Volume 23, Issue 2
December 2025

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap

ORIGINAL ARTICLE
received 2025-07-02
accepted 2025-09-02
published online 2025-12-02

Charakter prawny obowiązków i celów zawartych w krajowych aktach planowania z zakresu ochrony środowiska i polityki klimatycznej: Między soft law a normami wiążącymi

The legal nature of obligations and objectives contained in national planning acts in the scope of environmental protection and climate policy: Between soft law and binding norms

FILIP KUCHARCZYK

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy
ORCID: 0009-0001-7123-1530; e-mail1, e-mail2

Citation: Kucharczyk, Filip. 2025. Charakter prawny obowiązków i celów zawartych w krajowych aktach planowania z zakresu ochrony środowiska i polityki klimatycznej: Między soft law a normami wiążącymi. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): 87-107. DOI: 10.25167/osap.5908.

Abstract: The aim of this article is to analyze the legal nature of the obligations and objectives contained in national environmental strategies and climate policy documents. The central thesis is that planning acts despite lacking the status of sources of universally binding law can nonetheless produce legal effects and influence both the practice of law application and the shaping of public policies. The main research question addresses the boundary between soft law and legally binding norms in the case of such documents. The primary subject of the research is national planning acts in the field of environmental protection and climate policy, considered as tools of strategic administrative governance and carriers of functional normativity. The significance of this study for legal sciences lies in illustrating the evolution and complexity of planning acts, which, although formally non-normative, play coordinating and directive roles, and in some cases also functionally normative ones. This issue has important implications for the theory of sources of law and the typology of administrative actions. The applied methodology includes dogmatic-legal, historical-legal, and comparative methods. Seventeen planning acts – both in force and in their draft form – were analyzed

in terms of their legal basis, binding force, and the typology of included norms. The findings demonstrate that planning acts shape administrative practice and public policy despite lacking explicit normative authorization. Their influence increases with consistency with EU and international law and with proper integration into the strategic governance framework. A lack of timely updates and systemic coherence may diminish the effectiveness of implementation and weaken legal certainty.

Keywords: public policy, planning acts, administrative law, environmental law, legal nature of planning instruments, climate law

Abstrakt: Celem artykułu jest analiza charakteru prawnego obowiązków i celów zawartych w krajowych strategiach środowiskowych oraz dokumentach polityki klimatycznej. Główna teza pracy zakłada, że akty planowania – mimo braku statusu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – mogą wywoływać określone skutki prawne i oddziaływać na praktykę stosowania prawa oraz kształtowanie polityk publicznych. Kluczowe pytanie badawcze dotyczy granicy między soft law a normami o charakterze wiążącym w przypadku tego typu dokumentów. Głównym tematem badań są krajowe akty planowania w obszarze ochrony środowiska i polityki klimatycznej, analizowane jako narzędzia strategicznego zarządzania administracyjnego oraz nośniki normatywności funkcjonalnej. Znaczenie prowadzonych badań dla nauk prawnych polega na ukazaniu ewolucji i złożoności roli aktów planowania, które – choć formalnie nienormatywne – pełnią funkcję koordynującą i kierunkową, a niekiedy również faktycznie normatywną. Zagadnienie to ma istotne konsekwencje dla teorii źródeł prawa i systematyki form działania administracji. Zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, historyczno-prawną oraz komparatystyczną. Analizie poddano 17 aktów planowania, zarówno obowiązujących, jak i projektowanych, uwzględniając ich podstawy prawne, moc obowiązującą oraz typologię zawartych norm. W wyniku badań ustalono, że akty planowania kształtują praktykę działania administracji publicznej oraz polityki państwowej, mimo braku jednoznacznego umocowania normatywnego. Ich wpływ jest tym większy, im bardziej są spójne z przepisami unijnymi i międzynarodowymi oraz im lepiej są osadzone w strukturze zarządzania strategicznego. Brak aktualizacji i niespójność systemu planowania mogą prowadzić do obniżenia efektywności wdrażanych polityk oraz osłabienia pewności prawa.

Słowa kluczowe: polityki publiczne, akty planowania, prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska, charakter prawny aktów planowania, prawo klimatyczne.

1. Wstęp

Od ponad wieku proces planowania nazywany jest pierwotną funkcją zarządzania. Jeden z twórców teorii organizacji i zarządzania, Henri Fayol, na początku XX w. wyróżnił planowanie jako element tego katalogu, zaraz obok organizowania, przewodzenia, monitorowania, koordynowania oraz kontrolowania (Ferdous 2016: 3). Podstawowymi instrumentami realizacji funkcji planotwórczej administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska i polityki klimatycznej są akty planowania. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i ocena charakteru prawnego obowiązków oraz celów wyznaczanych w krajowych

strategiach środowiskowych i dokumentach polityki klimatycznej, które w coraz większym stopniu kształtują ramy funkcjonowania administracji publicznej w zakresie realizacji polityk publicznych. Artykuł podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu akty planowania – mimo braku jednoznacznego umocowania w konstytucyjnym systemie źródeł prawa – mogą wywoływać skutki prawne i w praktyce pełnić rolę normatywną, sytuując się na pograniczu tzw. soft law i instrumentów o charakterze wiążącym.

Punktem wyjścia jest analiza definicyjnych i systemowych trudności związanych z identyfikacją oraz klasyfikacją aktów planowania, szczególnie w kontekście planowania strategicznego w dziedzinie ochrony środowiska i klimatu. Z uwagi na brak jednolitej terminologii oraz nieostrość kategorii takich jak „strategia", „program" czy „polityka publiczna" wskazuje się na potrzebę traktowania tych dokumentów jako specyficznej formy działania administracji – o charakterze planotwórczym, kierunkowym, ale nierzadko też normatywnym w sensie funkcjonalnym.

W dalszej części opracowania przedstawiono próbę systematycznej oceny 17 wybranych aktów planowania środowiskowego i klimatycznego – zarówno obowiązujących, jak i będących na etapie projektowania – pod kątem trzech zasadniczych kryteriów: (1) uwarunkowań prawno-formalnych ich powstania, (2) mocy obowiązującej oraz (3) charakterystyki zawartych w nich norm. Podjęta została także próba osadzenia krajowego porządku planowania w szerszym kontekście prawnym, uwzględniając powiązania z porządkiem prawnym Unii Europejskiej oraz z zobowiązaniami międzynarodowymi.

Taka konstrukcja pozwala ukazać złożoność roli, jaką pełnią akty planowania w krajowym systemie prawa: z jednej strony pełnią funkcję wyznaczania kierunków polityk publicznych i stanowią narzędzie koordynacji między różnymi sektorami administracji; z drugiej – ich niedookreślony status normatywny może prowadzić do braku pewności prawa oraz osłabienia efektywności ich wdrażania. Wskazuje się również na zagrożenia wynikające z braku aktualizacji części dokumentów oraz ryzyka systemowe związane z niespójnością całej struktury planowania strategicznego w Polsce.

2. Problemy definicyjne związane z aktami planowania

W doktrynie podkreśla się pogląd, że plan i planowanie to takie instytucje prawne, bez których współczesne państwo nie może funkcjonować, a których wykorzystywanie pozwala uznać działania państwa za obliczalne i przewidywalne (Zimmermann 2013: 180). Organy administracji publicznej oraz jednostki samorządu terytorialnego posługują się szerokim spektrum narzędzi, które mają na celu opracowanie ram zamierzonych działań z zakresu konkretnego sektora bądź innej podgrupy tematycznej, metod ewaluacji postępów w dążeniu do ich

osiągnięcia czy wreszcie określenia celów, które mają te działania przynieść lub skutków, które mają wywołać. Nie istnieje jednak katalog, który porządkowałby te narzędzia w zorganizowany sposób, nie odnajduje się w polskim porządku prawnym również szczegółowego definicyjnego ich sprecyzowania. Doktryna materialnego prawa administracyjnego, najczęściej przy okazji omawiania form działania administracji publicznej (Ochendowski 2006: 157; Wierzbowski 2020: 263), podejmuje próby zdefiniowania grupy, która stanowiłaby swoisty zbiór tych narzędzi, które, jak słusznie zauważa M. Górski, są efektami planotwórczej działalności administracji publicznej (Górski, Hauser, Niewiadomski, Wróbel [red.] 2017: 188). Najczęściej grupę tę określa się mianem „dokumentów strategicznych", „aktów planistycznych", „aktów planowania" czy „planów i programów". Od ponad trzech dekad struktury administracji publicznej posługiwały się w kontekście omawianych narzędzi różnymi terminami, wybierając pojęcia takie jak „wytyczne", „zalecenia", „polityka", „krajowy plan" czy „strategiczny program/plan" – co jeszcze bardziej komplikuje kwestie definicyjne.

Ustawodawca często posługuje się wyżej przytoczonymi nazwami, używając ich w przepisach prawnych zawierających normy planistyczne o charakterze abstrakcyjnym. Istotnym przykładem tej praktyki jest art. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej u.z.p.p.r.), który *expresis verbis* wymienia sposoby prowadzenia polityki rozwoju, enumeratywnie wskazując na strategie rozwoju, programy, dokumenty programowe oraz polityki publiczne. W tym kontekście, jak zauważa J. Jaśkiewicz, należy uznać je za akty planistyczne, określające projektowanie i wykonawcze zadania oraz cele działania podmiotów, do których są skierowane (podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki rozwoju), w zakresie poszczególnych sektorów i obszarów oraz określonej w tych dokumentach perspektywie czasowej (Jaśkiewicz 2014: art. 4). Zatem uzasadnione wydaje się zastosowanie *per analogiam* takiego podejścia również w kontekście narzędzi będących efektem planotwórczej działalności administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska i polityki klimatycznej. Można więc przyjąć, że owe narzędzia są przede wszystkim aktami planowania, czyli aktami ustalającymi zadania, harmonogram, ewaluacje postępów oraz sposób ich wykonywania, adresowanymi do wskazanych odbiorców (Górski, Hauser, Niewiadomski, Wróbel [red.] 2017: 191). Należy jednak zauważyć, że w dziedzinie gospodarki przestrzennej „zawłaszczono" pojęcie „aktu planowania" jako domyślnego skrótu pojęcia „aktu planowania przestrzennego".

W doktrynie teorii prawa administracyjnego i polityki administracyjnej przyjęto określenie aktów planowania jako aktów wykonawczych polityki administracyjnej, która wykonywana jest przez administrację publiczną w różnych dziedzinach zadań publicznych, programowania celów i priorytetów, projektowania środków i sposobów działania oraz przewidywania efektów (Jeżewski,

Boć [red.] 2004: 316). Na potrzeby niniejszej publikacji wszelkie narzędzia planistyczne określane będą jako akty planowania.

3. Charakter prawny aktów planowania w zakresie ochrony środowiska i polityki klimatycznej

Uprzedzając przejście do badania mającego na celu holistyczne scharakteryzowanie norm planistycznych i aktów planowania przyjmowanych w dziedzinie polityki klimatycznej i środowiskowej, należy określić ich charakter prawny w wielodziedzinowym rozumieniu. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP) w art. 87 ust. 1 zawiera zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zgodnie z którym akty planowania nie stanowią aktów normatywnych. Zatem w teorii nie mogą one zawierać norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jeśli chodzi o źródła prawa wewnętrznie obowiązującego, do których odnosi się art. 93 Konstytucji RP, to nie kształtują one sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji, nie mogą stanowić też podstawy prawnej decyzji administracyjnych rozstrzygających o prawach i obowiązkach obywateli, a ich adresatami mogą być tylko jednostki organizacyjne podległe organowi, który wydał dany akt prawa wewnętrznie obowiązującego (Wlaźlak 2009: 8). W doktrynie podkreśla się jednak, że akty te, mimo że nie obowiązują *erga omnes*, mogą znacząco wpływać na kształtowanie się i modyfikacje sytuacji prawnej obywatela niebędącego częścią organu objętego aktem (Duniewska 1998: 21).

Z powyższego wynika, że akty planowania nie są możliwe do przyporządkowania względem zgodności z konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa. Oczywiście istnieje możliwość, by akt planowania stanowił zarazem akt normatywny, jednak wymaga to odpowiedniego ustawowego statuowania takiego charakteru, np. poprzez wskazanie w ustawie formy prawnej, jaką powinien mieć dany akt planowania (Górski, Hauser, Niewiadomski, Wróbel [red.] 2017: 191). Jeśli chodzi o akty planowania z dziedziny ochrony środowiska i polityki klimatycznej, zdecydowana większość ujęta została jako załącznik do uchwały Rady Ministrów. Problemy z określeniem charakteru aktów planowania nie są obce w doktrynie materialnego prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Jak twierdził już E. Ochendowski, „w systemie źródeł prawa występują akty, których charakter prawny nie jest łatwo ustalić" (Ochendowski 2006: 125). Właściwe wydaje się do tego typu aktów zaliczyć akty planowania.

4. Charakterystyka norm zawartych w aktach planowania

Nie ulega wątpliwości, że akty planowania, mimo braku ich kategorycznej przynależności do zbioru konstytucyjnych źródeł prawa, mają charakter źródeł

normotwórczych. W procesie szerokiej wykładni prawa, czyli braku ograniczenia jej jedynie do interpretacji przepisów prawa stanowionego doktryna wypracowała pojęcie norm planowych, które ze względu na swoją charakterystykę wyróżniane są w zbiorze norm prawnych (Góździewicz-Biechońska 2018: 36). Przyjmuje się, że struktura normy planowania kształtuje się wedle wzoru: „nakazuje się A, aby osiągnął stan rzeczy S, poprzez zestaw środków C" (Góździewicz-Biechońska 2018: 36). Norma planowa nie wskazuje konkretnych zachowań prowadzących do realizacji celu, lecz formułuje sam cel, który powinien zostać osiągnięty, to co odróżnia ją jednak od dyrektywy celowościowej, to wskazanie konkretnego środka lub zestawu środków, za pomocą których ów cel można osiągnąć.

Warto również zauważyć, że inne normy prawne mogą wiązać z procesem planowania lub jego wynikami określone skutki prawne – zarówno proceduralne, jak i materialno-prawne – mimo że samo planowanie nie stanowi jeszcze źródła prawa (Jakimowicz 2006: 413). W celu porównawczym zasięgnąć można również dorobku doktryny niemieckiego prawa administracyjnego materialnego, gdzie widoczny jest podział norm planowych na informacyjne, imperatywne i oddziaływające (Maurer, Nowacki [przeł.] 2006: 219–221). E. Ochendowski, dokonując analizy owej doktryny, objaśnia, że normy planowe informacyjne mają na celu prognozowanie przyszłości, normy planowe o charakterze imperatywnym wiążą bezpośrednio zarówno organ, jak i adresata normy, a normy planowe oddziaływające są powiązaniem norm informacyjnych i imperatywnych (Ochendowski 2006: 126). Bezpośrednie odniesienie niemieckiego podziału nie byłoby możliwe bez zbadania charakteru norm zawartych we wszystkich aktach planowania występujących w polskim systemie, co znacząco wykraczałoby poza ramy niniejszego opracowania, zatem przytoczenie tej koncepcji ma w tym tekście jedynie charakter informacyjny.

Warta podkreślenia jest również różnorodność form, które przyjmują normy planowania zawarte w aktach planowania. Mogą one mieć (np. w celu uniknięcia nieczytelności czy zbytniej obszerności tekstu aktu planowania) chociażby formę graficzną. Biorąc pod uwagę powyższe, nie sposób nie zauważyć wieloaspektowego zróżnicowania norm planowych zawartych w aktach planowania, co uniemożliwia sformułowanie przyjętego doktrynalnie modelu ich wykładni (Goździewicz-Biechońska 2018: 39). To, czy istnieje potrzeba wypracowania takiego modelu, jest tematem oddzielnym, który ze względu na obszerność dotyczącej go dyskusji nie zostanie podjęty w niniejszym opracowaniu.

5. Akty planowania a pozakrajowe porządki prawne

Nie można przystąpić do szczegółowej analizy aktów planowania w obszarze środowiskowo-klimatycznym bez podkreślenia istotnego wpływu i powiązania porządku prawnego Unii Europejskiej z polskim systemem prawnym. Gdy

1 grudnia 2009 roku wszedł w życie Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, rzeczywista stała się szerokiej skali reforma prawodawstwa Parlamentu Europejskiego oraz pozostałych przedmiotowo odpowiednich instytucji wspólnotowych. Określone w art. 1–6 TFUE uprawnienia podzielone zostały na dwie kategorie kompetencji UE – kompetencje wyłączne oraz kompetencje niemające charakteru wyłącznego. Stanowione prawo w zakresie obszarów odpowiednich dla kompetencji wyłącznych UE (przyp. polityka celna, ustanawianie reguł konkurencyjności, polityka pieniężna, zachowanie morskich zasobów biologicznych, wspólna polityka handlowa oraz zawieranie umów międzynarodowych) od wejścia w życie traktatu lizbońskiego miało charakter prawnie wiążący państwa członkowskie. Zgodnie twierdzi się, że reformacyjne skutki traktatu z Lizbony były jednym z najistotniejszych elementów ewolucji unijnego prawa pochodnego (Herma, Barcz [red.] 2008: 134). Strategiczne akty planowania są skutkiem przemian w sferze prawa administracyjnego i administracji publicznej, które nastąpiły w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Poprzedzając dalsze rozważania, należy podkreślić, że w ramach niniejszej publikacji zbadany został związek aktów planowania z pozakrajowymi porządkami prawnymi jedynie w odniesieniu do szerokiej identyfikacji źródeł impulsu ich powstania. W kontekście badania będącego przedmiotem publikacji istotne jest również odniesienie się do kwestii zobowiązań prawno-międzynarodowych państwa wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej lub faktu istnienia jako strona danej konwencji międzynarodowej. Ze względu na obszerność tej problematyki nie została ona poddana pogłębionej analizie w niniejszym opracowaniu, natomiast będzie stanowić istotny przedmiot dalszych badań autora.

Złożony charakter współczesnych problemów w sferze stosunków społeczno-gospodarczych wywołuje potrzebę wprowadzania przez państwo nowych instrumentów działania, a do takich zaliczyć należy strategiczne akty planowania (Kokocińska 2014: 10). Mogą one występować w różnorakim charakterze, np. być efektem realizacji obowiązku określonego w aktach prawnych szczebla unijnego. Proces ten dostrzec można między innymi w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej (dalej: ECL). Dyspozycja do utworzenia krajowych aktów planowania przez państwa członkowskie zawarta jest w art. 5 ust. 4 ECL, które traktuje o obowiązku przyjęcia i wdrożenia krajowej strategii oraz planów przystosowawczych w zakresie adaptacji do zmiany klimatu. W przepisie widoczny jest również wykaz szczególnie istotnych elementów, które powinny owe akty planowania zawierać.

Aktami planowania istotnie związanymi z europejskim prawodawstwem można z całą pewnością określić te akty, których ustanowienie nie jest wynikiem bezpośredniego zobowiązania określonego w rozporządzeniu lub dyrektywie, ale

sposobem realizacji postępów celów określonych w aktach normatywnych UE. Aktem planowania należącym do tej grupy jest „Strategia dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.". Jej przyjęcie i realizacja nie są *expressis verbi*s określone w prawie unijnym, lecz wywołane potrzebą opracowania strategii modernizacji sektora ciepłowniczego i technologii wykorzystywanych w procesie transformacji ciepłownictwa, która wynika z przyjętego w ramach „Europejskiego Zielonego Ładu" podwyższonego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. z 40 do 55%. W ramach osiągnięcia powyższego celu przyjęto pakiet legislacyjny „Fit for 55", który zawiera akty prawne dotyczące między innymi ciepłownictwa systemowego, jednak żaden z nich nie zobowiązuje poprzez swoje przepisy państw członkowskich do przyjęcia tego typu strategii. Słusznie uznano, że pomimo braku takiego zobowiązania krajowa strategia transformacji ciepłowniczej znacząco usprawni polski wkład w realizację unijnej polityki klimatyczno-środowiskowej.

Kolejnym rodzajem powiązania porządków prawnych UE i polskiego w kontekście aktów planowania jest ich opracowywanie, powołanie i realizacja w celu zwiększenia polityki spójności, która często obierana jest przez unijnego regulatora jako jedno z kryteriów określających wysokość różnych form finansowania ze środków unijnych działań państw członkowskich. Takie rozwiązanie przyjęto na przykład w odniesieniu do finansowania w zakresie „REPowerEU", czyli unijnego planu przyśpieszenia procesu uniezależnienia się Europy od rosyjskich paliw kopalnych i wzmocnienia transformacji energetycznej w Unii. Inwestycje realizowane w ramach „REPowerEU" przyjmują formę pożyczek lub dotacji, mających na celu wsparcie inicjatyw na przykład w zakresie transportu zeroemisyjnego, modernizacji sieci dystrybucyjnych czy rozwoju morskich farm wiatrowych.

Warte podkreślenia jest również występowanie aktów planowania, których podstawą wdrażania są akty prawa międzynarodowego. Wzorcowym przykładem takiego aktu jest „Strategia ochrony obszarów wodno-błotnych", która pozostaje nadal w fazie projektowania. Jej przyszłe wdrożenie realizuje zobowiązanie zawarte w ramach Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, która została sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r. (dalej: konwencja ramsarska). Jej celem jest ochrona i zrównoważone użytkowanie wszelkich mokradeł poprzez działania na szczeblu krajowym, lokalnym i międzynarodowym. Konwencja ramsarska to jedyny wielostronny akt prawa międzynarodowego, który został poświęcony ekosystemowi mokradeł, natomiast wdrażanie aktów planowania mających na celu ochronę obszarów wodno-błotnych przez jej strony to jedno z kluczowych działań, które mogą przyczynić się do realizacji jej celu.

6. Wnioski ze szczegółowej analizy wybranych polskich aktów planowania z obszaru ochrony środowiska i polityki klimatycznej

Poniższa część opracowania stanowi przedstawienie wniosków ze szczegółowej analizy 17 aktów planowania, które ze względu na ich przedmiot stanowią najistotniejsze, z perspektywy ochrony środowiska i polityki klimatycznej, koncepcyjne narzędzia określające ramy, cele, metody ewaluacji postępów oraz kierunki działalności administracji publicznej i innych wskazanych w nich adresatów. Analiza ta nie objęła wszystkich aktów planowania, które przedmiotowo odpowiadają tematowi niniejszego artykułu, ze względu na ich dużą liczbę oraz ograniczenia objętościowe opracowania. Skoncentrowano się zatem na aktach planowania o największym znaczeniu strategicznym i praktycznym, których wpływ na realizację celów środowiskowych i klimatycznych jest najbardziej bezpośredni i wymierny. Uwzględniono dokumenty o szerokim zakresie tematycznym, obejmujące kluczowe sektory gospodarki i obszary działalności państwa, które w największym stopniu determinują możliwości skutecznego przeciwdziałania zmianie klimatu oraz ochrony środowiska.

W analizie znalazły się zarówno strategie rozwoju o charakterze ogólnokrajowym i długofalowym (takie jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju czy Koncepcja Rozwoju Kraju 2050), jak i wyspecjalizowane akty planowania sektorowego dotyczące m.in. energetyki, transportu, rolnictwa, leśnictwa czy gospodarki odpadami. Istotnym kryterium był również stopień operacjonalizacji celów środowiskowych, przejawiający się w wyznaczeniu konkretnych działań, wskaźników monitorowania postępów, mechanizmów wdrażania oraz ich wpływie na praktykę legislacyjną i decyzyjną. W zestawieniu uwzględniono również akty planowania pozostające na etapie projektu, jeżeli ich finalizacja jest przewidywana w krótkim horyzoncie czasowym i jeśli już na tym etapie można wskazać ich znaczenie dla krajowej polityki klimatycznej i środowiskowej.

Poniżej przedstawiono wykaz 17 aktów poddanych analizie, z której wnioski zostały przedstawione w niniejszym opracowaniu. Dla przejrzystości i ułatwienia identyfikacji dokumenty zostały uporządkowane alfabetycznie według ich tytułów, a następnie ponumerowane:

1. Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 (dalej: KRK 2050);
2. Krajowy Plan Renowacji Budynków (wcześniej: Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków) (dalej: KPRB);
3. Krajowy Plan Rozliczeń dla Leśnictwa (dalej: KPRdL);
4. Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu (w tym aktualizacje) (dalej: KPEiK);
5. Krajowy plan gospodarki odpadami 2028 (dalej: KPGO 2028);
6. Krajowy program ograniczania zanieczyszczenia powietrza (dalej: KPOZP);

7. Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030) (dalej: KPOP);
8. Plan społeczno-klimatyczny (dalej: PSK);
9. Polityka Ekologiczna Państwa 2030 (dalej: PEP 2030);
10. Polityka Energetyczna Polski do 2040 (dalej: PEP 2040);
11. Polityka Surowcowa Państwa 2025 (dalej: PSP 2025);
12. Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 z perspektywą do 2040 r. (dalej: PSW 2030);
13. Strategia dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r. (dalej SDC);
14. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) (dalej: SOR lub ŚSRK);
15. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030 (dalej: SRT);
16. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 (dalej: SZRWRIR);
17. Strategiczny Plan Adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (dalej: SPA 2020).

Analiza wykazanych powyżej aktów planowania przeprowadzona została w ramach trzech kryteriów. Pierwszym z nich jest uwarunkowanie prawno-formalne powstania aktu, uwzględniające aspekty charakteru powodu ich ustanowienia, zdefiniowania ich w związku z porządkami prawnymi: krajowym, unijnym lub międzynarodowym, formę prawną ich ustanowienia oraz umiejscowienie ich w strukturach zarządzania strategicznego państwem. Kolejnym kryterium jest moc obowiązująca aktów, która odnosi się do harmonogramu czasowego ich obowiązywania, ich statusu względem etapów procesu opracowywania aktów oraz identyfikacji istnienia zobowiązań wskazujących wymagany termin ich przyjęcia. Trzecim i ostatnim kryterium analizy wskazanych aktów planowania jest charakterystyka norm w nich zawartych.

6.1. Uwarunkowania prawno-formalne powstania omawianych aktów planowania

Badając uwarunkowania prawno-formalne powstania wyżej wskazanych aktów planistycznych, należy podkreślić, że wszystkie one – choć w różnym stopniu i zakresie – realizują zobowiązania wynikające z porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z dnia 9 maja 1992 r. (dalej: UNFCCC). Część z tych dokumentów, takich jak projekt Koncepcji Rozwoju Kraju 2050 czy Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), wprost odwołuje się w swojej treści do tego międzynarodowego porozumienia. Pozostałe, choć nie wskazują bezpośrednio oraz porozumienie paryskie, pośrednio przyczyniają się do realizacji

jego celów – poprzez tworzenie krajowych instrumentów ograniczania emisji gazów cieplarnianych, wzmacnianie odporności na skutki zmiany klimatu oraz rozwijanie działań adaptacyjnych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Spośród badanych aktów planowania można wyróżnić dziewięć, których podstawa prawna uchwalenia znajduje się w krajowym porządku prawnym w postaci zobowiązania ustawowego, są to: KRK 2050 (art. 8a–8c u.z.p.p.r.), PSK (art. 14lzo u.z.p.p.r.), SOR (art. 9 ust. 2 u.z.p.p.r.), KPGO (art. 35 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 o odpadach [dalej: ustawa o odpadach]), KPOZP (art. 16b ustawy z dnia 17 lipca 2009 o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji [dalej: u.s.z.e.]), KPOP (art. 91c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska [dalej: p.o.ś.]), PEP 2030 (art. 14 ust. 1 p.o.ś.), PEP 2040 (art. 12,13–15 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 – Prawo energetyczne [dalej: prawo energetyczne) i KPEiK (art. 15ab prawo energetyczne), ważne jest tutaj wskazanie, że w kontekście KRK 2050, PSK i SOR u.z.p.p.r. *explicite* odwołuje się do tych aktów planistycznych, wskazując je z nazwy.

W kontekście unijnego systemu prawa część badanych aktów planistycznych znajduje bezpośrednią dyspozycję do ich opracowania w aktach szczebla europejskiego. Spośród wskazanych w opracowaniu aktów kryterium to spełniają: KPGO (art. 4 Dyrektywy 94/62/WE), KPOZP (art. 6 Dyrektywy 2016/2284), KPOP (art. 17 Dyrektywy 2008/50/WE), PSK (art. 4 ust. 1 rozporządzenia UE 2023/955), KPEiK (art. 3 rozporządzenia UE 2018/1999), KPRB (art. 3 art. 3 Dyrektywy UE nr 2024/1275) i KPRdL (art. 8. ust. 3 rozporządzenia LULUCF). Warte podkreślenia jest to, że przepisy dotyczące utworzenia i uchwalenia KPRB oraz KPRdL nie zostały transponowane do krajowego porządku prawnego.

Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 26 listopada 2014 r. wprowadziła nowy system zarządzania polityką rozwoju w Polsce. Zmiana ta miała istotny wpływ na strukturę i hierarchię systemu strategicznych aktów planowania (nie tylko w zakresie polityki rozwoju). Zgodnie z art. 9 omawianej ustawy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z innymi członkami Rady Ministrów zobowiązany jest do przygotowania projektu średniookresowej strategii rozwoju kraju (dalej: ŚSRK). Ten kluczowy akt planowania ma na celu określenie podstawowych uwarunkowań, celów i kierunków rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Okres obowiązywania aktu to 10–15 lat, a jego realizację zapewnia się przez strategię rozwoju województwa i „inne strategie rozwoju", czyli akty planowania, które odnoszą się do rozwoju konkretnego sektora, dziedziny, regionu lub rozwoju przestrzennego. Aktualnie obowiązującym aktem pełniącym rolę ŚŚRK jest SOR (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)), która stanowi podstawę do tworzenia innych aktów planowania. SOR wprowadza do struktury aktów planowania takie instytucje jak „strategiczne", które mają służyć realizacji przedstawionych w niej działań. Hierarchicznie

niższymi aktami planowania, które muszą zachować spójność z SOR, są tzw. zintegrowane strategie sektorowe, które w rozumieniu art. 9 ust. 3 u.z.p.p.r. pełnią rolę „innych strategii rozwoju". Spośród badanych aktów planistycznych w ramach niniejszego opracowania cztery z nich należą do zbioru dziewięciu zintegrowanych strategii sektorowych, są to: PEP 2030, PEP 2040, SRT i SZRWRiR. KPGO oraz PSP 2025 charakteryzuje się jako projekty strategiczne, czyli środki realizacji kolejno PEP 2030 i PEP 2040.

Zgodnie z art. 8a u.z.p.p.r. dokumentem określającym wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym jest koncepcja rozwoju kraju, której rolę pełni, będąca w fazie projektu, KRK 2050. Ten akt planistyczny zastępuje długookresową strategię rozwoju kraju – zarówno ten fakt, jak i horyzont czasowy obowiązywania dokumentu (maksymalnie 30 lat) wydają się podstawą do twierdzenia, jakoby KRK 2050 stanowiło akt planowania najwyższy rangą w strukturze strategicznego zarządzania krajem; pogląd ten podziela część środowiska badającego ową strukturę (Augustowski, Śniegocki, Wetmańska, Wojtyło 2024: 9). Niestety, nie znajduje się odzwierciedlenia go w przepisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która, jako dokument zawierający wnioski z analizy trendów rozwojowych o charakterze krajowym i światowym, jedynie określa koncepcje rozwoju kraju oraz identyfikuje wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w celu opracowania potencjalnych scenariuszy rozwoju. Pogląd o pryncypialnej pozycji hierarchicznej KRK 2050 może zostać oparty na wnioskach z wykładni autentycznej aktu planowania, albowiem Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej określa na wstępie KRK 2050 jako „dokument-drogowskaz dla planowania rozwoju państwa mający dać szeroki kontekst w dłuższej perspektywie czasowej" (MFiPR 2024: 2), jednak wątpliwe pozostaje jego umocowanie ustawowe w tej roli.

Warte podkreślenia jest umiejscowienie KPEiK-u w strukturze strategicznych aktów planowania. Zgodnie z rozporządzeniem UE 2018/1999 wszelkie akty planistyczne i polityki publiczne z dziedziny energetyczno-klimatycznej powinny być spójne z aktualnymi wersjami KPEiK-u. Taka konstrukcja wymogu względem tego aktu planowania pozwala wnioskować, że w zakresie energii i klimatu jest to dokument najwyższy hierarchicznie. Niestety, zarówno wstrzymany proces aktualizacji PEP 2040, jak i przedłużający się proces aktualizacji KPEiK-u powodują kryzys w strategicznym zarządzaniu polityką klimatyczną (Rosicki 2015; Augustowski, Śniegocki, Wetmańska, Wojtyło 2024: 17). Jednocześnie Polska jest jedynym krajem unijnym, który wciąż nie przygotował długoterminowej strategii określającej swój wkład do osiągnięcia neutralności klimatycznej UE do 2050 r.

W kontekście formy prawnej aż dwanaście z badanych aktów planowania zostało przyjętych w formie uchwały Rady Ministrów, z czego na dziesięć z nich forma ta została narzucona ustawowo.

6.2. Moc obowiązująca aktów planowania

Akty planowania dotyczące ochrony środowiska i polityki klimatycznej, oparte na przepisach ustawowych lub wynikające bezpośrednio z wymogów prawa unijnego, zazwyczaj zajmują bardziej stabilną i wyraźną pozycję niż te, które nie mają takiego formalnego umocowania. Istotne jest również ich miejsce w ogólnokrajowym systemie strategicznego zarządzania oraz powiązania z innymi dokumentami planowania. Dokumenty, które są ze sobą silnie powiązane i wzajemnie się wspierają, są znacznie trudniejsze do unieważnienia bez wywołania negatywnych konsekwencji dla całego systemu, w którym wiele planów poruszających kwestie środowiskowe i klimatyczne byłoby zagrożonych „efektem domina".

W obecnym kontekście politycznym rośnie ryzyko podejmowania prób podważenia ważności określonych aktów planowania. Jak wskazują liczne analizy dotyczące podejścia środowisk prawicowo-populistycznych do problematyki środowiskowej i klimatycznej, coraz bardziej zauważalne staje się zjawisko tzw. przyswojenia kwestii zmiany klimatu (Skoglund, Stripple 2018: 345–365). Otwarte zaprzeczanie ich istnieniu staje się coraz rzadsze – nawet wśród ugrupowań skrajnie prawicowych bywa już postrzegane jako pogląd marginalny czy wręcz ekscentryczny. Zamiast tego pojawia się strategia retorycznego uznania zmian klimatycznych, połączonego z jednoczesnym zmniejszaniem ich znaczenia oraz bagatelizowaniem potencjalnych skutków. Takie „ujarzmienie" tematu nie oznacza jednak rezygnacji ze sceptycyzmu – wciąż obecna jest silna nieufność wobec naukowców, IPCC oraz organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, które oskarżane są o liberalne stronniczości i polityczne uprzedzenia, rzekomo wpływające na sposób uprawiania nauki o klimacie (Fisher 2019: 133–152). Mając na uwadze obserwowalny wzrost poparcia środowisk politycznych, które wpisują się w nurt sceptycyzmu, a nawet negacji wobec zmiany klimatu, właściwe jest podkreślenie poglądu J. Jendroski, M. Reese'a i L. Squintani, którzy powołując się na orzecznictwo francuskie i niemieckie, alarmują, że konieczne jest przyjmowanie takich polityk i ram prawnych, które są przede wszystkim zdolne do rzeczywistego osiągnięcia celów w zakresie mitygacji i adaptacji do zmiany klimatu (Jendrośka, Reese, Squintani 2021: 87–116).

Spośród badanych aktów planowania ponad połowa (dziewięć) pozostaje nieaktualna bądź znajduje się w fazie projektowania. Obserwacja ta może budzić poważne zastrzeżenia co do sprawczości i spójności systemu zarządzania strategicznego w Polsce. W przypadku aktów planowania takich jak KPOP, gdzie aktualizacja zgodna jest z harmonogramem modyfikacji dokumentu, bądź SDC, która nie jest obarczona zobowiązującymi terminami, sytuacja ta jest z formalnego punktu widzenia całkowicie uzasadniona. Brak uchwalenia lub aktualizacji reszty z nich jest alarmujący.

W szczególności niebezpieczna jest sytuacja, gdy ów brak spełnia znamiona niewypełnienia zobowiązania określonego w unijnych aktach prawnych. Spośród badanych aktów planowania mamy z nią do czynienia w przypadku KPEiK, KPRdL, KPRB i PSK. Zgodnie z obowiązkiem wyrażonym w rozporządzeniu (UE) 2018/1999 KPEiK jest ustanawiany na okres 10 lat i podlega obowiązkowi aktualizacji w połowie tego okresu. Część państw członkowskich, do których należała między innymi Polska, nie miała przygotowanych wcześniej PSK oraz KPRB. Wobec tych krajów zastosowano art. 14 ust. 2 przywoływanego rozporządzenia, który nakładał obowiązek dostarczenia uzupełnionych o te akty planowania finalnych wersji KPEiK do 30 czerwca 2024 r. Do tej pory Komisja otrzymała 22 plany, jednak pięć państw – w tym Polska – nie dopełniło tego obowiązku (Enrad 2025). KPRB w czerwcu 2025 r. jest już gotowy, natomiast PSK znajduje się w fazie projektowania po etapie konsultacji publicznych, które zakończyły się w czerwcu 2025 r. Sytuacja ta rodzi potencjalne niebezpieczeństwa mogące objawiać się na przykład w ograniczonym dostępie do funduszy unijnych, które pełnią kluczową rolę w planowanych inwestycjach krajowych. Tożsamym ryzykiem obarczone są skutki przedłużającej się aktualizacji KPRdL na lata 2026–2030, która zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia LULUCF powinna zostać przedłożona Komisji Europejskiej do 30 czerwca 2023 r.

Nieaktualne akty planistyczne, których uchwalenie lub zaktualizowanie nie jest wypełnieniem zobowiązania określonego w prawie wspólnotowym, nie powodują zagrożenia w postaci ograniczonego dostępu do środków unijnych, ale stanowią realną przeszkodę w strategicznym zarządzaniu państwem. Pozytywny wydaje się fakt, że prace mające skutkować uchwaleniem długoterminowej strategii KRK 2050 są na finalnym etapie. Nie można powiedzieć tego o akcie planowania, który pełni rolę ŚSRK w krajowej strukturze planowania rozwoju – SOR, zgodnie z art. 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, uchwalony został na okres 10 lat w 2015 r. Oznacza to, że aktualizacja aktu powinna zostać przeprowadzona najpóźniej w 2025 r. Niestety, obecny stan projektowania nie wskazuje na to, by termin ten został dotrzymany. Oddzielnym aspektem jest fakt, że SOR na początku bieżącej dekady przestał odpowiadać na wyzwania współczesnej rzeczywistości. Kontekst społeczno-gospodarczy uległ istotnej transformacji pod wpływem przyspieszających procesów transformacji energetyczno-klimatycznej, intensyfikującej się cyfryzacji, długofalowych skutków pandemii COVID-19 oraz pogłębiających się zagrożeń geopolitycznych, w szczególności w kontekście napaści Rosji na Ukrainę. Jeśli dojdzie do sytuacji, w której ŚSRK traktowany będzie jako akt nieobowiązujący lub nieważny, stawia to pod znakiem zapytania moc wiążącą podległych mu zintegrowanych strategii sektorowych, takich jak PEP 2030 czy SRT. Wadliwość aktów planowania oraz ich hierarchiczny wpływ na całą strukturę zarządzania strategicznego, znacząco wykraczają poza obszar

tematyczny tego opracowania, jednak warto podkreślić ryzyko destabilizacyjne, które taka sytuacja może za sobą nieść.

Mimo że na ten moment większość zintegrowanych strategii sektorowych ma moc obowiązującą aktów planowania, to w odniesieniu do części z nich podkreśla się brak aktualności względem dynamicznego rozwoju świata. Do tego typu aktów planowania zaliczyć można bez wątpienia PEP 2040, co do którego panuje przekonanie, że był nieaktualny już w momencie uchwalenia (Wiejski, Wojtyło 2023: 17), a niespodziewane wydarzenia geopolityczne, zwłaszcza agresja Rosji na Ukrainę, tylko pogłębiły jego braki (Tokarski 2024: 63).

6.3. Charakterystyka norm zawartych w badanych aktach planowania

Ze względu na objętość wykazanych aktów planowania analiza szczegółowa ich treści oraz wynikająca z niej próba scharakteryzowania poszczególnych elementów normatywnych znacznie wykraczałyby poza przyjęte standardy publikacji. W niniejszym opracowaniu analiza charakterystyki norm zawartych w aktach planowania stanowić będzie próbę esencjonalnego zbadania ich na podstawie wyodrębnienia wspólnych typów norm, występujących powszechnie w każdym wykazanym w tekście akcie planowania. Należy jednak zaznaczyć, że z tej części analizy zostało wyłączone KRK 2050, które jest dokumentem wizyjnym, nie zawiera celów, nie wskazuje konkretnych organów administracji publicznej odpowiedzialnych za dane działanie – pełni rolę podręcznika wartości dla przygotowujących inne akty planistyczne, zwłaszcza z dziedziny polityki rozwojowej.

Typem normy prawnej zdecydowanie dominującym w treści badanych aktów planowania jest szeroko rozumiana norma planowa. Jej specyfika była pobieżnie zarysowana we wcześniejszej części artykułu, jednak ze względu na złożony charakter należy przyjrzeć się temu typowi norm w bardziej szczegółowym ujęciu. Jak wykazano wcześniej, charakter normy planowej można uzależnić od formy aktu planowania ją zawierającego, zatem zdecydowana ich większość mogłaby zostać uznana za normy obowiązujące wewnętrznie, tj. normy, które nie mają możliwości kształtowania praw i obowiązków podmiotów spoza organu administracji je ustanawiającego (Knosala 1998: 171–175). Jednak jak słusznie zauważa R. Stasikowski, normy planowe wykazują bardzo silny związek z normami prawa powszechnie obowiązującego, albowiem mogą przedmiotowo wiązać interes podmiotów innych niż adresaci normy stricte wewnętrznej (Stasikowski 2009: 23–39). Uważa on, że normy planowe nie mogą stanowić podstawy prawnej roszczeń obywateli, ale powinny stanowić podstawę prawną obowiązków państwa wobec nich. Co ważne, pojawiają się interpretacje, które mogłyby podważyć to twierdzenie na podstawie interpretacji prawa międzynarodowego, a konkretnie na podstawie Konwencji o dostępie do informacji,

udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, która została podpisana 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (Bar 2023: 33–50). Warta podkreślenia jest również dyskusja, która toczy się wokół charakteru adresata normy planowej. Pojawiają się poglądy, że normy planowe wyznaczają, najczęściej za pomocą indykatorów, cel, który powinien zostać osiągnięty poprzez wykonanie konkretnych zadań przez indywidualnie wskazane podmioty lub grupy podmiotów, zatem można określić je mianem norm o charakterze indywidualno-konkretnym (Dąbek 2013: 76–103). Zarazem jednak często przyjmowana jest opinia W. Brzezińskiego, charakteryzującego normy planowe jako normy generalne o szczególnym charakterze, zarówno ogólnym, jak i konkretnym (Brzeziński 1974: 251–255). Najczęściej poprzez wyznaczone cele normy te obarczone są obowiązkiem ich realizacji w wyznaczonym terminie.

R. Stasikowski, dokonując analizy doktryny niemieckiego prawa administracyjnego, zwrócił uwagę na różnicę w konstrukcji prawnej norm planowych (którym nadał miano norm zawierających programy finalne lub zadaniowe) i klasycznych norm prawnych (które określił jako normy kondycjonalne): „Pierwotnie normy prawne programowały pewne zachowania podmiotów prywatnych, podając w swej treści cele do zrealizowania, instrumenty, sankcje, adresatów, organy oraz kryteria kontroli zachowań jednostek. Określa się je jako normy zawierające programy warunkowe (*Konditionalprogramm*). Wraz z administracją świadczącą pojawiły się nowe kategorie norm prawnych, które ograniczały się nierzadko do wskazania jedynie celu lub celów, które mają być osiągnięte. Te zostały nazwane normami zawierającymi programy finalne (*Finalprogramm*). Zabezpieczenie ich wykonania zwykle następuje przez kompletny opis zadań publicznych, które muszą zostać wykonane, by mógł zostać zrealizowany program finalny, oraz kompletu zagadnień organizacyjnych i proceduralnych związanych z danym zadaniem lub konglomeratem zadań publicznych. Normy tego rodzaju zawierają programy zadaniowe (*Aufgabenprogramm*)".

Drugim typem norm prawnych, które występują w badanych aktach planowania, są normy planowo-parametryczne (Ostrowska, Salachna, Tyniewicki [red.] 2024: art. 50). Chociaż dominują one w obszarze prawa finansowego, pojawiają się również w aktach planowania, takich jak KPEiK czy KPGO. W literaturze norma parametryczna rozumiana jest jako norma postępowania, której przedmiot wyznaczany jest przez wielkość liczbową, czyli parametr (Bonczkowski 2017: 150). Ujęcie normy parametrycznej w dwuczłonie „planowo-parametryczna" oznacza, że dana norma planowa określa cel przedmiotowego działania w postaci parametru. W kontekście normy planowo-parametrycznej ciekawa jest kwestia jej analizy z punktu widzenia koncepcji dwóch norm funkcjonalnie sprzężonych. W duchu owej koncepcji przyjmuje się, że dana norma planowo-parametryczna jest to

norma sankcjonowana ze względu na jakąś inną normę, która aktualizuje się dopiero w momencie naruszenia owej normy sankcjonowanej (Lang 2008: 22).

7. Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule pozwala na sformułowanie kilku istotnych wniosków. Po pierwsze, akty planowania z zakresu ochrony środowiska i polityki klimatycznej, które określają cele oraz formułują pośrednio lub bezpośrednio obowiązki, zajmują złożoną pozycję w krajowym systemie prawnym. Są one co do zasady pozbawione mocy wiążącej w rozumieniu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, lecz mogą istotnie wpływać na działania administracji oraz realnie kształtować politykę publiczną. Ich skuteczność zależy w dużej mierze od spójności systemowej, klarowności celów oraz ich powiązania z instrumentami wykonawczymi i finansowymi.

Po drugie, wiele z obowiązujących dokumentów strategicznych jest nieaktualnych, co stawia pod znakiem zapytania ich adekwatność wobec dynamicznie zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych i klimatycznych. Zjawisko to szczególnie widoczne jest w odniesieniu do dokumentów takich jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2020 czy Polityka Energetyczna Polski 2040. Brak ich aktualizacji lub przedłużający się proces opracowywania nowych strategii osłabia możliwość skutecznej realizacji wskazanych w nich celów, a także utrudnia wypełnianie powiązanych z nimi obowiązków, w tym zobowiązań międzynarodowych i reagowanie na wyzwania środowiskowe.

Wreszcie, w świetle powyższych ustaleń konieczne wydaje się przyjęcie modelu zarządzania planistycznego, który nie tylko porządkuje hierarchię i rolę poszczególnych aktów planowania, ale również nadaje im większą spójność prawną i praktyczną skuteczność. Niezbędna jest też refleksja ustawodawcza nad wzmocnieniem formalnoprawnego statusu tych dokumentów – tak, aby ich wdrażanie mogło być efektywnie monitorowane, a cele i obowiązki – realnie egzekwowane.

Bibliografia

Międzynarodowe akty prawne

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.

Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, podpisana 2 lutego 1971 r. w Ramsarze.

Porozumienie Paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r.

Unijne akty prawne

Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Dz.U. UE. L. z 1994 r. Nr 365, s. 10 z późn. zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy. Dz.U. UE. L. z 2008 r. Nr 152, s. 1 z późn. zm.

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

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Wersja przekształcona.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE. Dz.U. UE. L. z 2018 r. Nr 156, s. 1 z późn. zm.

Rozporządzenie 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, s. 1 z późn. zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021/119 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.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060, Dz.U. UE. L. z 2023 r. Nr 130, s. 1 z późn. zm.

Krajowe akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. z 2024 r. poz. 266 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2025 r. poz. 647.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2025 r. poz. 198.

Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, Dz.U. z 2022 r. poz. 673 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2022 r. poz. 699, z późn. zm.

Opracowania

Augustowski, Wojciech, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska i Michał Wojtyło. 2024. *KRK 2050 i co dalej? Od koncepcji rozwoju do zintegrowanego planowania strategicznego*. Warszawa: Instytut Reform.

Bar, Magdalena. 2023. Access to justice regarding plans and programmes related to the environment – Polish law in the light of Article 9.3 of the Aarhus Convention. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 21(1): 33–50. DOI: 10.25167/osap.5005.

Bettini, Giovanni i Anna Casaglia. 2024. From denial to domestication: Unpacking Italy's right-wing approach to climate migration and security. *Geoforum* 155: 104079.

Bonczkowski, Michał. 2017. O normie parametrycznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 79(4): 149–162. DOI: 10.14746/rpeis.2017.79.4.12.

Brzeziński, Wacław. 1974. Normy planowe i wytyczne. W: *Teoria państwa i prawa. Wybór tekstów*, (red.) Stanisław Ehrlich, 251–255. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Dąbek, Dorota. 2013. Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 3(11): 76–103.

Duniewska, Zofia. 1998. *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Ferdous, Jahid. 2016. Organization theories: from classical perspective. *International Journal of Busines*, *Economics and Law* 9(2): 1–6.

Fischer, Frank. 2019. Knowledge politics and post-truth in climate denial: on the social construction of alternative facts. *Critical Policy Studies* 13(2): 133–152.

Goździewicz-Biechońska, Justyna. 2018. Wykładnia norm planowych w prawie ochrony środowiska – zagadnienia wstępne. *Studia Prawnicze KUL* 2(74): 27–45.

Górski, Marek. 2017. Strategie, plany i programy. W: *Prawo administracyjne materialne. Tom 7*, (red.) Roman Hauser, Zygmunt Konrad Niewiadomski, Andrzej Wróbel, 185–231. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Herma, Cezary. 2008. Likwidacja „struktury filarowej" Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego. W: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, (red.) Jan Barcz, 111–155. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Jakimowicz, Wojciech. 2006. *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Kraków: Wolters Kluwer.

Jaśkiewicz, Jacek. 2014. Komentarz do art. 4. W: *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*. Wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 15.06.2025.

Jendrośka, Jerzy, Moritz Reese i Lorenzo Squintani. 2021. Towards a new legal framework for sustainability under the European Green Deal. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(2): 87–116. DOI: 10.25167/osap.4274.

Jeżewski, Jan. 2004. Polityka administracyjna zagadnienia podstawowe. W: *Administracja publiczna*, (red.) Jan Boć, 298–324. Poznań: Kolonia Limited.

Knosala, Ernest. 1998. *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Kokocińska, Katarzyna. 2014. Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 77(3): 369–372.

Maurer, Hartmut. 2003. *Ogólne prawo administracyjne*, (przeł.) Konrad Nowacki. Wrocław: Kolonia Limited.

Ochendowski, Eugeniusz. 2006. *Prawo administracyjne*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora.
Ostrowska, Anna. 2024. Komentarz do art. 50. W: *Finanse publiczne. Komentarz*, (red.) Joanna Małgorzata Salachna, Marcin Tyniewicki. Warszawa: Wolters Kluwer.
Rosicki, Remigiusz. 2015. The energy policy of Poland up to 2050 – a Critical Analysis. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne* 1: 51–62.
Skoglund, Annika and Johannes Stripple. 2018. From climate skeptic to climate cynic. *Critical Policy Studies* 13(3): 345–365.
Stasikowski, Rafał. 2009. O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej. *Przegląd Prawa Publicznego* 5: 23–29.
Tokarski, Stanisław. 2024. Priorytety transformacji energetyki na początku 2024 r. *Nowa Energia* 1(92): 58–65.
Wiejski, Paweł i Michał Wojtyło. 2023. *Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji*. Warszawa: Instytut Reform.
Wierzbowski, Marek. 2020. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
Wlaźlak, Katarzyna. 2009. Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej. *Przegląd Prawa Publicznego* 6: 22–24.
Zimmermann, Jan. 2013. *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Materiały źródłowe

KPEiK, Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu na lata 2021–2030 (wraz z aktualizacjami), Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2019 / aktualizacja: 2023.
KPGO 2028, Krajowy plan gospodarki odpadami 2028, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2022.
KPOP, Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 z perspektywą do 2030, Ministerstwo Klimatu, Warszawa 2020.
KPOZP, Krajowy program ograniczania zanieczyszczenia powietrza, Ministerstwo Klimatu, Warszawa 2019.
KPRB, Krajowy Plan Renowacji Budynków (wcześniej: Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków), Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Warszawa 2022.
KPRdL, Krajowy Plan Rozliczeń dla Leśnictwa, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021.
KRK 2050 Koncepcja Rozwoju Kraju, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2024.
PEP 2030, Polityka Ekologiczna Państwa 2030, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2019.
PEP 2040, Polityka Energetyczna Polski do 2040 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021.
PSK, Plan społeczno-klimatyczny, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2023.
PSP 2025, Polityka Surowcowa Państwa 2025, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2023.
PSW 2030, Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 z perspektywą do 2040 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021.
SDC, Strategia dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2022.

SPA 2020, Strategiczny Plan Adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do 2030, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2013.
SRT, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r., Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2019.
Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2017.
SZRWRIR, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2020.

Strony internetowe

Unia upomina Polskę – brak zaktualizowanego planu KPEiK może skończyć się karą. Dostęp: 10.06.2025.