonalną polskiego systemu.

1) **Ogromną barierą, utrudniającą realizację wyzwań klimatycznych, jest chaos przestrzenny**². Jest on skutkiem niekontrolowanej zabudowy, co wynika z nieostrych rozwiązań prawnych i trudnej do ograniczenia silnej presji urbanistycznej, szczególnie zauważalnej na obrzeżach dużych miast. Dla większości obszaru Polski (ok. 2/3 powierzchni kraju) nie istnieją lokalne plany przestrzenne³. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są często fragmentaryczne⁴, a szczególny problem stanowi nadużywanie administracyjnych decyzji o warunkach zabudowy⁵. Decyzje te w wielu gminach stały się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią, co powoduje niekontrolowaną ekspansję zabudowy⁶. Rozpraszenie

² A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), „Studia nad chaosem przestrzennym”, Studia KPZK PAN, t. 182, Warszawa 2018; T. Bąkowski, P. Lorens, A. Ostrowska, T. Markowski, M. Nowak, P. Śleszyński, I. Zachariasz, J. Dziedzic-Bukowska, A. Fogel, A. Nałęcz, Z. Tokarzewska-Żarna, M. Blaszkę, „Kluczowe zasady i cele systemu planowania przestrzennego”, Studia KPZK PAN, t. 205, Warszawa 2022.

³ Dane GUS wskazują, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp) obejmują mniej niż 1/3 powierzchni kraju. W 2019 r. było to 31,2%, a w 2021 r. – 31,7%, co oznacza wzrost jedynie o 0,5 p.p. Na koniec 2021 r. tylko 24% gmin w kraju miało wskaźnik pokrycia ich powierzchni planami miejscowymi wynoszący od 90% do 100%. Trzeba jednak zastrzec, że większość tych planów sporządzono na podstawie nieaktualnych przepisów, co nie gwarantowało aktualności mpzp i wymagało przeprowadzenia zmian. Źródło: raport NIK 25 kwietnia 2023.

P. Śleszyński, T. Komornicki, J. Solon, M. Więckowski, „Planowanie przestrzenne w gminach”, Sedno, Warszawa 2012 (oraz liczne aktualizacje wskazanego raportu).

⁴ Wyniki kontroli NIK wskazują również na znaczne rozdrobnienie planów miejscowych w gminach. Średnia powierzchnia mpzp – uchwalonych bądź zmienionych na terenach kontrolowanych gmin – kształtowała się na poziomie od 2 do ok. 30 ha, a zatem ich zasięg, w przypadku najmniejszych mpzp, nie był większy niż zasięg oddziaływania decyzji WZ.

⁵ Według raportu NIK z 25 kwietnia 2023 „w okresie 2019–2022 (I kwartał) skontrolowane gminy wydały w sumie 1664 decyzji WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych, z tego ponad 36% dotyczyło terenów, które w Studium nie były przeznaczone pod taką zabudowę. W gminach, których powierzchnia tylko w niewielkim stopniu była objęta planami miejscowymi (od 10% do 30%), takich decyzji wydawano ponad 88%”. Źródło: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/planowanie-i-zagospodarowanie-przestrzenne.html>

⁶ Nadpodaż terenów mieszkaniowych wyznaczonych w dokumentach Studium gmin (stan na 31.12.2021) wynosiła w sumie ponad 6 mln ha, a więc zajmowała ok. 19% powierzchni całkowitej Polski. Jak wyliczył Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na takim obszarze mogłoby zamieszkać nawet 200 mln osób, podczas gdy liczba ludności Polski wynosi zaledwie 38 mln.

zabudowy na terenach otwartych prowadzi do zwiększania uszczelnienia powierzchni i wzrostu emisji gazów cieplarnianych na skutek konieczności rozbudowy infrastruktury transportowej, wodno-kanalizacyjnej i energetycznej, a przejmowanie terenów biologicznie czynnych zmniejsza bioróżnorodność i potencjał tych terenów do pochłaniania i trwałego wiązania węgla⁷. Zdarza się również, że uchwalone plany przestrzenne nie gwarantują wystarczającej ochrony ładu przestrzennego, co skutkuje postępującą degradacją środowiska i krajobrazu⁸. Pogłębiający się chaos przestrzenny utrudnia też wdrażanie celów związanych z adaptacją do zmian klimatu, ograniczając zasób terenów ważnych z perspektywy klimatycznego i ekologicznego bezpieczeństwa mieszkańców.

2) Sposób organizacji systemu planowania przestrzennego w Polsce pozostaje nieadekwatny do konieczności reakcji na wyzwania klimatyczne, czego nie zmieniają znacząco kolejne nowelizacje przepisów z zakresu planowania przestrzennego. Odwołując się do przykładów sprawdzonych rozwiązań instytucjonalnych w innych państwach europejskich, należy stwierdzić, że w polskim systemie planowania przestrzennego brakuje przede wszystkim:

- instrumentów klimatycznych (np. specjalnych planów przestrzennych) ułatwiających i usprawniających istotne z perspektywy klimatycznej działania na poszczególnych obszarach⁹ oraz baz danych i narzędzi monitorowania klimatycznych i środowiskowych konsekwencji decyzji przestrzennych;
- pogłębionej integracji narzędzi planowania przestrzennego z narzędziami istotnymi z perspektywy wyzwań klimatycznych (np. miejskimi planami adaptacji do zmiany klimatu)¹⁰;
- mechanizmów finansowych i prawnych umożliwiających skuteczną ochronę terenów biologicznie czynnych;

⁷ Komunikat 04/2021 interdyscyplinarnego Zespołu doradczego do spraw kryzysu klimatycznego przy prezesie PAN na temat zagrożeń miast wobec kryzysu klimatycznego.

⁸ T. Chmielewski, P. Śleszyński, S. Chmielewski, A. Kułak, „Ekologiczne i fizjonomiczne koszty bezładu przestrzennego”, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2018.

⁹ E. Asprogerakas, A. Tasopoulou, „A Climate Change and Green Networks. Spatial Planning Provisions at the Greek Metropolitan Areas”. *IOP Conf. Ser. Earth Environ. Sci.* 2021; I. Mell, S. Allin, M. Reimer, J. Wilker, „Strategic Green Infrastructure Planning in Germany and the UK: A Transnational Evaluation of the Evolution of Urban Greening Policy and Practice”. *Int. Plan. Stud.* 2017; S. Kruse, M. Pütz, „Adaptive Capacities of Spatial Planning in the Context of Climate Change in the European Alps”. *Eur. Plan. Stud.* 2014.

¹⁰ P. Aboagye, A. Sharifi, „A Post-Fifth Assessment Report Urban Climate Planning: Lessons from 278 Urban Climate Action Plans Released from 2015 to 2022. Urban Climate 2023”; S. Erlwein, J. Meister, C. Wamsler, S. Pauleit, „Governance of Densification and Climate Change Adaptation: How Can Conflicting Demands for Housing and Greening in Cities Be Reconciled? Land Use Policy 2023”.

- szerszego uwzględniania wyzwań klimatycznych w strategicznym planowaniu przestrzennym¹¹;
- aktu na poziomie krajowym wskazującego kierunki rozwoju przestrzennego w perspektywie długookresowej, integrującego tę perspektywę z wyzwaniami klimatycznymi¹².

Kluczowe działania umożliwiające efektywne powiązanie planowania przestrzennego z wyzwaniami dotyczącymi klimatu

Z perspektywy lokalnych instrumentów planowania przestrzennego za szczególnie istotne należy uznać następujące kierunki działań:

1. ochrona (również przy pomocy instrumentów planowania przestrzennego) i odtwarzanie lub rehabilitacja terenów kluczowych dla adaptacji, w szczególności dolin cieków, torfowisk, terenów zalewowych i infiltracyjnych, lasów oraz terenów górskich i podgórskich;
2. promowanie zwartej zabudowy miejskiej i ograniczanie ekspansji miast na obszary cenne przyrodniczo (np. ochrona Zielonych Pierścieni wokół miast);
3. wdrażanie systemów błękitno-zielonej infrastruktury w różnej skali: struktur zieleni miejskiej (w tym „zazielenianie” centrów miast), rolnictwa miejskiego, „nieużytków” w obszarach miejskich i podmiejskich, w tym podtrzymywanie lub odtwarzanie przestrzennej łączności systemów przyrodniczych;
4. redukcja ryzyka poprzez dostosowanie zagospodarowania terenów do prawdopodobieństwa wystąpienia klęsk żywiołowych i ekstremalnych zdarzeń pogodowych. Istotna jest nie tylko zdolność reagowania na zdarzenia kryzysowe, ale też systematyczne wdrażanie działań transformatywnych i proaktywnych za pomocą instrumentów planowania przestrzennego;
5. dbałość o zróżnicowaną strukturę krajobrazów otwartych użytkowanych rolniczo;
6. szersze uwzględnienie w planowaniu przestrzennym wyzwań transformacji energetycznej, w szczególności rozwoju odnawialnych źródeł energii i rozbudowy infrastruktury wytwórczej i sieciowej. Musi odbywać się to w

¹¹ A. Kamaras, A. Yiannakou, „Interactions between Strategic Spatial Planning and Local State in Weak Institutional Setting”s. disP – The Planning Review 2017; S. Grafakos, K. Trigg, M. Landauer, L. Chelleri, S. Dhakal, „Analytical Framework to Evaluate the Level of Integration of Climate Adaptation and Mitigation in Cities”. Climatic change 2019.

¹² „Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju. Perspektywa Długookresowa”, raport KPZK PAN, Warszawa 2022.

sposób zapewniający ograniczanie konfliktów przestrzennych, ochronę ekosystemów oraz dostarczanych przez nie usług ekosystemowych;

7. uwzględnianie w planowaniu przestrzennym obszarów przybrzeżnych i ryzyka negatywnych konsekwencji wzrostu poziomu morza.

Proponowane szczegółowe postulaty wymagające uwzględnienia w lokalnych politykach przestrzennych

Istotnym punktem odniesienia do dyskusji o sposobie wdrażania kolejnych postulatów jest reforma planowania przestrzennego z 2023 roku¹³. Warto jednak wspomnieć, że również nowe przepisy nie uwzględniają odpowiedzi na wyzwania klimatyczne. Dlatego Komitet rekomenduje następujące priorytetowe działania:

- **Wzmocnienie podstaw prawnych podkreślających rolę ochrony i adaptacji do zmiany klimatu w instrumentach planowania przestrzennego** – „wymagania wynikające z ochrony i adaptacji do zmian klimatu” powinny zostać ujęte jako jeden z deklarowanych celów planowania przestrzennego (art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Następnie, w ramach ustawowych definicji (art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) należy wskazać kluczowe kierunki działań dla realizacji tych celów. Ochrona i adaptacja do zmiany klimatu muszą być jednoznacznymi celami planowania przestrzennego, zauważalnymi przy okazji dokonywania wykładni przepisów;
- Wyodrębnianie (na szczeblu ponadlokalnym) i ochrona przy wsparciu instrumentów planowania przestrzennego **stref o szczególnym znaczeniu z perspektywy adaptacji i mitygacji zmian klimatu**. Wskazane strefy powinny być wyznaczane na podstawie funkcji poszczególnych terenów i obejmować w szczególności doliny rzeczne i/ lub strefy zalewowe, lasy w strefach górskich i podgórskich, mokradła oraz zapewniać łączność systemów przyrodniczych;
- **Uniemożliwienie podejmowania rozstrzygnięć przestrzennych odnoszących się do fragmentarycznych terenów**, oderwanych od szerszego kontekstu przestrzennego danej jednostki planistycznej i jednostek sąsiadujących. Władze gmin powinny powstrzymać się przed uchwalaniem planów przestrzennych dla małych obszarów (zwłaszcza na terenach podmiejskich) oraz rygorystycznie podchodzić do wykładni kryteriów wydawania decyzji o

¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023, poz. 1688).

warunkach zabudowy. Zasadny jest postulat ustawowego ograniczenia możliwości uchwalania planów miejscowych dla niewielkich obszarów;

- **Zapewnienie ochrony terenów otwartych wokół dużych miast oraz obszarów cennych przyrodniczo, w tym obszarów ważnych z perspektywy retencji w miastach.** Pewne możliwości w tym zakresie mogą zagwarantować plany ogólne. Jest w nich przewidziana możliwość odpowiedniego strefowania, pozwalająca ograniczyć poziom presji urbanistycznej na tereny otwarte. Dla realizacji funkcji ochronnej konieczne jest czytelne wyodrębnienie obszarów cennych przyrodniczo, strukturalnych obszarów błękitno-zielonej infrastruktury, obszarów ważnych z perspektywy retencji, a następnie wzmocnienie ich ochrony planistycznej. Istotną zmianą (wymagającą jednak dalszych rozwiązań prawnych) jest rozszerzenie stosowanego w prawie planowania przestrzennego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, o ocenę efektywności ekologicznej zieleni;
- **Opracowanie specjalnych standardów urbanistycznych dla terenów szczególnie narażonych na ekstrema pogodowe** (np. terenów zagrożonych powodzią i osuwiskami, narażonych na zniszczenie w przypadku przerwania wałów przeciwpowodziowych, czy centrów miast eksponowanych na fale upałów);
- **Wprowadzenie przepisów motywujących inwestorów i projektantów do ochrony i zwiększania powierzchni zieleni i retencji wody, zwłaszcza w zakresie „zazieleniania” centrów miast, w oparciu o zasadę odpowiedzialnego inwestowania i wdrażania rozwiązań opartych o przyrodę.** Aktualnie wytyczne przestrzenne dotyczące drzew i terenów zielonych bywają często ignorowane. Ustawodawca powinien zadbać o skuteczne mechanizmy weryfikujące stosowanie tych przepisów, również po ukończeniu prac nad daną inwestycją. W szczególności ustawodawca powinien zwrócić uwagę na przepisy określające obowiązek zachowania i ochrony zdrowych drzew, retencji i infiltracji wód opadowych do gruntu oraz przepisy wprowadzające sukcesywnie obowiązek zazieleniania płaskich dachów projektowanych budynków w przypadku, gdy nie powoduje to konfliktu z umieszczeniem paneli fotowoltaicznych;
- **Integracja programów ochrony środowiska z aktami planowania przestrzennego** oraz integracja instrumentów planowania przestrzennego z treścią **planów adaptacji do zmiany klimatu.** Zwłaszcza wzmocnienie roli tych ostatnich instrumentów stanowi szansę z perspektywy planowania

przestrzennego. Działania wskazane w planach adaptacji do zmian klimatu powinny przekładać się na skonkretyzowane wytyczne dla stref wskazywanych w planach ogólnych oraz na szczegółowe postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

- planowanie przestrzenne terenów szczególnie narażonych na skutki zmian klimatu oraz terenów ważnych z perspektywy ograniczenia tych skutków, powinno uwzględniać **przyszłą ubezpieczalność inwestycji**. Przewidziana w instrumentach planowania przestrzennego możliwość zabudowy np. terenów zalewowych albo osuwisk stwarza liczne potencjalne problemy w przyszłości. Na przykład brak możliwości ubezpieczenia inwestycji finansowanej przez bank może skutkować wypowiedzeniem kredytu (brak zabezpieczenia kredytu).

Realizacja wskazanych postulatów wymaga z jednej strony zmian w prawie, a z drugiej – regularnego wsparcia merytorycznego gmin przy opracowywaniu poszczególnych instrumentów planowania przestrzennego, w szczególności planów ogólnych. Istotnym zagadnieniem jest również zapewnienie gminom możliwości finansowych w zakresie szerszej realizacji wskazanych celów.

Wskazane kierunki działań należy uznać za priorytetowe z perspektywy aktualnych potrzeb polskiego systemu planowania przestrzennego oraz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i możliwości dalszego rozwoju kraju w warunkach zmiany klimatu. Niewątpliwie jednak wyzwania dotyczące adaptacji i mitygacji klimatycznej występują również w innych sferach związanych z planowaniem przestrzennym. Komitet dostrzega konieczność regularnego monitorowania podejmowanych działań, zarówno z perspektywy ustawodawcy, jak i władz lokalnych.

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