

**Mariusz Baran**

Uniwersytet Jagielloński

m.baran@uj.edu.pl

ORCID: 0000-0003-1896-7378

**Barbara Iwańska**

Uniwersytet Jagielloński

barbara.iwanska@uj.edu.pl

ORCID: 0000-0003-0832-9428

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.04>

## Mitygacja i adaptacja – dynamika zmian i kontynuacja w systemie prawa ochrony środowiska<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Środowisko i jego ochrona jest przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin naukowych. Jedną z nich są nauki prawne. W ramach tej dyscypliny naukowej zauważalny jest stały rozwój zarówno na polu regulacji prawnej, jak i prowadzonych badań naukowych, ukierunkowanych na prawne zagadnienia ochrony i zarządzania środowiskiem lub jego zasobami z różnych perspektyw: systemowych, dogmatycznych czy interdyscyplinarnych. Powszechna zgoda co do „ukonstytuowania się prawa ochrony środowiska jako dyscypliny prawniczej, zarówno naukowej, jak i dydaktycznej”<sup>2</sup> aktualizuje widoczne w nauce prawa ochrony środowiska podejście systemowe<sup>3</sup>. Przedmiotem badań i analiz są bowiem nie tylko szczegółowe zagadnienia związane z prawem ochrony środowiska (polskim, unijnym i międzynarodowym), ale także te, które są istotne dla wyodrębnienia prawa ochrony środowiska w jednolitym systemie prawa, jako obszaru regulacji prawnej o swoistym przedmiocie, celach czy cechach. Na tle ewolucji prawa ochrony środowiska podejmowane są badania dotyczące kwestii fundamentalnych dotyczących przedmiotu prawa ochrony środowiska, jego aksjologii, koncepcji współczesnego prawa ochrony środowiska, zasad prawnych ochrony środowiska czy miejsca środowiska i jego ochrony jako dobra chronionego w systemie

<sup>1</sup> Autorzy wskazują, że inspiracją dla przedstawienia tytułowej problematyki mitygacji i adaptacji na tle dynamiki zmian i kontynuacji w prawie ochrony środowiska jest nurt badań zapoczątkowany przez prof. dr. hab. Andrzeja Wasilewskiego w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska UJ – zob. A. Wasilewski, *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 768–775.

<sup>2</sup> A. Habuda, *Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat?* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 53. Zob. także J. Boć, E. Samborska-Boć [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002, s. 137.

<sup>3</sup> Zob. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 106.

prawa, jak i dalszych odnoszących się do kierunków ochrony środowiska instytucji i instrumentów prawa ochrony środowiska<sup>4</sup>.

W ten nurt znakomicie wpisują się liczne publikacje Jubilatki, Pani Profesor J. Ciechanowicz-McLean, która dzieląc się swoją wiedzą i doświadczeniem, wyznacza także nowe kierunki, tendencje rozwojowe nauki prawa ochrony środowiska. W najnowszych opracowaniach Janina Ciechanowicz-McLean zwraca uwagę na cztery grupy aktualnych problemów nauki prawa ochrony: pierwsza „wiąże się z powstaniem globalnego prawa ochrony środowiska, które jest odpowiedzią na pojawiające się w skali świata globalne zagrożenia środowiska” (takie jak zmiany klimatu); druga odnosi się do problemu globalizacji, czyli lokalnych działań w masowej skali na rzecz dobrostanu środowiska; trzecia dotyczy szeroko pojętej kwestii odpowiedzialności za środowisko, czyli urzeczywistniania sprawiedliwości ekologicznej, zaś czwarta grupa to zagadnienia na pograniczu prawa ochrony środowiska i praw człowieka dotyczące prawa człowieka do życia w odpowiednim ekologicznie środowisku i obejmuje trzy elementy: „prawo do życia, prawo człowieka do życia odpowiedniej jakości, prawo do środowiska przyszłych pokoleń” (sprawiedliwość międzypokoleniowa)<sup>5</sup>. Wskazane aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska, a także szczególne zainteresowania naukowe Pani Profesor Janiny Ciechanowicz-McLean prawem ochrony klimatu były impulsem do podjęcia tytułowego zagadnienia dotyczącego mitygacji i adaptacji jako przejawu kontynuacji i dynamiki zmian w systemie prawa ochrony środowiska.

Kontekst systemowy uzasadnia osadzenie tych działań w systemie prawa ochrony środowiska i w jego integracyjnym wymiarze oraz na tle ewolucji koncepcji prawa ochrony środowiska. Zacząć jednak należy od podstaw prawnych mitygacji i adaptacji.

## 1. Podstawy prawne mitygacji i adaptacji

Odpowiedź systemu prawnego na kryzys klimatyczny opiera się na dwóch podstawowych kierunkach działania (środkach): mitygacji (powstrzymanie oraz łagodzenie zmian klimatu przez redukcję emisji gazów cieplarnianych, poprawę efektywności energetycznej; zwiększanie udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto, sekwestracji, tj. wychwytywaniu i bezpiecznym składowaniu CO<sub>2</sub>; zmniejszenie energochłonności sektorów gospodarki) oraz adaptacji (dostosowywanie społeczeństwa, przemysłu, środowiska, ekosystemu do zmian

<sup>4</sup> Tytułem przykładu zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2012; B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013; *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015; P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne...*, s. 106; I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021; B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2, s. 57–69.

<sup>5</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrójowe UAM” 2019, nr 43, s. 35–50.

klimatu)<sup>6</sup>. Jak trafnie podkreśla Janina Ciechanowicz-McLean, regulacje prawne w tym zakresie tworzone są „z góry do dołu» – od prawa międzynarodowego, czyli konwencji klimatycznej, począwszy, przez regulacje unijne aż do regulacji krajowych”<sup>7</sup>. Ten kierunek jest szczególnie widoczny w przypadku działań (instrumentów) mitygujących, czyli redukcyjnych. Z kolei w obszarze działań adaptacyjnych (przystosowawczych) większą aktywność legislacyjną widać obecnie na poziomie krajowym i regionalnym niż międzynarodowym<sup>8</sup>.

Podstawowym aktem prawa międzynarodowego regulującym problematykę podejmowania globalnych działań na rzecz łagodzenia zmian klimatu jest Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r.<sup>9</sup> Jej podstawowym celem jest ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny, poprzez zachęcanie stron konwencji do podejmowania wysiłków redukcyjnych. Zgodnie z jej art. 2 Ramowa konwencja ma na celu ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze „na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny”; cel ten powinien zostać osiągnięty „w okresie wystarczającym do naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatu”<sup>10</sup>. Konwencja nie zawierała początkowo żadnych obowiązkowych limitów ani mechanizmów egzekwowania. Została ona w tym zakresie uzupełniona Protokołem z Kioto oraz Porozumieniem paryskim<sup>11</sup>.

Pierwszym dokumentem, który faktycznie nakładał na strony Ramowej konwencji konkretne zobowiązania w zakresie redukcji emisji, był, uzupełniający postanowienia konwencji, Protokół z Kioto. Z punktu widzenia zobowiązań redukcyjnych (mitygujących) istotny jest załącznik B do Protokołu, w którym określono ilościowe ograniczenia

<sup>6</sup> I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes with Particular Focus on the Legal Environment of the Energy Sector*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, nr 3, s. 34.

<sup>7</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 11.

<sup>8</sup> Zob. np. art. 5 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243 z 9.07.2021, s. 1; dalej: rozporządzenie 2021/1119).

<sup>9</sup> Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238; dalej: Ramowa konwencja); weszła w życie dnia 21 marca 1994 r., po ratyfikowaniu jej przez 50 państw.

<sup>10</sup> Ogólny cel, jakim jest ograniczenie wzrostu temperatury na świecie do co najwyżej 2°C powyżej poziomu przedprzemysłowego, został przyjęty 18 lat po zawarciu Ramowej Konwencji – zob. wynik COP16/CMP6, który odbył się w Cancun w 2010 r., <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a02.pdf> [dostęp: 20.01.2023].

<sup>11</sup> Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684; dalej: Protokół z Kioto); Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzone w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 36; dalej: Porozumienie paryskie). Zob. C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021, s. 19 i nn.

i redukcje emisji w latach 2008–2012 przyznane każdej stronie załącznika I do Ramowej konwencji. Z kolei dnia 8 grudnia 2012 r. Konferencja Stron Konwencji przyjęła w Ad-Dausze Poprawkę dauhańską do Protokołu z Kioto, która wprowadziła w latach 2013–2020 drugi okres rozliczeniowy dla stron Protokołu (tym samym Poprawka przedłużyła okres obowiązywania Protokołu)<sup>12</sup>. Poprawka dauhańska zmienia załącznik B do Protokołu z Kioto, ustanawiając na lata 2013–2020 nowe zobowiązania redukcyjne wyrażone jako procent emisji z roku lub okresu bazowego lub procent emisji z roku referencyjnego<sup>13</sup>.

Zaś w 2015 r. w Paryżu przyjęto nowe światowe porozumienie odnośnie do wysiłków, jakie wspólnota międzynarodowa ma podejmować w kierunku dalszego przeciwdziałania zmianom klimatu<sup>14</sup>. Jednym z celów Porozumienia paryskiego jest ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego.

Celem Ramowej konwencji jest przywrócenie równowagi w atmosferze pomiędzy dwutlenkiem węgla a innymi gazami cieplarnianymi, którą naruszyła działalność antropogeniczna. W odniesieniu do zobowiązań stron Ramowa konwencja podkreśla, że są one wspólne, lecz zróżnicowane<sup>15</sup> (*common, but differentiated*)<sup>16</sup>. Jak się podkreśla, zobowiązania są zatem wzajemne formalnie, nie mają jednak charakteru wzajemnego materialnie, gdyż nie są w każdym przypadku ekwiwalentne<sup>17</sup>. Państwa strony, wykonując zobowiązania strony, mają brać pod uwagę specyficzne narodowe i regionalne priorytety, cele i okoliczności rozwojowe<sup>18</sup>. Oznacza to konieczność uwzględniania sytuacji państw rozwijających się, w tym najsłabiej rozwiniętych, w szczególności podatnych na różnorodne następstwa zmiany klimatycznej<sup>19</sup>.

W ramach zobowiązań zawartych w umowach międzynarodowych dotyczących ochrony klimatu można wyróżnić zarówno **zobowiązania mitygacyjne**, jak i **zobowiązania adaptacyjne** oraz pozostałe<sup>20</sup>.

<sup>12</sup> Zob. *Essential EU Climate Law*, red. E. Woerdman, M. Roggenkamp, M. Holwerda, Cheltenham-Northampton 2021, s. 10–23.

<sup>13</sup> Dodatkowo poprawka rozszerza katalog gazów cieplarnianych, określonych w załączniku A do Protokołu, o trójfluorek azotu. Poprawka weszła w życie dnia 31 grudnia 2020 r.

<sup>14</sup> Porozumienie weszło w życie dnia 4 listopada 2016 r.

<sup>15</sup> Zob. C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej...*, s. 19; zob. też art. 10 Protokołu z Kioto, art. 2 ust. 2 Porozumienia paryskiego – w tej ostatniej umowie dodano jeszcze „in light of different national circumstances”.

<sup>16</sup> W Ramowej konwencji uzgodniono dwie zasady: 1) strony powinny działać „w oparciu o zasadę słuszności i w ramach ich wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności i odpowiednich możliwości”; 2) strony z krajów rozwiniętych powinny przejąć inicjatywę w walce ze zmianami klimatu – zob. H. Thorgeirsson, *Objective (Article 2.1) [w:] The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, red. D. Klein, M. Pia Carazo, M. Doelle, J. Bulmer, A. Higham, Oxford 2017, s. 124–127.

<sup>17</sup> C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej...*, s. 19.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*; zob. art. 4 ust. 8–10 Ramowej konwencji.

<sup>20</sup> Pośród pozostałych zobowiązań wskazać należy na te dotyczące wsparcia finansowego (np. art. 11 Ramowej konwencji) oraz zobowiązania w zakresie poddania się międzynarodowej weryfikacji wykonywania, przestrzegania i efektywnego działania zobowiązań (art. 10 Ramowej konwencji).

Zobowiązania mitygacyjne (redukcyjne), już tu wskazane, obejmują postanowienia w zakresie ograniczenia przyczyn lub łagodzenia następstw zmiany klimatycznej (zob. art. 4–6 Porozumienia paryskiego oraz Protokół z Kioto<sup>21</sup>). Z kolei zobowiązania adaptacyjne (przystosowawcze) to zobowiązania zmierzające do ograniczenia następstw i wykształcenia odporności na zmianę klimatu (zob. m.in. art. 6 Ramowej konwencji, art. 7 Porozumienia paryskiego).

Jeśli chodzi o środki mitygacyjne, to w aspekcie zobowiązań konwencyjnych Protokół z Kioto ukształtował projekt pierwszej generacji (wiązących) przepisów klimatycznych, uzupełniając w tym zakresie Ramową konwencję. Na podstawie art. 3 Protokołu z Kioto państwa strony wskazane w załączniku B do tego Protokołu, tj. państwa rozwinięte oraz państwa będące w procesie transformacji do gospodarki rynkowej, nałożyły na siebie zobowiązanie ograniczenia indywidualnie lub wspólnie w latach 2008–2012 antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku A do Protokołu, wyrażonych w ekwiwalencie dwutlenku węgla o przynajmniej 5% w stosunku do roku 1990. Państwa strony wskazane w załączniku I do Ramowej konwencji znajdujące się wówczas w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej, w tym Polska, mogły przyjąć jako rok bazowy datę inną niż rok 1990.

Z kolei, jeśli chodzi o zobowiązania adaptacyjne (przystosowawcze), to już Ramowa konwencja w art. 2 wśród jej celów wymienia wprost, oprócz „ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny”, także, że „poziom taki powinien być osiągnięty w okresie wystarczającym do naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatu”. Następnie pośród zobowiązań państw stron w art. 4 Ramowej konwencji wskazano m.in.:

- 1) formułowanie, wdrażanie, publikowanie i regularne aktualizowanie krajowych i – tam, gdzie jest to właściwe – regionalnych programów obejmujących środki łagodzenia zmian klimatu, jak również środki ułatwiające odpowiednią adaptację do zmian klimatu;
- 2) współpracę w przygotowaniu adaptacji do skutków zmian klimatu;
- 3) uwzględnianie zmian klimatu w stopniu, w jakim jest to możliwe, w projektach lub podejmowanych przedsięwzięciach, dla łagodzenia bądź adaptacji do zmian klimatu, w dziedzinie społecznej, ekonomicznej i polityki ochrony środowiska, stosując właściwe metody, np. oceny oddziaływania formułowane i określane przez państwa z punktu widzenia minimalizowania negatywnego wpływu na gospodarkę, zdrowie publiczne i jakość środowiska.

Z kolei Porozumienie paryskie w art. 2 ust. 1 lit. b wskazuje, że dążenie do intensyfikacji globalnej odpowiedzi na zagrożenie związane ze zmianami klimatu, polega m.in. na zwiększeniu zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz

---

<sup>21</sup> Ramowa konwencja nie sprecyzowała zobowiązań redukcyjnych. Uczynił to Protokół z Kioto na okres 2008–2012. Z kolei poprawka z Dohy ustaliła cele redukcyjne na lata 2013–2020. Porozumienie paryskie wyznaczyło cel w postaci dążenia do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego.

wspieranie odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności.

W art. 7 Porozumienia paryskiego wskazano na „globalny cel w zakresie adaptacji, polegający na zwiększeniu zdolności do adaptacji, wzmocnieniu odporności i zmniejszeniu podatności na zmiany klimatu, mając na względzie przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju i zapewnienie wystarczających działań w zakresie adaptacji, w kontekście celu dotyczącego temperatury”. Wreszcie podkreślono, że „aktualna potrzeba adaptacji jest znacząca i że wyższy poziom wysiłków na rzecz łagodzenia zmian klimatu może zmniejszyć potrzebę dodatkowych wysiłków w zakresie adaptacji oraz że większe potrzeby w zakresie adaptacji mogą wiązać się z większymi kosztami adaptacji” (art. 7 ust. 4).

Unijna polityka klimatyczna realizuje powyższe cele wynikające ze zobowiązań międzynarodowych i opiera się zasadniczo na celach w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, zużycia energii odnawialnej i efektywności energetycznej.

Treść art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>22</sup> wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony została uzupełniona o wskazanie, że w ramach realizacji jednego z celów polityki UE w dziedzinie środowiska – promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska – szczególną uwagę UE będzie zwracała na kwestię „zwalczania zmian klimatu”.

Do dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony brak było w prawie pierwotnym wyraźnie wyodrębnionej unijnej polityki w dziedzinie energii. Dopiero w Traktacie z Lizbony ustanowiono podstawy prawne polityki energetycznej UE (art. 194 TFUE). Przepis art. 194 TFUE składa się z trzech ustępów, z których pierwszy wskazuje cel główny tej polityki (zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego UE i jej państw członkowskich) i cztery cele szczegółowe, których realizacja zapewni jednocześnie realizację wspomnianego celu głównego. Z kolei ust. 2 akapit 1 i 3 tego artykułu stanowią długo oczekiwaną, jednoznaczną podstawę traktatową dla aktów prawa pochodnego przyjmowanych w ramach realizacji celów polityki energetycznej UE. Wreszcie ust. 2 akapit 2 art. 194 TFUE potwierdza prawo państw członkowskich do kształtowania wewnętrznej struktury zaopatrzenia w energię.

Unia opracowała różne instrumenty, w tym handel uprawnieniami do emisji i różne standardy emisji, aby osiągnąć swoje cele klimatyczne w sposób stymulujący opłacalność i uwzględniający solidarność między państwami członkowskimi. Zakres prawodawstwa UE w obszarze ochrony klimatu rozwijał się stopniowo – od bardziej sektorowych przepisów w latach 90. do kompleksowych ram prawnych, które obejmują szeroki zakres działań, takich jak produkcja przemysłowa, wytwarzanie energii, transport i mieszkalnictwo<sup>23</sup>.

Podstawę unijnych wysiłków na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, będących jednocześnie realizacją międzynarodowych zobowiązań Unii i jej państw

<sup>22</sup> Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2.06.2016, s. 47; dalej: TFUE.

<sup>23</sup> Zob. *Essential EU Climate...*, s. 10 i nn.

członkowskich w dziedzinie przeciwdziałania zmianom klimatu<sup>24</sup>, stanowią obecnie przede wszystkim: rozporządzenie 2021/1119 (Europejskie prawo o klimacie), dyrektywa 2003/87/WE<sup>25</sup> (tzw. dyrektywa ETS) oraz rozporządzenie 2018/842<sup>26</sup> (tzw. rozporządzenie ESR)<sup>27</sup>.

Dyrektywa 2003/87/WE, powołująca unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tzw. EU ETS), oraz rozporządzenie 2018/842 są instrumentami o charakterze redukcyjnym, czyli zmierzają do realizacji unijnego celu polegającego na redukcji emisji gazów cieplarnianych. Podobny charakter ma rozporządzenie 2018/841<sup>28</sup> (tzw. rozporządzenie LULUCF), dotyczące sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów, leśnictwa, który to sektor stanowi osobny filar realizacji unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Z kolei rozporządzenie 2021/1119 jest obecnie podstawowym instrumentem unijnej polityki w obszarze adaptacji (zob. art. 5). W myśl art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2021/1119 zarówno instytucje Unii, jak i państwa członkowskie zapewniają ciągłe postępy w zwiększaniu zdolności do adaptacji, wzmacnianiu odporności i zmniejszaniu podatności na zmianę klimatu zgodnie z art. 7 Porozumienia paryskiego.

Rozporządzenie 2021/1119 przewiduje następujące ramy dla działań adaptacyjnych:

---

<sup>24</sup> Z punktu widzenia podmiotowego Ramowa konwencja rozróżnia zobowiązania podstawowe (art. 4 ust. 1), które dotyczą wszystkich stron, zobowiązania stron wymienionych w załączniku I (zaliczono do nich m.in. Wspólnotę Europejską i jej ówczesnych 15 członków, ale również państwa znajdujące się w procesie transformacji gospodarczej, w tym Polskę; art. 4 ust. 2 Ramowej konwencji), a także zobowiązania stron wymienionych w załączniku II (tzw. rozwinięte strony Konwencji, art. 4 ust. 3; tutaj również znalazła się m.in. Wspólnota Europejska, a także 12 ówczesnych jej członków).

<sup>25</sup> Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. L 275 z 25.10.2003, s. 32, ze zm.; dalej: dyrektywa 2003/87/WE).

<sup>26</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, s. 26, ze zm.; dalej: rozporządzenie 2018/842). Rozporządzenie EST zastąpiło poprzednio obowiązującą decyzję 2009/406/WE (tzw. decyzję ESD).

<sup>27</sup> Ponadto jest wiele dalszych aktów prawa pochodnego, które wpisują się w przeciwdziałanie zmianom klimatu (np. rozporządzenie 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu), przyjmowane są też w ramach realizacji Europejskiego Zielonego Ładu w różnych politykach Unii nowe strategie (np. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 czy też Nowa strategia leśna UE 2030), jak również dokonywane są zmiany w prawie pochodnym poprzez przyjmowanie nowych aktów prawnych (np. projekt rozporządzenia w sprawie odtwarzania przyrody, tzw. *restoration law*) czy zmianę już obowiązujących (np. wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/1020 i dyrektywę (UE) 2019/904 oraz uchylającego dyrektywę 94/62/WE).

<sup>28</sup> 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. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, s. 1, ze zm.).

- po pierwsze, przyjęcie unijnej strategii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu zgodnie z Porozumieniem paryskim i dokonywanie jej regularnego przeglądu (art. 5 ust. 2);
- po drugie, przyjęcie i wdrażanie krajowych strategii i planów przystosowawczych, z uwzględnieniem unijnej strategii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu i na podstawie rzetelnych analiz dotyczących zmiany klimatu i wrażliwości, a następnie ocena postępów oraz wskaźników ich realizacji, bazując na najlepszych dostępnych i najbardziej aktualnych dowodach naukowych, a także ich regularne aktualizowanie (art. 5 ust. 4);
- po trzecie, zapewnienie, by stosowane w Unii i w państwach członkowskich strategie polityczne dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu były spójne, wzajemnie się wspierały, dostarczały dodatkowych korzyści strategiom sektorowym i działały na rzecz lepszej integracji kwestii przystosowania się do zmiany klimatu we wszystkich obszarach polityki, w tym w razie potrzeby odpowiednich strategii i działań społeczno-gospodarczych i środowiskowych (z uwzględnieniem w szczególności najsłabszych i najbardziej dotkniętych grup ludności i sektorów), a także w działaniach zewnętrznych Unii (art. 5 ust. 3);
- po czwarte, uwzględnianie przez państwa członkowskie w krajowych strategiach szczególnej podatności konkretnych sektorów, między innymi rolnictwa, oraz systemów wodnych i żywnościowych, jak również bezpieczeństwa żywnościowego, a także promowanie rozwiązań opartych na zasobach przyrody i przystosowanie się oparte na ekosystemach (art. 5 ust. 4);
- po piąte, wreszcie, przyjęcie wytycznych określających wspólne zasady i praktyki w zakresie identyfikacji i klasyfikacji materialnych i fizycznych zagrożeń klimatycznych oraz zarządzania ostrożnościowego tymi zagrożeniami (art. 5 ust. 5).

Pomimo iż powyższy akt przyjął formę rozporządzenia, czyli aktu mającego skutek bezpośredni, nie nakłada on skonkretyzowanych obowiązków na podmioty prywatne, a adresatami rozporządzenia 2021/1119 są przede wszystkim państwa członkowskie, których działania w zakresie wprowadzania instrumentów pozwalających osiągnąć wskazane w rozporządzeniu cele będą kontrolowane przez Komisję Europejską. Zgodnie z rozporządzeniem 2021/1119 wdrażanie szczegółowych rozwiązań legislacyjnych będzie co prawda dokonywane zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, ale istotne jest to, że to Komisja Europejska posiada instrumenty do zapewnienia sprawnego osiągnięcia wyznaczonych celów: po pierwsze, poprzez mechanizm kontrolny, w ramach którego może wystosowywać do państw członkowskich zalecenia odnośnie do wdrażanych środków (zob. art. 7 ust. 2), a po drugie, poprzez podejmowanie własnych inicjatyw ustawodawczych (jak również innych działań).



## 2. Mitygacja i adaptacja – dynamika zmian i kontynuacja w prawie ochrony środowiska

### 2.1. O pojęciu mitygacji i adaptacji klimatycznej

Pojęcie mitygacji klimatycznej rozumieć można szeroko i odnieść je do całokształtu działań, które mają na celu ograniczanie antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenie ich pochłaniania przez pochłaniacze (art. 1 rozporządzenia 2021/1119). To nie tylko redukcja emisji gazów cieplarnianych. Zakresem tego pojęcia trafnie obejmuje się „dekarbonizację – obniżenie emisyjności (redukcję emisji oraz politykę wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii), pochłanianie gazów cieplarnianych i efektywność energetyczną”<sup>29</sup>. Takie rozumienie pojęcia mitygacji (redukcja i łagodzenie) przyjęte zostało w rozporządzeniu 2020/852<sup>30</sup> (nazywanym też rozporządzeniem w sprawie taksonomii), w świetle którego łagodzenie zmian klimatu oznacza „proces polegający na utrzymaniu wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie poniżej 2°C i na dążeniu do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomów sprzed epoki przemysłowej, jak określono w porozumieniu paryskim” (art. 2 pkt 5), a działalność gospodarczą kwalifikuje się jako wnoszącą istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu, jeżeli „wnosi istotny wkład w ustabilizowanie stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie pozwalającym zapobiec groźnej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny, zgodnie z długoterminowym celem dotyczącym temperatury określonym w porozumieniu paryskim poprzez niedopuszczanie do powstania emisji gazów cieplarnianych lub ich ograniczanie lub zwiększanie pochłaniania gazów cieplarnianych, w tym poprzez innowację procesową lub produktową” (art. 10 ust. 1). Działalnością gospodarczą spełniającą to kryterium jest, zgodnie z przywołanym przepisem, m.in.: „wytwarzanie, przekazywanie, przechowywanie, dystrybuowanie lub wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych”, oraz działalność przyczyniająca się m.in. do poprawy efektywności energetycznej, zwiększenia „czystej lub neutralnej dla klimatu mobilności”, przejścia „na wykorzystywanie materiałów odnawialnych ze zrównoważonych źródeł”, zwiększenia „wykorzystania bezpiecznych dla środowiska technologii wychwytywania i utylizacji dwutlenku węgla (CCU) oraz wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS)”, wzmocnienia „łądowych pochłaniaczy dwutlenku węgla”, stworzenia „infrastruktury energetycznej wymaganej do obniżenia emisyjności systemów energetycznych” oraz produkowania „czystych i wydajnych paliw ze źródeł odnawialnych lub neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla”. Wyliczenie to nie jest wyczerpujące, niemniej obrazuje kierunki działań łagodzących.

<sup>29</sup> J. Goździewicz-Biechońska, *Prawne instrumenty redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze non-ETS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 10, s. 15–16.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. Urz. UE L 198 z 22.06.2020, s. 13; dalej: rozporządzenie 2020/852).

Termin „adaptacja”, pomimo że obecnie jest już szeroko stosowany w agencji zmian klimatycznych, to nie ma jednolitej definicji. Ilona Przybojewska wskazuje, że „niektórzy badacze twierdzą, że adaptacja oznacza „dostosowanie się do nieuniknionych skutków antropogenicznych i naturalnych zmian klimatu», podkreślając, że zmiany klimatu mają różne źródła, ale wszystkie ich skutki wymagają adaptacji. Inni wskazują, że oprócz dostosowania się do negatywnych skutków zmian klimatu adaptacja obejmuje również drugi aspekt wykorzystania ewentualnych korzyści, jakie mogą przynieść zmiany klimatu”<sup>31</sup> [tłum. własne].

Te dwa ujęcia adaptacji widoczne są w definicji adaptacji zaproponowanej w dokumentach Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (dalej: IPCC), w której przez adaptację rozumie się „przystosowanie w systemach naturalnych lub ludzkich w odpowiedzi na rzeczywiste lub oczekiwane bodźce klimatyczne lub ich skutki, w celu złagodzenia szkód lub wykorzystania korzystnych możliwości”<sup>32</sup>. Podobnie jest w opisie tego pojęcia zamieszczonym na europejskiej platformie przystosowania się do zmiany klimatu Climate-ADAPT, zgodnie z którym celem adaptacji jest zarządzanie ryzykiem klimatycznym do akceptowalnego poziomu z wykorzystaniem wszelkich pozytywnych szans, które mogą się pojawić<sup>33</sup>. Termin ten rozumie się również jako „uczenie się, jak żyć z konsekwencjami zmian klimatu”<sup>34</sup>.

Jak trafnie zauważa Ilona Przybojewska, na gruncie wiążącego prawa UE pojęcie adaptacji można odnaleźć w różnych aktach prawa pochodnego przyjmowanych w ramach unijnej polityki klimatycznej<sup>35</sup> (polityki UE w dziedzinie środowiska czy energetyki), począwszy od rozporządzenia 2021/1119 (art. 1 akapit 2 oraz art. 5), przez dyrektywę 2003/87/WE (art. 3d ust. 4, art. 13, 10 ust. 3 lit. a i c, załącznik II) oraz rozporządzenie 2021/241<sup>36</sup>, aż po rozporządzenie 2020/852, w którym adaptacja do zmian klimatu to jeden z sześciu kwalifikowanych celów środowiskowych<sup>37</sup> sformułowanych na potrzeby stosowania tego aktu. Ostatni z przywołanych aktów zawiera definicję

<sup>31</sup> I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes...*, s. 34 i przywołana tam literatura.

<sup>32</sup> Przywołane za: *Poradnik dotyczący włączania problematyki zmian klimatu i różnorodności biologicznej do oceny oddziaływania na środowisko*, Unia Europejska 2013, s. 8, [https://www.cupt.gov.pl/archiwalna/images/zakladki/ochrona\\_srodowiska/Tlumaczenie\\_na\\_polski\\_-\\_GDOS\\_2015.pdf](https://www.cupt.gov.pl/archiwalna/images/zakladki/ochrona_srodowiska/Tlumaczenie_na_polski_-_GDOS_2015.pdf) [dostęp: 20.01.2023]. Zob. także IPCC, *2012: Summary for Policymakers [w:] Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, red. C.B. Field, V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, P.M. Midgley, Cambridge, UK–New York, NY, USA, s. 3: „Adaptation: In human systems, the process of adjustment to actual or expected climate and its effects, in order to moderate harm or exploit beneficial opportunities. In natural systems, the process of adjustment to actual climate and its effects; human intervention may facilitate adjustment to expected climate”.

<sup>33</sup> Zob. *Adaptation options*, Climate ADAPT, [https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/knowledge/adaptation-information/adaptation-measures/index\\_html?set\\_language=en](https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/knowledge/adaptation-information/adaptation-measures/index_html?set_language=en) [dostęp: 20.01.2023].

<sup>34</sup> Zob. *Poradnik dotyczący włączania problematyki zmian klimatu...*, s. 8.

<sup>35</sup> I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes...*, s. 37.

<sup>36</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 18.02.2021, s. 17, ze zm.).

<sup>37</sup> Tak też I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes...*, s. 37.

legalną pojęcia adaptacji do zmian klimatu, przez które rozumie „proces przystosowywania się do rzeczywistych i oczekiwanych zmian klimatu i ich skutków” (art. 2 pkt 6). Motyw 25 preambuły oraz art. 11 rozporządzenia 2020/852 konkretyzują to pojęcie poprzez przesłankę rezultatu celu środowiskowego adaptacji do zmian klimatu realizowanego przez daną działalność gospodarczą – powinna ona „wnosić istotny wkład w ograniczanie lub powstrzymywanie niekorzystnych skutków obecnych lub oczekiwanych przyszłych warunków klimatycznych albo ryzyka związanego z takimi niekorzystnymi skutkami, wywieranymi na samą działalność lub na ludzi, przyrodę lub aktywa” (motyw 25)<sup>38</sup>.

Choć definicje legalne pojęcie adaptacji do zmian klimatu (podobnie jak pojęcie łagodzenia zmian klimatu jako elementu środków mitygujących) w rozporządzeniu 2020/852 (w sprawie taksonomii) sformułowane zostały na potrzeby jego stosowania (oceny zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej dla celów jej finansowania), będącego aktem z obszaru funkcjonowania rynku wewnętrznego (przyjętym na podstawie art. 114 TFUE), to z uwagi na horyzontalny i przekrojowy charakter tego aktu legislacyjnego, a także pojemne treściowo i – co ważne – dynamiczne ujęcie pojęć „łagodzenia zmian klimatu” i „adaptacji do zmian klimatu” (jako ukierunkowany celowo proces) powoduje, że mogą one stanowić przynajmniej punkt odniesienia także dla innych obszarów regulacji prawnej.

Złożoność koncepcji adaptacji do zmian klimatu i terminologii wynika z bardzo wielu czynników (wzajemnie sprzężonych). W analizach podkreśla się nie tylko zróżnicowanie potrzeb adaptacji (biofizycznych i środowiskowych, społecznych, instytucjonalnych, zaangażowania sektora prywatnego, potrzeby w zakresie informacji, pojemności i zasobów)<sup>39</sup>, ale i zróżnicowanie opcji i metod adaptacji<sup>40</sup>. Klasyfikuje się je przykładowo na szare środki (odnoszące się do „technologicznych i inżynierskich rozwiązań służących poprawie adaptacji terytorium, infrastruktury i ludzi”), zielone środki (opierają się one „ekosystemowym (lub naturalnym) podejściu i wykorzystują liczne usługi zapewniane przez naturalne ekosystemy służące poprawie odporności i zdolności adaptacyjnych”) oraz miękkie środki (obejmują one „polityczne, prawne, społeczne, zarządcze i finansowe środki, które mogą zmienić ludzkie zachowania i style rządzenia, przyczyniając się do poprawy zdolności adaptacyjnych i zwiększenia świadomości

<sup>38</sup> Na treść tego motywu i jego znaczenie dla ustalenia pojęcia adaptacji wskazuje także I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes...*, s. 37–38.

<sup>39</sup> I.R. Noble, S. Huq, Y.A. Anokhin, J. Carmin, D. Goudou, F.P. Lansigan, B. Osman-Elasha, A. Villamizar, 2014: *Adaptation needs and options* [w:] *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Part A: *Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, L.L. White, Cambridge, UK–New York, NY, USA, s. 839–844, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap14\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap14_FINAL.pdf) [dostęp: 20.01.2023].

<sup>40</sup> Zob. także klasyfikowanie działań ze względu na koszty i korzyści i wyróżnione typy działań inwestycyjnych lub generalnych typu: *win-win, no-regrets, low-regrets, elastyczne* – zob. *Poradnik adaptacji miasta do zmiany klimatu*, red. W. Szymalski, Warszawa 2019, s. 47–50, [https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/poradnik\\_adaptcity.pdf](https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/poradnik_adaptcity.pdf) [dostęp: 20.01.2023].

w kwestiach związanych ze zmianą klimatu<sup>41</sup>). Inny proponowany podział to podział na opcje strukturalne i fizyczne, opcje społeczne i opcje instytucjonalne<sup>42</sup>. Kontrowersyjna i dyskusyjna pozostaje także kwestia mierników dla adaptacji (zasadność, skuteczność, wydajność, akceptowalność, słuszność, spójność i dalsze)<sup>43</sup> w celu mierzenia jej postępów. Kształt działań adaptacyjnych warunkują zagrożenia<sup>44</sup> i ich potencjalne skutki.

Mozaika rozwiązań adaptacyjnych umożliwia wskazanie jedynie kilku przykładów takich działań. Korzystając z ustaleń zawartych w *Strategicznym planie adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 SPA*<sup>45</sup>, rozwiązania te mają charakter wieloaspektowy (przedmiotowo i podmiotowo), mogą przybrać postać działań legislacyjnych, organizacyjnych, informacyjnych, badań naukowych w różnych sektorach (np. gospodarki budownictwa, energetyki, gospodarki przestrzennej, ochrony zdrowia i wielu dalszych)<sup>46</sup>. Tytułem przykładu są to: opracowanie i wdrożenie metod oceny ryzyka powodziowego i ryzyka podtopień, „przygotowanie systemu energetycznego do zmienionych warunków z uwzględnieniem szczytu zimowego i letniego zapotrzebowania na energię”, projektowanie sieci przesyłowych „odpornych” na ekstremalne sytuacje pogodowe, zwiększenie lesistości, zazielenianie miast, „zwiększanie świadomości w zakresie: zmian klimatu i sposobów minimalizowania ich skutków”, badania w obszarze zachorowań na choroby klimatologiczne i wiele innych<sup>47</sup>.

## 2.2. Mitygacja i adaptacja z perspektywy prawa ochrony środowiska jako przedmiotu interwencji prawodawcy<sup>48</sup> (unijnego i krajowego)

W nauce prawa ochrony środowiska przedmiotem refleksji pozostaje nadal kwestia, jak definiować pojęcie „prawo ochrony środowiska” i jego zakres<sup>49</sup>. Analiza prawa pozytywnego oraz poglądów nauki prawa ochrony środowiska skłania do przyjęcia, że

<sup>41</sup> Zob. *Exploring potential adaptation options for policy and decision-makers: The Climate-ADAPT Catalogue*, Climate ADAPT, [https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/videos/webinar-exploring-potential-adaptation-options-for-policy-and-decision-makers-the-climate-adapt-catalogue?set\\_language=en](https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/videos/webinar-exploring-potential-adaptation-options-for-policy-and-decision-makers-the-climate-adapt-catalogue?set_language=en) [dostęp: 20.01.2023] – tłum. własne.

<sup>42</sup> Tak I.R. Noble i in., 2014: *Adaptation needs...*, s. 844–849.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 853–854 i przywołana tam literatura.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Ministerstwo Środowiska, *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, Warszawa 2013, s. 36 i nn., [https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user\\_upload/bip/strategie\\_plany\\_programy/Strategiczny\\_plan\\_adaptacji\\_2020.pdf](https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Strategiczny_plan_adaptacji_2020.pdf) [dostęp: 2.05.2023].

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 34–36.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 36–42.

<sup>48</sup> A. Habuda, *Systemowość prawa ochrony środowiska...* Jest to jedna z perspektyw systemowości prawa ochrony środowiska, którą autor ten analizuje.

<sup>49</sup> Zob. np. B. Rakoczy, *O publicznym i prywatnym prawie ochrony środowiska*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2, s. 18–25; B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 71. Zob. także J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 101–114.

o ile pojęcie prawa ochrony środowiska, pomimo jego wieloznaczności<sup>50</sup>, najczęściej opisywane jest przez pryzmat przedmiotu i celu regulacji prawnej w tej dziedzinie rzeczywistości, o tyle opis „pola” tego prawa, zakresu regulacji normatywnej tej dziedziny rzeczywistości (aktów prawa tworzących prawo ochrony środowiska), nie jest już tak oczywisty.

Z perspektywy prawa pozytywnego, specyfiki przedmiotu regulacji prawa ochrony środowiska (przy czym posługujemy się terminem „środowisko” w rozumieniu przyjętym w art. 3 pkt 15 prawa ochrony środowiska<sup>51</sup>) i jego celów, uzasadnione jest opisywanie krajowego prawa ochrony środowiska jako systemu przepisów, „których przedmiotem jest ochrona i kształtowanie środowiska”<sup>52</sup>, jako ogół „norm prawnych, których przedmiotem jest ochrona środowiska, o ściśle określonych celach i założeniach programowych [...]”<sup>53</sup> lub szerzej, w nawiązaniu do treści podstawowych pojęć prawa ochrony środowiska (środowisko, ochrona środowiska), jako „normy prawne nakazujące zaniechanie lub działanie pozwalające na zachowanie lub przywrócenie równowagi ogółu elementów przyrodniczych będących w stanie naturalnym, jak i też przekształconych w wyniku działalności lub bytowania człowieka”<sup>54</sup>. Uwzględniając perspektywę konstytucyjną, prawo ochrony środowiska tworzą normy prawa, które służą zabezpieczeniu i realizacji wartości i dóbr chronionych konstytucyjnie<sup>55</sup>, w tym konkretyzują konstytucyjny obowiązek Rzeczypospolitej Polskiej ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP<sup>56</sup>) obowiązek władz publicznych zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP), obowiązek władz publicznych ochrony środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego wspólnym i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), obowiązek wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4 Konstytucji RP), powszechny obowiązek dbałości o środowisko i ponoszenia

<sup>50</sup> Zob. R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 101–104.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.; dalej: p.o.ś.).

<sup>52</sup> J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne...*, s. 101. Zob. także zaproponowaną przez T. Bojara-Fijałkowskiego koncepcję prawa środowiska, które tworzy prawo ochrony środowiska i prawo zarządzania środowiskiem. Autor ten definiuje prawo środowiska jako „reguły dotyczące środowiska i różnej aktywności z nim związanej czy też na nim prowadzonej, w tym jego ochrony i zarządzania jego elementami”, T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, s. 28.

<sup>53</sup> R. Paczuski, *Ochrona środowiska...*, s. 104.

<sup>54</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019, s. 18–19. Autorka ta definiuje także prawo ochrony środowiska jako prawo regulujące „stosunki społeczne związane ze środowiskiem, jego ochroną i eksploatacją jego zasobów”, *ibidem*, s. 29.

<sup>55</sup> Jak podkreśla M. Florczak-Wątor, konstytucja czyni zdrowe środowisko jedną z wartości konstytucyjnych objętych troską państwa i jego obywateli, M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 74 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

<sup>56</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

odpowiedzialności za jego pogorszenie (art. 86 Konstytucji RP), także konstytucyjne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP).

Na poziomie unijnym ze względu na brak definicji legalnej pojęcia środowiska w prawie pierwotnym, różnice w sposobie jego definiowania w prawie pochodnym oraz doktrynie, wyznaczenia „pola” unijnego prawa ochrony środowiska można dokonać przez pryzmat celów polityki Unii w dziedzinie środowiska i zakresu regulacji, ujmowanego w takich kategoriach jak: „pojęcie kapitału naturalnego”, „pojęcie zdrowia” oraz „pojęcie zielonej gospodarki”<sup>57</sup>, obejmując jego zakresem także regulacje dotyczące horyzontalnych i globalnych zarazem wyzwań związanych ze zmianami klimatu<sup>58</sup>. To szerokie ujęcie zakresu unijnego prawa ochrony środowiska potwierdza definicja legalna pojęcia „prawo ochrony środowiska” zawarta w rozporządzeniu nr 1367/2006<sup>59</sup>, w świetle którego pojęcie prawo ochrony środowiska „oznacza przepisy prawne Wspólnoty, które bez względu na podstawę prawną przyczyniają się do realizacji celów polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w Traktacie: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego” (art. 2 ust. 1 lit. f rozporządzenia 1367/2006).

Tak ujmowane prawo ochrony środowiska jest przedmiotem licznych krajowych aktów powszechnie obowiązującego prawa o zróżnicowanej randze (konstytucja, akty prawa powszechnie obowiązującego), przedmiocie i celach (ochrona środowiska, jego zasoby, ochrona życia i zdrowia<sup>60</sup>), które z jednej strony poddawane są próbom porządkowania i klasyfikacji<sup>61</sup>, z drugiej aktualizują pytania o przynależność niektórych ustaw, określonych jako „działowe” (jak choćby prawo wodne czy prawo geologiczne i górnicze), do „szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska (bądź o ich rozdzielności)”<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> A. Sikora, *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 2, s. 6.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 264 z 25.09.2006, s. 13, ze zm.; dalej: rozporządzenie 1367/2006).

<sup>60</sup> Jak podkreśla J. Ciechanowicz-McLean, „tradycyjne ujęcie prawa ochrony środowiska jako obszar regulacji prawnej, obejmującego ogół norm prawnych mających za przedmiot ochronę środowiska, koncentruje się na podkreśleniu specyfiki przedmiotu ochrony, ze wskazaniem opartym na wyróżnieniu dóbr chronionych: środowiska i jego elementów, ochrony życia i zdrowia człowieka oraz identyfikacji określonych zagrożeń: odpady, hałas, promieniowanie elektro- magnetyczne, chemikalia”, J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki...*, s. 35–36.

<sup>61</sup> Zob. np. M. Górski [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 12–13 (autor ten wyróżnia ustawy horyzontalne, sektorowe i pozasektorowe); J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki...*, s. 35.

<sup>62</sup> J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne...*, s. 104; o wątpliwościach dotyczących zaliczenia niektórych ustaw działowych do prawa ochrony środowiska J. Rotko, w nawiązaniu do poglądów literatury, pisze na s. 102–104 przywołanego artykułu.

Tę mozaikę źródeł prawa i przedmiotowego zróżnicowania wewnętrznego prawa ochrony środowiska dodatkowo wzmacnia dynamika tego obszaru regulacji prawnej na przestrzeni lat, jego otwartość na zmieniającą się rzeczywistość (przemiany cywilizacyjne, „tempo procesów degradujących środowisko”<sup>63</sup> i ich skutki dla obecnych i przyszłych pokoleń, „zagrożenia ekosystemów Ziemi oraz różnych form życia, w tym życia ludzkiego”<sup>64</sup>), a także multicytryczność systemu prawa i zachodzące procesy globalizacji i europeizacji prawa ochrony środowiska<sup>65</sup>. Warto w tym miejscu powrócić do wskazanych przez Janinę Ciechanowicz-McLean aktualnych problemów nauki prawa ochrony środowiska, wśród których autorka ta wymienia m.in. problematykę globalizacji prawa, którą rozumie „jako rosnący wpływ integracji międzynarodowej na system prawa krajowego lub obowiązywanie wspólnych rozwiązań prawnych ponad granicami państw, np. w ramach organizacji międzynarodowych, czy też przez dostosowywanie obowiązujących rozwiązań prawnych do zmieniającej się i zglobalizowanej rzeczywistości, w tym globalnych zagrożeń środowiska. Globalizacja wyznacza pewien sposób rozumienia prawa jako instrumentu rozwiązywania problemów o zasięgu globalnym”<sup>66</sup>. Pogląd ten staje się jeszcze bardziej aktualny, jeśli przenieść go na poziom UE. Prawo ochrony środowiska w Polsce w istotnym stopniu ukształtowane jest przez prawo unijne, jest wysoce zeuropeizowanym obszarem regulacji prawnej<sup>67</sup>.

Powiązanie mitygacji i adaptacji z klimatem jako zasobem środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 13 p.o.ś. bezpieczeństwem ekologicznym jako wartością konstytucyjną (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP) odnoszącą się do stanu współistnienia człowieka (obecnych i przyszłych pokoleń) i środowiska, w tym klimatu (którego zmiany stanowią zagrożenie egzystencjalne), z jednej strony, a z drugiej strony, z celami polityki Unii w dziedzinie środowiska (art. 191 TFUE) i szerokim rozumieniem pojęć „środowisko” i „prawo ochrony środowiska” (unijne) przemawia za formalnym zaliczeniem aktów prawnych zawierających podstawy prawne mitygacji i adaptacji do systemu prawa ochrony środowiska. Tym bardziej że, jak trafnie podkreśla się w literaturze, w prawie unijnym ochronę klimatu od początku lokowano w sferze ochrony środowiska – początkowo w ramach ogólnych kompetencji UE do zawierania umów międzynarodowych w sferze ochrony środowiska, zaś na mocy rewizji lizbońskiej – w ramach wyraźnie wprowadzonego do art. 191 TFUE nowego celu polityki Unii w dziedzinie środowiska, tj. rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie

<sup>63</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania...*, s. 19.

<sup>64</sup> A. Sikora, *Ochrona środowiska naturalnego jako element składowy koncepcji „rdzenia konstytucyjności” Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 3, s. 69.

<sup>65</sup> Tak m.in. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 57. Zob. także J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo środowiska...*; B. Iwańska, § 52. *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)* [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 3, Warszawa 2014, s. 709–739.

<sup>66</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania...*, s. 18–20.

<sup>67</sup> B. Iwańska, § 52. *Europeizacja...*, s. 709–739.

środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu<sup>68</sup>. Rezultatem związania Unii „traktatami zaliczonymi do ściśle rozumianego prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej”<sup>69</sup> i obowiązku podjęcia przez jej instytucje działań implementacyjnych było przyjęcie wiążących aktów prawa pochodnego, w tym rozporządzenia 2021/1119 (Europejskiego prawa o klimacie), w którym – jak wskazano już wcześniej – określony został w art. 2 nie tylko wiążący cel osiągnięcia neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r. (wraz z celami pośrednimi), realizowany zasadniczo przez działania mitygacyjne (głównie zobowiązania redukcyjne), ale także ustanowione zostały ramy służące osiągnięciu postępów w realizacji globalnego celu w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu ustanowionego w art. 7 Porozumienia paryskiego (adaptacja). Zauważyć należy, że podstawą prawną rozporządzenia 2021/1119 jest art. 192 ust. 1 TFUE, zawierający kompetencję UE w dziedzinie środowiska.

Określony w rozporządzeniu 2021/1119 wiążący cel osiągnięcia neutralności klimatycznej Unii do 2050 r. oraz cele pośrednie stanowią kryterium dla działań podejmowanych przez Unię, także przez państwa członkowskie w wielu innych niż ochrona środowiska politykach (sektorach). Ten integracyjny wymiar celu neutralności klimatycznej (i celów pośrednich) widoczny jest w motywach i treści rozporządzenia zarówno odnoszących się do celów działań Unii w dziedzinie klimatu, jak i innych obszarach. W motywie 9 preambuły do rozporządzenia 2021/1119 czytamy, że: „podejmowane przez Unię i państwa członkowskie działania w dziedzinie klimatu powinny mieć na celu ochronę ludzi i naszej planety, dobrobytu, dostatku, gospodarki, zdrowia, integralności ekosystemów i różnorodności biologicznej przed zagrożeniem wynikającym ze zmiany klimatu, w kontekście Agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i w ramach dążenia do realizacji celów porozumienia paryskiego [...]”.

Zaś w motywie 25 preambuły do rozporządzenia 2021/1119 prawodawca unijny podkreśla, iż: „[t]ransformacja w kierunku neutralności klimatycznej wymaga zmian w całym spektrum polityki oraz wspólnego działania we wszystkich sektorach gospodarki i ze strony wszystkich grup społeczeństwa [...]. W swoich konkluzjach [...] Rada Europejska stwierdziła, że wszystkie istotne unijne przepisy i polityki muszą być spójne z celem neutralności klimatycznej i muszą przyczyniać się do jego osiągnięcia [...]”.

To przenosi uwagę na integracyjny wymiar ochrony środowiska naturalnego rozumianej jako dbałość o „dziedzictwo naturalne i przeciwdziałanie nieodwracalnym skutkom industrializacji oraz warunków egzystencji obecnych i przyszłych pokoleń”<sup>70</sup> oraz zjawisko integracyjności prawa ochrony środowiska.

<sup>68</sup> C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej...*, s. 25.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>70</sup> A. Sikora, *Ochrona środowiska naturalnego...*, s. 59.



### 2.3. Mitygacja i adaptacja z perspektywy integracyjności prawa ochrony środowiska

Perspektywa integracyjności prawa ochrony środowiska powiązana jest z zagadnieniem usytuowania prawa ochrony środowiska w systemie prawa polskiego, w kontekście dokonywania podziałów na tradycyjne gałęzie prawa, ale i dalsze wyróżnianie subgałęzi, (kompleksowych) działów prawa czy ich dziedzin, przy równoczesnej refleksji nad zjawiskiem „pogranicza”, wyrażonego w postaci przenikania się i wzajemnych relacji między gałęziami prawa, subgałęziami, działami czy dziedzinami prawa<sup>71</sup>. Także z pytaniem o miejsce ochrony środowiska naturalnego w systemie prawa, czego wyrazem są m.in. badania dotyczące konstytucyjnego wymiaru „działań Unii i państw członkowskich w dziedzinie ochrony środowiska w celu zwalczania nieodwracalnych zmian i zagrożeń ekosystemów Ziemi oraz różnych form życia, w tym życia ludzkiego” („ochrona środowiska i walka ze zmianami klimatu jako postulat uniwersalny”)<sup>72</sup>.

Ustalenie miejsca prawa ochrony środowiska w systemie prawa zależy od przyjętych kryteriów. Choć brak powszechnej zgody w kwestii uznania prawa ochrony środowiska za samodzielną (odrębną) gałąź prawa<sup>73</sup>, to poza sporem pozostaje ujęcie prawa ochrony środowiska, jego struktury normatywnej, w kategorii systemu (podsystemu prawa). Przychylając się do poglądów o zasadności wyróżnienia prawa ochrony środowiska jako kompleksowej dziedziny (gałęzi) prawa<sup>74</sup>, przy uznaniu niejednorodności metody regulacji oraz wyraźnie wyeksponowanego integracyjnego i przekrojowego charakteru środowiska i jego ochrony<sup>75</sup>, uzasadniona jest refleksja nad integralnością

<sup>71</sup> Zob. B. Rakoczy, *O publicznym i prywatnym ...*, s. 18–25; B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku...*, s. 71; J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne...*, s. 101–114. Zob. też *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. A. Kaźmierska-Patryczna, P. Korzeniowski, M. Stahl, Warszawa 2017; J. Zimmermann, *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.

<sup>72</sup> A. Sikora, *Ochrona środowiska naturalnego...*, s. 69.

<sup>73</sup> Poglądy są zróżnicowane: od tych wyrażających wolę pozostawienia tej kwestii nadal otwartej (zob. A. Lipiński, *Czy prawo ochrony środowiska jest gałęzią prawa?*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 2, s. 9; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002, s. 23; J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne...*, s. 102), przez te ujmujące prawo ochrony środowiska jako zbiór norm „będących celowym przekrojem przez różne dziedziny prawa” (tak o poglądach wyrażanych w literaturze M. Górski, *System prawa ochrony środowiska [w:] Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 35), aż po te wyróżniające prawo ochrony środowiska jako kompleksowy dział/dziedzinę/gałąź prawa czy odrębną/samodzielną gałąź prawa (zob. m.in. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina...*, s. 55; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania...*, s. 18; L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 60–75; B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku...*, s. 70–71).

<sup>74</sup> Szczególnie jeśli uwzględnić nie tylko proces ewolucji tego prawa i jego konsolidacji nie tylko poprzez jego przedmiot, ale także wspólne pojęcia, zasady prawne, swoiste instytucje czy instrumenty prawne (rozwiązania materialne i procesowe), cechy właściwe prawu ochrony środowiska, a także dążenie – na kolejnych etapach rozwoju prawa ochrony środowiska – do jego porządkowania. Zob. m.in. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania...*, s. 18.

<sup>75</sup> A. Wasilewski trafnie podkreśla, że problematyki ochrony środowiska, której zakres jest bardzo szeroki i niejednorodny, nie można ograniczyć „do jakiejś jednej określonej dziedziny życia społecznego” (A. Wasilewski, *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej [w:] Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu*

tego obszaru regulacji prawnej, w jej wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Ten pierwszy odnieść można do cech systemu prawa ochrony środowiska, jego spójności, czynników sprzyjających wewnętrznemu integrowaniu się prawa ochrony środowiska „w jeden całościowy system”<sup>76</sup>, ale także jego „wewnętrznego zróżnicowania przedmiotowego”<sup>77</sup> (jego specjalizacji). Ten drugi – do integracji prawa ochrony środowiska z innymi dziedzinami prawa, styku prawa ochrony środowiska z innymi wyróżnianymi obszarami prawa<sup>78</sup>.

W tym kontekście przywołać należy poglądy Janiny Ciechanowicz-McLean, która wyodrębnia nowy obszar badawczy o specyficznym charakterze, definiując go jako prawo ochrony klimatu, nazywane także prawem zmian klimatu lub prawem klimatycznym<sup>79</sup>. Nie przesądzając o nazwie tego nowego obszaru badawczego, autorka ta podkreśla jego uniwersalny (z punktu widzenia źródeł prawa) oraz integracyjny charakter. Zauważa, że „jest to obszar graniczący z prawem ochrony środowiska, prawem gospodarczym, prawem administracyjnym, prawem finansowym. Obejmuje on wszystkie normy, które chociażby w najmniejszym zakresie wspierają cele ochrony klimatu przed zmianami. Obszar ten wykorzystuje również instrumenty innych dziedzin prawa ochrony środowiska, takich jak prawo ochrony przyrody, prawo geologiczne i górnictwo”<sup>80</sup>. Janina Ciechanowicz-McLean sugeruje „zaliczenie prawa zmian klimatu do gospodarczego prawa środowiska”, bowiem „obszar ten łączy prawo środowiska z prawem gospodarczym poprzez liczne zagadnienia wspólne dotyczące prowadzących działalność gospodarczą (zwłaszcza przedsiębiorców, ale także i państwa) przy pomocy instrumentów prawno-ekonomicznych, jak np.: handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych”<sup>81</sup>. Poglądy te wpisują się nie tylko w proces „wewnętrznego zróżnicowania przedmiotowego”<sup>82</sup> prawa ochrony środowiska (jego specjalizacji), ale także integracji prawa ochrony środowiska z innymi dziedzinami prawa.

W podobnym duchu wypowiadają się i inni autorzy. Przykładowo Ilona Przybojewska wskazuje, że polityka klimatyczna UE na obecnym etapie rozwoju „bywa określana jako nowa wyłoniona dyscyplina prawa”, która pozostaje na styku ochrony powietrza

---

*Jagiellońskiego*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 513), jest ona „wszechobecna w codziennym życiu współczesnych społeczeństw” (A. Wasilewski, *Wprowadzenie* [w:] P. Czepiel, B. Iwańska, A. Wasilewski, *Ustawa o ochronie środowiska i inne akty prawne ze skrótem, Kraków 1996*, s. 11).

<sup>76</sup> P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020, s. 30.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>78</sup> B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku...* Autor ten zauważa: „Nawet jeśli poprzestać jedynie na stwierdzeniu, że prawo ochrony środowiska jest jedynie kompleksową gałęzią prawa, a nie gałęzią prawa z własną metodą regulacji stosunków społecznych, to i tak poza sporem pozostaje pewna odrębność prawa ochrony środowiska w ramach systemu prawa. Wyodrębnienie prawa ochrony środowiska w ramach systemu prawa sprzyja badaniu relacji pomiędzy prawem ochrony środowiska a innymi gałęziami prawa, działaniami prawa czy wreszcie kompleksowymi gałęziami prawa. Dzisiaj nie kwestionuje się samodzielności prawa ochrony środowiska”, *ibidem*, s. 70–71.

<sup>79</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 10.

<sup>80</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne...*, s. 28.

i polityki klimatycznej<sup>83</sup>. Autorka ta, w kontekście formalnego wyodrębnienia polityki energetycznej UE (art. 194 TFUE), wskazuje na jej ścisłe powiązanie z polityką UE w dziedzinie środowiska (art. 191 TFUE), czego wyrazem jest pojęcie „environmental energy legislation”<sup>84</sup>. Jerzy Sommer podkreśla integracyjny wymiar polityki ochrony środowiska i uznaje przeciwdziałanie zmianom klimatu za jeden z głównych celów tej polityki<sup>85</sup>. Marcin Stoczkiewicz wskazuje, że z uwagi na przedmiot regulacji prawo ochrony klimatu „uznaje się zazwyczaj za wyodrębniony dział prawa ochrony środowiska”, zauważa jednak, że prawo to ewoluuje w kierunku interdyscyplinarnym<sup>86</sup>. Podkreśla, że prawo ochrony klimatu wyrasta z prawa ochrony środowiska, integruje je, ale także poza nie wykracza<sup>87</sup>.

Mitygacja i adaptacja jako odpowiedź na zmiany klimatu stanowią wyraźny przykład integracyjności polityki i prawa ochrony środowiska, i ich pogranicza (styku) z innymi politykami (polityką energetyczną, transportową, rolną, zdrowotną czy finansową) oraz przedmiotami ingerencji prawodawcy (prawo gospodarcze, prawo handlowe, prawo rolne, prawo transportowe, prawo sanitarne, prawo finansowe, także w obszarze praw człowieka). Stanowią również wyraźny przejaw konieczności przekrojowego wymiaru działań Unii i państw członkowskich w dziedzinie ochrony środowiska (zgodnie z zasadą integracji) oraz przejaw płynnych granic prawa ochrony środowiska<sup>88</sup>, którego zakres opisuje się jako szeroki<sup>89</sup> bądź wręcz „wszechogarniający” (*all-embracing*)<sup>90</sup>.

W tym kontekście wskazać jedynie należy, że ramy prawne realizacji obowiązków redukcyjnych (łagodzenia) w poszczególnych sektorach oraz środki (instrumenty prawne) służące ich realizacji zależne są od rodzaju (charakteru) źródła powodowanej emisji<sup>91</sup> oraz rodzajów pochłaniaczy (naturalne, przykładowo lasy czy oceany, oraz technologiczne, np. technologie bezpośredniego wychwytywania dwutlenku). Na poziomie UE tworzą je obowiązujące lub projektowane akty legislacyjne regulujące m.in. unijny system handlu emisjami pochodzącymi z przemysłu, podatek węglowy na towary importowane, wiążące krajowe cele redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieprzemysłowych, wykorzystanie lasów w UE do zrównoważenia emisji CO<sub>2</sub>, czy ustanawiające nowe cele redukcji emisji CO<sub>2</sub> z samochodów. Przyjmowane są one nie tylko na podstawie kompetencji Unii w dziedzinie środowiska (art. 192 TFUE)<sup>92</sup>,

<sup>83</sup> I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, s. 72.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> J. Sommer, *Koncepcja zintegrowanej prawnej ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2010, nr 4, s. 6.

<sup>86</sup> M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 26.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>88</sup> D. McGillivray, J. Holder, *Locating EC Environmental Law*, „Yearbook of Environmental Law” 2001, s. 157.

<sup>89</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 27.

<sup>90</sup> L. Krämer, *EU Environmental Law*, London 2012, s. 1–4.

<sup>91</sup> J. Goździewicz-Biechońska, *Prawne instrumenty...*, s. 15.

<sup>92</sup> Zob. nie tylko rozporządzenie 2021/1119, ale także dyrektywa 2003/87/WE.

ale także innych dziedzin (np. energetyki – art. 194 TFUE<sup>93</sup> czy rynku wewnętrznego – art. 114 TFUE<sup>94</sup>), zgodnie z zasadą integracji, w świetle której „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju” (art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>95</sup> oraz art. 11 i 191 TFUE). Implementacja przepisów unijnych do prawa krajowego w dziedzinie klimatu ma charakter rozproszony – jest przedmiotem wielu aktów prawa, przyjmowanych w dziedzinie środowiska, choć nie wyłącznie. Jedynie tytułem przykładu wskazać można na ustawę – Prawo energetyczne<sup>96</sup>, która reguluje całokształt spraw związanych z polityką energetyczną państwa. Celem ustawy jest „tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego<sup>97</sup>, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii” (art. 1 ust. 2 p.e.). Zgodnie z art. 13 p.e. celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska, w tym klimatu.

Czynnikiem spajającym te rozproszone sektorowo akty prawa pochodnego i akty prawa krajowego (z uwagi na przekrojowy charakter działań mitygujących i adaptacyjnych) jest neutralność klimatyczna do 2050 r. jako wiążący cel Unii.

Podobny, a nawet silniejszy wymiar integracyjny ma adaptacja do zmian klimatu, z uwagi na jej cele, obszary czy sektory, w których te działania są podejmowane (gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo, różnorodność biologiczna, zdrowie, energetyka, budownictwo, transport, gospodarka przestrzenna, finanse, także kwestie migracji i społeczne oraz dalsze). Uwzględnianie kwestii przystosowania się do zmiany klimatu w różnych obszarach i sektorach, kompleksowa i zintegrowana polityka dostosowawcza jest jednym z warunków efektywności podejmowanych działań i stosowanych rozwiązań.

Niezależnie od zewnętrznej integracji prawa ochrony środowiska z innymi obszarami prawa, można także zaobserwować – czego dowodzą środki (działania) mitygacyjne i adaptacyjne w ramach ochrony klimatu – wewnętrzne integrowanie się tego obszaru zarówno poprzez czynniki spajające oba te rodzaje działań, jako warunek

<sup>93</sup> Zob. np. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 82, ze zm.).

<sup>94</sup> Zob. np. rozporządzenie 2020/852.

<sup>95</sup> Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389.

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.; dalej: p.e.).

<sup>97</sup> Rozumianego jako „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska” (art. 3 pkt 16 p.e.).

podstawowy i konieczny powodzenia w ogóle działań na rzecz ochrony klimatu – potrzeba kompleksowych i spójnych działań.

Ukierunkowanie na integrację w zarządzaniu ryzykiem klimatycznym w Unii Europejskiej wyrażone zostało wprost w postanowieniach rozporządzenia 2021/1119 (Europejskiego prawa o klimacie) skierowanych zarówno do instytucji UE, jak i państw członkowskich. Artykuł 5 ust. 3 rozporządzenia 2021/1119 określa wytyczne, którymi kierować się powinni adresaci tej normy przy tworzeniu strategii politycznych dotyczących przystosowania się do zmian klimatu. W konsekwencji tego każdy ze sporządzonych przez państwa członkowskie tego typu dokumentów powinien charakteryzować się: 1) spójnością, 2) wzajemnym wsparciem, 3) dostarczaniem dodatkowych korzyści strategiom sektorowym<sup>98</sup>.

Co więcej, rozporządzenie 2021/1119 wskazuje, że w przypadku stwierdzenia braku spójności środków podjętych przez państwo członkowskie z zapewnieniem postępów w zakresie przystosowania Komisja jest uprawniona do wydania zaleceń (art. 7 ust. 2 i 3). Zalecenia powinny uzupełniać się z najbardziej aktualnymi zaleceniami dla poszczególnych państw wydawanymi w ramach europejskiego semestru (art. 7 ust. 3 lit. c).

#### 2.4. Mitygacja i adaptacja – różnice i podobieństwa

Podejmując próbę scharakteryzowania i porównania mitygacji oraz adaptacji, należy w pierwszej kolejności wskazać, że są to obecnie równorzędne mechanizmy (nie tylko prawne), wzajemnie się uzupełniające, stanowiące odpowiedź na zmiany klimatu (zob. art. 2 i 3 Ramowej konwencji czy też art. 2 Porozumienia paryskiego). I o ile działania mitygacyjne (przede wszystkim redukcyjne) wymagają działania zbiorowego, stąd słuszne działania te (wiążące cele tych działań) są inicjowane na poziomie międzynarodowym, a następnie realizowane na poziomie państw stron (w przypadku państw członkowskich poprzez działania prawne UE, a następnie poziomie krajowym), o tyle działania (i zobowiązania) adaptacyjne mogą polegać – i niejednokrotnie polegają – na działaniu lokalnym, regionalnym czy krajowym<sup>99</sup>. Choć, co potwierdzają działania Komisji Europejskiej, stopniowo, począwszy od miękkiej koordynacji działań dostosowania do zmian klimatu na poziomie Unii, aż po Europejskie prawo klimatyczne, następuje przenoszenie „inicjatywy w działaniach adaptacyjnych z modelu «bottom up» w kierunku układu odgórnej koordynacji”<sup>100</sup>.

Jeśli chodzi o charakter (naturę), to zarówno działania, jak i zobowiązania mitygacyjne są bardziej rygorystyczne niż adaptacyjne<sup>101</sup>. Wydaje się, że nawet uwzględniając specyfikę działań adaptacyjnych (zarówno w aspekcie łagodzenia zmian klimatu,

<sup>98</sup> Zob. szerzej na ten temat E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej polityce klimatycznej* [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. A. Borek, Warszawa 2021, s. 62.

<sup>99</sup> Zob. C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej...*, s. 20.

<sup>100</sup> Tak W. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu...*, s. 63.

<sup>101</sup> Zob. D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford 2017, s. 11.

jak i przystosowania się do zachodzących zmian), nie jest możliwe sformułowanie konkretnych (poza ogólnymi kierunkami) wskazań czy też celów takich działań. Z tego względu w rozporządzeniu 2021/1119, w celu koordynacji działań adaptacyjnych na poziomie unijnym i państw członkowskich, Komisja Europejska przyjmuje unijną strategię w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu (art. 5 ust. 2), a instytucje Unii i państwa członkowskie zapewniają również, aby stosowane w Unii i w państwach członkowskich strategie polityczne dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu były spójne, wzajemnie się wspierały, dostarczały dodatkowych korzyści strategiom sektorowym i działały na rzecz lepszej integracji kwestii przystosowania się do zmiany klimatu we wszystkich obszarach polityki (art. 5 ust. 3).

Wspomniana trudność i niejednoznaczność charakteru i materii działań adaptacyjnych wynika z tego, że adaptacja do zmian klimatu to, po pierwsze, odpowiedź na zmiany klimatu, obserwowane, ale i przewidywane w przyszłości; po drugie, w adaptacji do zmian klimatu chodzi przecież nie tylko o adaptacje systemów naturalnych, ale i ludzkich. Po trzecie, adaptacja – o czym czasem się zapomina – powinna polegać na ograniczeniu skutków zagrożeń i wykorzystaniem ewentualnych korzyści. Po czwarte, adaptacja dotyczy wszystkich szczebli decyzyjnych, wszystkich obszarów kraju, i większości sektorów gospodarki – i w tym znaczeniu na charakter horyzontalny, a jednocześnie sektorowy (punktowy). Wreszcie, działania adaptacyjne powinny być – z jednej strony – podejmowane z wyprzedzeniem (prospektywne działania), ale i – z drugiej strony – w odpowiedzi na zaistniałe zjawiska (reaktywne działania).

Całość materii w aspekcie działań adaptacyjnych ulega jeszcze skomplikowaniu, ponieważ o ile sam charakter zachodzących zmian klimatu w ujęciu ogólnym oceniany jest negatywnie, to w pewnych aspektach (zwłaszcza krótkoterminowych) zmiany klimatu będą powodować dwojakie skutki z perspektywy wpływu na gospodarkę i społeczeństwo – pozytywny (np. „wzrost średniej temperatury powietrza będzie miał pozytywne skutki m.in. w postaci wydłużenia okresu wegetacyjnego, skrócenia okresu grzewczego oraz wydłużeniu sezonu turystycznego”<sup>102</sup>) i negatywny.

Mając to na względzie (zarówno uwarunkowania i specyfikę adaptacji), adaptacja do zmian klimatu powinna być realizowana w sposób zrównoważony i proporcjonalny<sup>103</sup>, jedynie bowiem takie podejście pozwala uwzględnić wiele wskazanych tu (a z całą pewnością niestanowiących pełnego opisu cech i uwarunkowań działań adaptacyjnych) aspektów i zapewnić spójność podejmowanych działań. Aby działania adaptacyjne do zmian klimatu były zrównoważone, po pierwsze, nie mogą się one ograniczać tylko do łagodzenia tych zmian, ale nie mogą także (same w sobie) przyczyniać się do zmian klimatu (pogłębiając je czy aktywizując). Po drugie, działania adaptacyjne powinny opierać się na naturalnych funkcjach ekosystemów, z uwzględnieniem zdolności środowiska do naturalnej regeneracji. Po trzecie, uwzględniając złożoność

<sup>102</sup> Zob. Ministerstwo Środowiska, *Strategiczny plan adaptacji...*, s. 32–33.

<sup>103</sup> Szerzej na temat uwarunkowań i specyfiki adaptacji zob. informacje i dane udostępniane na Europejskiej platformie przystosowania się do zmiany klimatu Climate-ADAP, <http://climate-adapt.eea.europa.eu> [dostęp: 3.02.2023].

działań adaptacyjnych (wskazaną powyżej), ich podejmowanie w jednym obszarze lub sektorze (w związku z charakterem działań) nie może ograniczać możliwości adaptacji innych obszarów czy sektorów.

Powyższe potwierdza także integracyjny wymiar mitygacji i adaptacji – zarówno ten zewnętrzny, jak i wewnętrzny.

### **3. Mitygacja i adaptacja – kontynuacja i dynamika zmian na tle ewolucji koncepcji ochrony środowiska**

Negatywny wpływ zmian klimatu staje się coraz bardziej wyraźny i dostrzegany przez społeczność zasiedlającą niemal każdą szerokość geograficzną. Wraz z postępowaniem globalnego ocieplenia negatywne skutki zmian klimatu, oddziałujące dotychczas lokalnie, przyjmują obecnie wymiar regionalny, a nawet ogólnoświatowy, co wpływa na pogorszenie jakości życia niemal całej ludzkości. Powszechność problemu oraz potencjalnie wysokie koszty społeczno-ekonomiczne przyczyniły się do objęcia tego zjawiska badaniami naukowymi oraz ustanowienia przedmiotem dyskusji międzynarodowej na forum ONZ, a także zmian prawnych.

W prawie ochrony środowiska można zaobserwować na przestrzeni lat ewolucję i zmianę koncepcji ochrony środowiska. Przyczyn takich zjawisk, jak wskazuje się w literaturze<sup>104</sup>, można upatrywać w różnych czynnikach: w rozwoju cywilizacyjnym i technologicznym; zmianie stanu badań nad środowiskiem, zagrożeniami dla niego i sposobami radzenia sobie z tymi zagrożeniami; reakcji na pojawiające się nowe zagrożenia (GMO, efekt cieplarniany itp.), czy także wzroście świadomości jednostek co do roli, jaką odgrywają warunki środowiska w życiu. To zaś m.in. sprawia, że pojawiają się w obszarze prawa ochrony środowiska nowe koncepcje, takie jak: postulat odejścia od antropocentrycznego postrzegania prawa środowiska na rzecz ekoncentrycznego (*right of nature*)<sup>105</sup>; odejście od paradygmatu prawa ochrony środowiska na rzecz prawa środowiska czy prawa zrównoważonego rozwoju<sup>106</sup> czy od ochrony sektorowej na rzecz zintegrowanej<sup>107</sup>. W Unii Europejskiej z kolei można zaobserwować w ostatnich latach swoiste wyodrębnienie polityki klimatycznej z polityki środowiskowej, a jednocześnie powiązanie aspektów klimatycznych z polityką energetyczną<sup>108</sup>.

W aspekcie zmian klimatu należy postrzegać działania mitygacyjne i adaptacyjne, zarówno jako kontynuację, jeśli chodzi o aspekt redukcyjny emisji, jak i zmianę dotychczasowego podejścia – jeśli chodzi o działania adaptacyjne. Ta zmiana podejścia widoczna jest w ewolucji przepisów prawa w badanym obszarze, ale także w sposobie

<sup>104</sup> Zob. B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego...*, s. 60 i nn.

<sup>105</sup> Zob. np. J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Prawa człowieka i środowisko*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3, s. 81–109; B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego...*, s. 65 i nn.

<sup>106</sup> Zob. np. T. Bojar-Fijałkowski, *Równe prawo do środowiska należytej jakości w założeniach sprawiedliwości* [w:] M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo zarządzania środowiskiem. Aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, Gdańsk 2017, s. 28 i nn.

<sup>107</sup> B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego...*, s. 62 i nn.

<sup>108</sup> Zob. I.R. Noble i in., 2014: *Adaptation needs...*

reagowania na zmiany klimatyczne. W tym kontekście wskazać należy, że sam termin „adaptacja”, choć szeroko stosowany w agendzie zmian klimatycznych, jest powszechnie uważany za słabo rozwiniętą (może nawet najsłabiej) część reżimu prawnego zmian klimatycznych<sup>109</sup>. Problematyka adaptacji do zmian klimatu pozostawała dość długo na dalszym planie za działaniami mitygacyjnymi<sup>110</sup>. Jak wskazuje się w literaturze, wynikało to po części także z problemów z jasnym zdefiniowaniem i określeniem, co dokładnie stanowi adaptację, jak śledzić jej realizację i skuteczność (problem metod pomiaru i kryteriów oceny), a jak odróżnić go od efektywnego (zrównoważonego) rozwoju<sup>111</sup>. Unijne podstawy działań w zakresie adaptacji do zmian klimatu, w przeciwieństwie do instrumentów mitygujących (redukcyjnych), rozwijały się dość powoli. Wynikało to m.in. z pojawiających się wątpliwości dotyczących postanowień traktatowych i zakresu kompetencji UE w aspekcie możliwości regulowania zagadnień adaptacyjnych na poziomie unijnym<sup>112</sup>. Ale było także wynikiem skoncentrowania się Unii Europejskiej na tworzeniu rozwiązań prawnych umożliwiających realizację ilościowych zobowiązań redukcyjnych w ramach Protokołu z Kioto oraz Porozumienia paryskiego, a także ograniczoną wiedzą na temat związku i wpływu zmian klimatu na intensywność zjawisk o charakterze katastrof naturalnych czy też zjawisk atmosferycznych oraz zróżnicowany rozkład i intensywność występowania tego rodzaju zjawisk fizycznych w poszczególnych regionach Unii<sup>113</sup>.

W Unii Europejskiej zmiany w postrzeganiu zagadnień adaptacyjnych zaczęły kształtować się w pierwszej dekadzie XXI w., jako efekt – z jednej strony – badań i obserwacji naukowych, prezentowanych przez IPCC w kolejnych raportach, a z drugiej strony – ogłoszenia przez Komisję Europejską trzech dokumentów o charakterze *soft law* (wskazanych dalej) nakreślających kierunki działania Unii w obszarze adaptacji do zmian klimatu<sup>114</sup>. Istotnym motorem aktywności UE w obszarze adaptacji była realizacja Porozumienia paryskiego, które – obok celów redukcyjnych – wyznaczyło także cel adaptacyjny (art. 2 ust. 1 lit. b) oraz wprowadziło mechanizm monitorowania i weryfikacji działań podejmowanych przez strony Porozumienia (art. 23).

Powyższe spowodowało, że działania UE w zakresie adaptacji do zmian klimatu miały charakter ewolucyjny, począwszy od instrumentów prawa miękkiego (opracowana przez Komisję Europejską w 2007 r. zielona księga<sup>115</sup> oraz opublikowana w kwietniu 2009 r. biała księga „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania”<sup>116</sup>

<sup>109</sup> E. Albrecht, M. Schmidt, M. Mißler-Behr, S.P.N. Spyra, *Implementing Adaptation Strategies by Legal, Economic and Planning Instruments on Climate Change*, Berlin–Heidelberg 2014, s. 1.

<sup>110</sup> Zob. I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes...*, s. 34 i nn.

<sup>111</sup> Zob. I.R. Noble i in., *2014: Adaptation needs...*, s. 853 i nn.

<sup>112</sup> E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu...*, s. 43 i wskazana tam literatura.

<sup>113</sup> Zob. szerzej *ibidem*, s. 42–43.

<sup>114</sup> Zob. *ibidem*, s. 64.

<sup>115</sup> Zielona księga Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie – warianty działań na szczeblu UE {SEC(2007)849} COM(2007) 354 final, Bruksela, 29.06.2007.

<sup>116</sup> Biała księga „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania” COM(2009) 147 final, Bruksela, 1.04.2009.



czy też opublikowana w kwietniu 2013 r. *Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu*<sup>117</sup>) aż po przyjęcie w czerwcu 2021 r. rozporządzenia 2021/1119 (Europejskiego prawa o klimacie) i wydanej w 2021 r. nowej *Strategii w zakresie przystosowania do zmian klimatu*<sup>118</sup>. Wyraźnie zatem dostrzegalne jest w ostatnim okresie skoncentrowanie działań Unii także na działaniach adaptacyjnych, które stają się w obszarze prawa klimatu równorzędne z działaniami mitygującymi. Można wręcz zaobserwować pewną intensyfikację działań unijnych w sferze adaptacji, które w pewnym sensie nadrabiają pewnie zaległości w obszarze koordynacji działań mitygujących.

*Potwierdzają to postanowienia Strategii UE w zakresie przystosowania do zmiany klimatu z 2021 r. podkreślające konieczność nadania „bardziej systemowego charakteru działaniom adaptacyjnym” oraz wsparcie „rozwoju unijnych ram działania na rzecz adaptacji na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach”, przy jednoczesnej świadomości „znaczenia krajowych i regionalnych planów oraz strategii adaptacyjnych, jako instrumentów systemowego podejścia do adaptacji do zmian klimatu”<sup>119</sup> oraz roli szczebla lokalnego jako fundamentu przystosowania się do zmian klimatu<sup>120</sup>. Ma to prowadzić do budowania systemu rozwiązań pozwalającego na przyspieszenie przystosowania się do zmian klimatu<sup>121</sup>.*

W kontekście ewolucyjnego podejścia do zmian klimatu zauważyć także należy, że mitygacja to całokształt znanych i kontynuowanych działań, które mają na celu ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie ich pochłaniania przez ekosystemy. Adaptacja do zmian klimatu zaś z kolei to działania podejmowane, aby zmniejszyć skutki zmian klimatu dla gospodarki, społeczeństwa oraz środowiska. Działania adaptacyjne mogą mieć różny charakter, treść i przebieg. Adaptacja to proces przystosowywania się do zmieniających się warunków klimatycznych, gdy mamy świadomość, że bez względu na wysiłki czy działania mające na celu łagodzenie zmian klimatu (mitygacyjne), zjawiska klimatyczne nadal będą dla nas coraz większym zagrożeniem. W *Strategii UE w zakresie przystosowania do zmian klimatu z 2021 r.* wskazano, że „rozwiązania służące przystosowaniu się do zmiany klimatu często stanowią środki typu «no regret», czyli takie, które przyniosą korzyści niezależnie od tego, w jaki sposób zmieni się klimat. Wynika to z faktu, że przynoszą one wiele równoległych korzyści (co dotyczy głównie rozwiązań opartych na zasobach przyrody i zapobiegania ryzyku

<sup>117</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu*, COM(2013) 216 final, Bruksela, 16.04.2013.

<sup>118</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu*, COM(2021) 82 final, Bruksela, 24.02.2021; dalej: komunikat COM(2021) 82.

<sup>119</sup> Zob. szerzej E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu...*, s. 56–57.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> Zob. M. Hajto, Z. Cichocki, A. Kuśmierz, J. Borzyszkowski, *Zmiany klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko. Podręcznik*, Warszawa 2021, s. 42–44, [https://klimada2.ios.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/IOS-PIB\\_Zmiany-klimatu-i-adaptacja-do-zmian-klimatu-w-ocenach-oddziaływania-na-srodowisko.-PODRECZNIK-1-skompresowany.pdf](https://klimada2.ios.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/IOS-PIB_Zmiany-klimatu-i-adaptacja-do-zmian-klimatu-w-ocenach-oddziaływania-na-srodowisko.-PODRECZNIK-1-skompresowany.pdf) [dostęp: 20.01.2023].

związanemu z klęskami żywiołowymi) oraz z potrójnej korzyści związanej z przystosowaniem się do zmian klimatu: zapobieganie ofiarom w ludziach, stratom przyrodniczym i stratom materialnym; generowanie korzyści ekonomicznych dzięki ograniczeniu ryzyka, zwiększeniu wydajności i pobudzaniu innowacji; oraz korzyści społeczne, środowiskowe i kulturalne<sup>122</sup>.

Na koniec warto powrócić do systemowych zagadnień ochrony środowiska. Mitygacja i adaptacja jak w soczewce skupiają potrzebę integracyjności i przekrojowości neutralności klimatycznej jako celu polityki Unii i państw członkowskich w dziedzinie środowiska. To zaś przekłada się i wzmacnia dyskusję o pograniczu prawa ochrony środowiska, jego specjalizacji, wyodrębnianiu nowych obszarów regulacji prawnych. Warto wrócić do przywołanych poglądów doktryny opisujących szeroki zakres (źródła) prawa ochrony środowiska. Także tych dotyczących miejsca prawa ochrony środowiska w systemie prawa, jego specjalizacji, jego przekrojowego i integracyjnego charakteru (w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym). Mitygacja i adaptacja są przejawem kontynuacji opisywanych zjawisk integracyjności i specjalizacji w obszarze prawa ochrony środowiska, są też wyrazem dynamiki zmian uzasadniających poglądy o wyodrębnieniu się nowego obszaru badawczego – nazwanego przez Panią Profesor Janinę Ciechanowicz-McLean prawem klimatu (prawem zmian klimatu).

Gdy uwzględni się z jednej strony przekrojowy i różnorodny charakter działań i instrumentów adaptacyjnych podejmowanych na różnych płaszczyznach i sektorach, a z drugiej strony fakt, że środki (instrumenty) realizujące adaptacje wykorzystują różne instrumenty i formy działania (także instrumenty prawne), pojawia się wątpliwość, czy możemy wszystkie te rozwiązania zaliczyć do instrumentów ochrony środowiska.

Jeżeli przez ochronę środowiska w ogólności (jego poszczególnych komponentów w szczególności) rozumieć działania (wszelkie) mające na celu zachowanie i przywracanie równowagi przyrodniczej (art. 3 pkt 18 p.o.ś.)<sup>123</sup>, zaś dyrektywą tych działań jest racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowania jego zasobami zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, to działania adaptacyjne, będące odpowiedzią na zmiany klimatu jako komponentu środowiska, mieszczą się we wskazanym rozumieniu ochrony środowiska. Kryterium takich działań – racjonalność kształtowania środowiska i gospodarowania oraz zasada zrównoważonego rozwoju – zakłada z istoty i wymaga uwzględnienia różnych czynników i ich wzajemnych powiązań, a więc podejścia systemowego, skoordynowanego, a także racjonalnie zaplanowanego. Niewątpliwie w świetle przepisów rozporządzenia 2021/1119 (Europejskiego prawa o klimacie) działania adaptacyjne (art. 5) to działania wchodzące w zakres ochrony środowiska. Dodatkowym argumentem jest fakt, że ochrona środowiska jest wartością nie tylko o znaczeniu ustrojowym, mającą swoje zakotwiczenie w normach Konstytucji RP, ale także i w porządku prawnym Unii Europejskiej oraz na płaszczyźnie międzynarodowej.

<sup>122</sup> E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu...*, s. 2–3.

<sup>123</sup> Przy tym równowaga przyrodnicza to „stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej” (art. 3 pkt 32 p.o.ś.).

Odrębną kwestią, wykraczającą poza ramy niniejszego tekstu, jest odpowiedź na pytanie, czy w związku z takim rozumieniem ochrony środowiska i jego zakresu – poprzez odwołanie się do zasad zrównoważonego rozwoju, nie byłoby właściwsze użycie pojęcia „prawo zrównoważonego rozwoju”, co, wydaje się, lepiej oddawałoby istotę rzeczy.

## Literatura

- Albrecht E., Schmidt M., Mißler-Behr M., Spyra S.P.N., *Implementing Adaptation Strategies by Legal, Economic and Planning Instruments on Climate Change*, Berlin–Heidelberg 2014.
- Boć J., Samborska-Boć E. [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002.
- Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L., *International Climate Change Law*, Oxford 2017.
- Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019.
- Bojar-Fijałkowski T., *Równe prawo do środowiska należytej jakości w założeniach sprawiedliwości* [w:] M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo zarządzania środowiskiem. Aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, Gdańsk 2017.
- Ciechanowicz-McLean J., *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawno-ustrojowe UAM” 2019, nr 43.
- Ciechanowicz-McLean J., *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
- Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Prawa człowieka i środowisko*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3.
- Essential EU Climate Law*, red. E. Woerdman, M. Roggenkamp, M. Holwerda, Cheltenham–Northampton 2021.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Goździewicz-Biechońska J., *Prawne instrumenty redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze non-ETS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 10.
- Górski M. [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Górski M., *System prawa ochrony środowiska* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
- Habuda A., *Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat?* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
- Hajto M., Cichocki Z., Kuśmierz A., Borzyszkowski J., *Zmiany klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko. Podręcznik*, Warszawa 2021, [https://klimada2.ios.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/IOS-PIB\\_Zmiany-klimatu-i-adaptacja-do-zmian-klim-](https://klimada2.ios.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/IOS-PIB_Zmiany-klimatu-i-adaptacja-do-zmian-klim-)

- atu-w-ocenach-oddziaływania-na-srodowisko.-PODRECZNIK-1-skompresowany.pdf [dostęp: 20.01.2023].
- IPCC, 2012: *Summary for Policymakers* [w:] *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, red. C.B. Field, V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, P.M. Midgley, Cambridge, UK–New York, NY, USA.
- Iwańska B., *§ 52. Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)* [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 3, Warszawa 2014.
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Korzeniowski P., *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020.
- Krämer L., *EU Environmental Law*, London 2012.
- Lipiński A., *Czy prawo ochrony środowiska jest gałęzią prawa?*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 2.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002.
- McGillivray D., Holder J., *Locating EC Environmental Law*, „Yearbook of Environmental Law” 2001.
- Mik C., *Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021.
- Noble I.R., Huq S., Anokhin Y.A., Carmin J., Goudou D., Lansigan F.P., Osman-Elasha B., Villamizar A., 2014: *Adaptation needs and options* [w:] *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, L.L. White, Cambridge, UK–New York, NY, USA, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap14\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap14_FINAL.pdf) [dostęp: 20.01.2023].
- Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008.
- Poradnik adaptacji miasta do zmiany klimatu*, red. W. Szymalski, Warszawa 2019, [https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/poradnik\\_adaptcity.pdf](https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/poradnik_adaptcity.pdf) [dostęp: 20.01.2023].
- Poradnik dotyczący włączania problematyki zmian klimatu i różnorodności biologicznej do oceny oddziaływania na środowisko*, Unia Europejska 2013, [https://www.cupt.gov.pl/archiwalna/images/zakladki/ochrona\\_srodowiska/Tlumaczenie\\_na\\_polski\\_-\\_GDOS\\_2015.pdf](https://www.cupt.gov.pl/archiwalna/images/zakladki/ochrona_srodowiska/Tlumaczenie_na_polski_-_GDOS_2015.pdf) [dostęp: 20.01.2023].
- Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, P. Korzeniowski, M. Stahl, Warszawa 2017.
- Przybojewska I., *Adaptation to Climate Changes with Particular Focus on the Legal Environment of the Energy Sector*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, nr 3.
- Przybojewska I., *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.
- Rakoczy B., *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przeгляд Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2.
- Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.

- Rakoczy B., *O publicznym i prywatnym prawie ochrony środowiska*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2.
- Rotko J., *Ustawa Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
- Sikora A., *Ochrona środowiska naturalnego jako element składowy koncepcji „rdzenia konstytucyjności” Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 3.
- Sikora A., *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 2.
- Sommer J., *Koncepcja zintegrowanej prawnej ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2010, nr 4.
- Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.
- Thorgeirsson H., *Objective (Article 2.1)* [w:] *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, red. D. Klein, M. Pia Carazo, M. Doelle, J. Bulmer, A. Higham, Oxford 2017.
- Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016.
- Wasilewski A., *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Wasilewski A., *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. S. Biernat, Kraków 2000.
- Wasilewski A., *Wprowadzenie* [w:] P. Czepiel, B. Iwańska, A. Wasilewski, *Ustawa o ochronie środowiska i inne akty prawne ze skrótem*, Kraków 1996.
- Wróblewski E., *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej polityce klimatycznej* [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. A. Borek, Warszawa 2021.
- Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
- Zimmermann J., *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.

## Streszczenie

**Mariusz Baran, Barbara Iwańska**

### **Mitygacja i adaptacja – dynamika zmian i kontynuacja w systemie prawa ochrony środowiska**

Odpowiedź systemu prawnego na kryzys klimatyczny opiera się na dwóch podstawowych kierunkach działania (środkach) – mitygacji oraz adaptacji. Pojęcie mitygacji klimatycznej rozumieć można szeroko i odnieść je do całokształtu działań, które mają na celu ograniczanie antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenie ich pochłaniania przez pochłaniacze. Termin „adaptacja”, pomimo że obecnie jest już szeroko stosowany w agendzie zmian klimatycznych, nie ma jednolitej definicji. Złożoność koncepcji adaptacji do zmian klimatu i terminologii wynika z bardzo wielu czynników (wzajemnie sprzężonych) – różnicowania potrzeb adaptacji

czy różnicowania opcji i metod adaptacji – co przekłada się ma mozaikę możliwych rozwiązań adaptacyjnych.

Z perspektywy polityki oraz prawa ochrony środowiska jako przedmiotu interwencji prawodawcy (jego źródeł, dynamiki rozwoju, otwartości i cech) mitygacja i adaptacja stanowią wyraźny przykład integracyjności polityki i prawa ochrony środowiska i ich pogranicza z innymi politykami oraz przedmiotami ingerencji prawodawcy. Dzieje się tak, ponieważ mitygacja i adaptacja jak w soczewce skupiają potrzebę integracyjności i przekrojowości neutralności klimatycznej jako celu polityki Unii i państw członkowskich w dziedzinie środowiska. Integracyjny wymiar mitygacji i adaptacji (zarówno w jej aspekcie zewnętrznym, jak i wewnętrznym), uzasadniająco podejmowanie kompleksowych i spójnych działań w różnych obszarach, stanowi nie tylko przejaw kontynuacji zjawiska integracyjności i specjalizacji w obszarze prawa ochrony środowiska.

Przekrojowy i różnorodny charakter działań przede wszystkim adaptacyjnych, podejmowanych na różnych płaszczyznach i sektorach oraz różnicowanie środków realizujących adaptacje wykorzystujących różne instrumenty i formy działania (także instrumenty prawne) nie uzasadnia wprowadzić ich wyłączenia z zakresu kategorii instrumentów (prawa) ochrony środowiska. Uzasadnia natomiast pytanie, czy w kontekście charakteru działań (instrumentów) adaptacyjnych oraz pojęcia ochrony środowiska rozumianego jako podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, które polegają w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego, nie byłoby właściwe użycie pojęcia instrumentów „(prawa) zrównoważonego rozwoju”, co, wydaje się, lepiej oddawałoby istotę rzeczy.

**Słowa kluczowe:** prawo ochrony środowiska, prawo ochrony klimatu, działania mitygacyjne, działania adaptacyjne.

## Summary

*Mariusz Baran, Barbara Iwańska*

### Mitigation and adaptation – dynamics of changes and continuation in the environmental law system

The legal system's response to the climate crisis is based on two main courses of action (measures) i.e. mitigation and adaptation. The term climate mitigation can be understood broadly and refers to the totality of measures that aim to reduce anthropogenic emissions of greenhouse gases and increase their uptake by sinks. The term "adaptation", although now widely used in the climate change agenda, does not have a uniform definition. The complexity of climate change adaptation concepts and terminology is due to a great many factors – the diversity of adaptation needs or the diversity of adaptation options and methods, which translates into a mosaic of possible adaptation solutions.

From the perspective of environmental policy and law as an object of the legislator's intervention (its sources, dynamics of development, openness and characteristics), mitigation and adaptation are a clear example of the inclusiveness of environmental policy and law, and their

interface with other policies and objects of the legislator's intervention. Because mitigation and adaptation focus, as if through a lens, the need for inclusiveness and the cross-cutting nature of climate neutrality as an objective of EU Member State environmental policy. The integrative dimension of mitigation and adaptation (both in its external and internal aspects), justifying comprehensive and coherent action in different areas, is not only a manifestation of the continuation of the phenomenon of integrability and specialisation in the field of environmental law.

The cross-cutting and diverse nature of the primarily adaptation activities undertaken at various levels and sectors and the diversity of measures implementing adaptation using various instruments and forms of action (including legal instruments) does not justify their exclusion from the category of environmental protection (law) instruments. It does, however, justify the question whether in the context of the nature of adaptation measures (instruments) and the notion of environmental protection understood as undertaking or abandonment of measures enabling, preserving or restoring natural equilibrium, which consist in particular in the rational shaping of the environment and the management of environmental resources in accordance with the principle of sustainable development, the prevention of pollution and the restoration of natural elements to their proper state, it would not be appropriate to use the notion of instruments of "(law) of sustainable development", which, it seems, would better reflect the essence of the matter.

**Keywords:** environmental protection law, climate protection law, mitigation activities, adaptation activities.