

Zofia Roguska

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: z.roguska@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-0090-5304

SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE W ŚWIETLE WYZWAŃ POLITYKI KLIMATYCZNEJ¹

LOCAL GOVERNMENT IN POLAND IN THE LIGHT OF CLIMATE POLICY CHALLENGES

Abstract

Achievement of climate goals adopted at the EU level requires the widest possible involvement of local government units, in particular cities responsible for a significant part of greenhouse gas emissions. For over a decade, the EC has been taking steps to better manage the scale of the EU member states' climate efforts at the local level through the use of so-called instruments of soft regulation. These actions, aimed at putting pressure on the governments of the EU member states to mobilize them to take more ambitious actions in the field of climate protection, lead to the creation of new informal instruments supporting implementation of the EU legislation. The article discusses this phenomenon on the example of the Covenant of Mayors operating since 2008.

¹ Artykuł wyraża moje prywatne poglądy i nie należy ich utożsamiać z oficjalnym stanowiskiem instytucji, w której pracuję.

KEYWORDS

local government, climate policy, Covenant of Mayors

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd terytorialny, polityka klimatyczna, Porozumienie Burmistrzów

1. WSTĘP

Działania na rzecz ochrony klimatu prowadzone na szczeblu lokalnym stawiają wobec administracji publicznej – zarówno państw członkowskich, jak i tej unijnej – wiele wyzwań związanych z różnorodnością podejmowanych wysiłków z jednej strony, z drugiej zaś – z brakiem odpowiednich narzędzi koordynacji pomiędzy ambicjami samorządów a decyzjami zapadającymi w unijnym procesie decyzyjnym. W rezultacie Komisja Europejska już od ponad dekady podejmuje działania na rzecz lepszego zarządzania skalą wysiłków klimatycznych podejmowanych przez państwa członkowskie poprzez stosowanie tzw. miękkich form zarządzania.

Wśród lokalnych działań na rzecz ochrony klimatu szczególną rolę odgrywają miasta. Zgodnie z danymi Organizacji Narodów Zjednoczonych w skali globalnej już od dekady więcej osób zamieszkuje miasta niż obszary wiejskie. Miasta, pomimo tego, że obecnie zajmują jedynie 3% powierzchni globu, odpowiadają aż za 70% globalnej emisji gazów cieplarnianych oraz 75% światowego zużycia energii. Szacuje się, że w 2050 r. współczynnik urbanizacji wzrośnie do poziomu 68,4%, zaś liczba ludności miejskiej wzrośnie do 6,7 mld – w porównaniu z obecnymi 4,2 mld oraz 751 mln w 1950 r.²

Wobec tych nieustannych zmian coraz większego znaczenia nabiera koncepcja tzw. mądrych miast (ang. *smart cities*) przejawiająca się w zintegrowanym podejściu do planowania i zarządzania miastem, w tym z uwzględnieniem kwestii środowiskowych i klimatycznych³. Korzyści płynące z tych działań są tym bardziej istotne, że miasta mają znacznie większe możliwości wspierania innowacji społeczno-technicznych z zakresu łagodzenia skutków zmian klimatu

² *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych, Wydział Ludności, *ST/ESA/SER.A/420*, Nowy Jork 2019, <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf> (dostęp: 14.12.2020 r.).

³ A. Chrisidu-Budnik, J. Przedańska, *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11, s. 5–14.

w porównaniu z terenami wiejskimi, które dodatkowo wzmacniają korzyści płynące z efektu skali wprowadzenia tych działań na terenach o dużym zaludnieniu. Z tego względu wiele lokalnych samorządów w państwach członkowskich Unii Europejskiej podjęło oddolne działania na rzecz ochrony klimatu, uprzedzając przyjęcie stosownych przepisów krajowych i dobrowolnie zobowiązało się do wypełniania celów w zakresie klimatu i energii, takich jak redukcja emisji gazów cieplarnianych lub promocja energii odnawialnej. Działania te mają istotny, bezpośredni wkład w realizację celów unijnej polityki klimatyczno-energetycznej i mogą stać się swoistymi „laboratoriami” eksperymentów i innowacji regulacyjnych, które dążą do wywarcia presji na rządy krajowe w celu zmobilizowania ich do bardziej ambitnych działań w dziedzinie klimatu. Rozwiązania te nie pozostają obojętne z perspektywy aspiracji Komisji Europejskiej.

2. ROLA SAMORZĄDU W POLITYCE KLIMATYCZNEJ I OCHRONY ŚRODOWISKA

2.1. PERSPEKTYWA KRAJOWA

We wczesnych latach powojennych kwestie środowiskowe traktowane były jako jeden z elementów polityki gospodarczej. Dopiero w latach 80. XX w. zostały wprowadzone rozwiązania prawne, które odnosiły się do tej grupy zagadnień, w tym określające sposób organizacji terenowej administracji właściwej w sprawach ochrony środowiska⁴. Zmiany wprowadzone po 1989 r. w istotnym stopniu zmieniły ten stan prawny. W następstwie wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, na mocy której gminy zostały wyposażone w podmiotowość prawną, zaś ich organom powierzono nowe kompetencje, stały się one podmiotami ochrony środowiska, którym powierzono m.in. obowiązek zaspokajania potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony środowiska, przyrody i gospodarki wodnej⁶.

⁴ Zob. A. Lisowska, *Cechy polityki ochrony środowiska na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 4, s. 50–51.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 713, z późn. zm.

⁶ Do kluczowych aktów prawnych regulujących obowiązki organów gminy w odniesieniu do ochrony środowiska należą m.in.: ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219, z późn. zm.); dalej: p.o.ś.; ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 55, z późn. zm.); ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 797, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 283, z późn. zm.).

Wśród wielu przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ odnoszących się do stosunku władzy publicznej do środowiska naturalnego⁸ jako kluczową doktryną wskazuje zasadę zrównoważonego rozwoju⁹ konstytuowaną przez art. 5¹⁰. W literaturze jest ona definiowana jako „dążenie do przejścia od modelu zmierzającego niemal wyłącznie do promowania wzrostu do schematu, w którym ochrona środowiska, racjonalna gospodarka zasobami naturalnymi i potrzeby przyszłych pokoleń stają się składowymi wzorców rozwoju”¹¹. Wskazuje się ponadto, że jako zasada ustrojowa powinna ona być realizowana nie tylko w aspekcie polityki krajowej, lecz także działań prowadzonych na poziomie regionalnym i lokalnym¹². Fakt, że zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich postanowień Konstytucji RP, wpływa także na zakres praw i obowiązków samorządu terytorialnego. Wskazuje się, że w świetle art. 3 Konstytucji RP, przesądzającego o unitarnym charakterze państwa, zrównoważony rozwój na poziomie jednostek samorządowych powinien być prowadzony w sposób w miarę jednolity, co pozwoli zapobiegać zróżnicowaniu ich sytuacji¹³.

Równocześnie na poziomie ustawowym zasada zrównoważonego rozwoju została zdefiniowana legalnie w Prawie ochrony środowiska, którego art. 3 ust. 50 stanowi, że zasada zrównoważonego rozwoju jest to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Równocześnie na mocy art. 71 ust. 1 p.o.ś. zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁴.

⁷ Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

⁸ Zob. art. 5, 68 ust. 4 oraz art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP.

⁹ A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 8, s. 6.

¹⁰ Stanowi on, że: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

¹¹ D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006, s. 189.

¹² A. Lisowska, *Cechy polityki...*, s. 54.

¹³ A. Krzywoń, *Konstytucja RP...*, s. 12.

¹⁴ Ponadto zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się także do wszelkich działań podejmowanych przez gminę podczas programowania działań z zakresu ochrony środowiska, opracowań ekofizjograficznych, planu zaopatrzenia w energię czy programu edukacji ekologicz-

Podkreślenia wymaga, że obecnie obowiązujące przepisy polskiego prawa bezpośrednio nie nakładają na samorząd terytorialny żadnych obowiązków odnoszących się do ochrony klimatu, takich jak np. obowiązek tworzenia na poziomie lokalnym strategii ochrony klimatu. Wszelkie działania podejmowane na rzecz przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu (tj. mitygacji zmian klimatu) oraz dostosowywania się do nich (tj. adaptacji do zmian klimatu) są podejmowane w oparciu o ogólne kompetencje do podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska oraz zdrowia mieszkańców. Należy przy tym zauważyć, że na mocy art. 17 ust. 1 p.o.ś. na organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego spoczywa obowiązek opracowania (odpowiednio) wojewódzkich, gminnych i powiatowych programów ochrony środowiska. W praktyce to właśnie w nich są poruszane zagadnienia ochrony powietrza i klimatu. Równocześnie programy te muszą być tworzone z uwzględnieniem celów określonych w głównych dokumentach strategicznych dotyczących polityki rozwoju państwa¹⁵, w tym polityki ekologicznej państwa¹⁶. Co znamienne, w obowiązującej od 2019 r. polityce ekologicznej państwa, którą przyjęto z perspektywą czasową do 2030 r., nasilające się skutki zmian klimatu zostały wskazane na pierwszym miejscu wśród najważniejszych uwarunkowań środowiskowych o znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego państwa¹⁷.

W środowiskach eksperckich wskazuje się, że dokumenty programowe opracowywane przez jednostki samorządu terytorialnego w odniesieniu do zmian klimatu prezentują bardzo zróżnicowany poziom, który w znacznym stopniu odzwierciedla poziom świadomości ekologicznej lokalnych społeczności¹⁸. Należy równocześnie nadmienić, że przełamaniu niechęci do rozwiązań z tego obszaru sprzyja zwiększona mobilizacja społeczna odnosząca się do zagrożeń dla zdrowia publicznego, jakie wywołuje wysoki poziom zanieczyszczeń powietrza¹⁹. Nie ulega jednak wątpliwości, że w realiach polskiej administracji publicznej działania z zakresu polityki klimatycznej w przeważającej większości stanowią pochodną decyzji i działań podejmowanych na poziomie Unii Europejskiej.

nej. Odniesienia do jej rozwoju można odnaleźć również w niektórych aktach ułatwiających gospodarowanie zasobami gminy, a także w gminnym budżecie. Zob. więcej: A. Lisowska, *Cechy polityki...*, s. 54.

¹⁵ Art. 17 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 1 p.o.ś.

¹⁶ Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (M.P. z 2019 r., poz. 794); dalej: polityka ekologiczna państwa.

¹⁷ Zob. polityka ekologiczna państwa, s. 29, 62, 93.

¹⁸ K. Szmigiel-Rawska, *Mechanizmy polityki klimatycznej polskich samorządów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 1(67), s. 55.

¹⁹ J. K. Boyce, M. Pastor, *Clearing the air: incorporating air quality and environmental justice into climate policy*, “Climatic Change” 2013, Vol. 120, s. 801–814.

2.2. PERSPEKTYWA UNIJNA

Z perspektywy unijnej problematyka zmian klimatu została rozpoznana po raz pierwszy już w latach 80. XX w.²⁰, jednak prawdziwym przełomem dla działań w tym obszarze było przyjęcie w 1992 r. Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu²¹. Od tego momentu działania Komisji Europejskiej odnoszące się do polityki klimatycznej skoncentrowały się na roli reprezentanta zróżnicowanej wewnętrznie Unii Europejskiej na potrzeby zewnętrznych działań klimatycznych. W 1997 r. Unia Europejska jako jeden blok przystąpiła do Protokołu z Kioto²². Równoległe do tych działań prowadzonych przez Unię na szczeblu globalnym, aspekty zrównoważonego rozwoju zyskały na znaczeniu w odniesieniu do działań podejmowanych w ramach europejskiej polityki energetycznej. W 1995 r. w białej księdze „Polityka energetyczna dla Unii Europejskiej” Komisja nie tylko podkreśliła znaczenie kwestii środowiskowych w polityce energetycznej, lecz także zwróciła uwagę na znaczenie działań podejmowanych przez regiony oraz szczebel lokalny. W dokumencie podkreślono m.in. że: „Wspólnota musi zachęcać odbiorców energii za pośrednictwem swoich władz lokalnych do rozwijania bardziej aktywnej roli”, a także rozpoznano społeczności i władze lokalne jako istotne dla poprawy efektywności energetycznej i promowania odnawialnych źródeł energii²³. Kolejna dekada była okresem wzmocnienia przez Unię Europejską współpracy między miastami w obszarach tematycznych poprzez tworzenie ponadnarodowych sieci miejskich, które mogły służyć jako wzmocnienie zdecentralizowanej realizacji sektorowych strategii określanych na poziomie unijnym. Wśród założonych wówczas inicjatyw znalazły się m.in. *Climate Alliance* (założone w 1990 r.), *Energy Cities* (założone w 1994 r.) czy też działające na poziomie globalnym *Cities for Climate Protection* (założone w 1990 r. w ramach sieci ICLEI).

Ramy unijnej polityki klimatycznej zostały w kompleksowy sposób ujęte w tzw. pakiecie energetyczno-klimatycznym z 2008 r.²⁴, który wprowadził trzy główne cele w perspektywie 2020 r. (tzw. 3 x 20%): 20% redukcji emisji gazów cieplarnianych (względem poziomów z 1990 r.), 20% wzrostu udziału energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych oraz 20% poprawy efektywności

²⁰ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 16 listopada 1988 r., “The Greenhouse effect and the community. Commission work programme concerning the evaluation of policy options to deal with the greenhouse effect”, COM(88) 656 *final*.

²¹ 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) (ang. *United Nations Framework Convention for Climate Change*, UNFCCC).

²² 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).

²³ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 13 grudnia 1995 r., “White Paper. An energy policy for the European Union”, COM (95) 682 *final*.

²⁴ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 23 stycznia 2008 r., “20 20 by 2020 Europe’s climate change opportunity”, COM (2008) 30 *final*.

energetycznej. W pakiecie wielokrotnie podkreślano rolę podmiotów lokalnych i regionalnych w działaniach sprzyjających transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Dodatkowo, Komisja zyskała możliwość włączenia władz lokalnych do swojego programu „Inteligentna Energia dla Europy”, a także poszerzenia finansowania w ramach programu „Horyzont 2020”, który daje miastom możliwość ubiegania się o finansowanie działań badawczych i planistycznych, zatrudnienia i szkolenia personelu lub współpracy z partnerami.

Jako kontynuacja i rozwinięcie dotychczasowych działań na rzecz ochrony klimatu, a także dążąc do wysłania silnego sygnału politycznego w okresie poprzedzającym przyjęcie międzynarodowego Porozumienia paryskiego²⁵, w 2014 r. Rada Europejska ustaliła nowe ramy polityki energetyczno-klimatycznej, które określiły kierunek działań w tym obszarze do 2030 r. Nowy pakiet legislacyjny²⁶ przewiduje redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40%, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych o 27% oraz poprawę efektywności energetycznej o 30%. Równocześnie, nowe ramy prawne nie przekładają tych celów na wiążące prawnie zobowiązania na poziomie państw członkowskich – tym bardziej nie odnoszą się w szczególny sposób do działań prowadzonych na poziomie lokalnym. Obecnie na istotną rolę społeczności lokalnych w realizacji unijnych celów polityki klimatycznej wskazują liczne dokumenty polityczne Komisji Europejskiej: pakiet Komisji Europejskiej w sprawie unii energetycznej²⁷, Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego Komisji²⁸, Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej²⁹, a także Europejski Zielony Ład³⁰ określający główne kierunki

²⁵ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 36); dalej: porozumienie paryskie. Porozumienie stanowi obecnie główny akt prawa międzynarodowego w obszarze ochrony klimatu. Jego celem jest zatrzymanie wzrostu średniej temperatury na świecie na poziomie niższym niż 2°C w porównaniu z okresem sprzed rewolucji przemysłowej, a także osiągnięcie równowagi między antropogenicznymi emisjami gazów cieplarnianych i ich pochłanianiem. Realizację tego celu ma zapewnić obowiązek opracowywania tzw. wkładów krajowych określających działania, za pomocą których strony zamierzają powstrzymać oraz dostosowywać się do skutków zmian klimatu, a także regularny przegląd zobowiązań i zwiększanie ambicji podejmowanych kroków. Zob. więcej: D. Bodansky, *The Paris Climate Change Agreement: a new hope?*, „American Journal of International Law” 2016, Vol. 110, issue 2.

²⁶ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 22 stycznia 2014 r., „A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030”, COM (2014) 15 *final*.

²⁷ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 25 lutego 2005 r., „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, COM/2015/080 *final*.

²⁸ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 28 maja 2014 r., „Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego”, COM/2014/0330 *final*.

²⁹ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 lipca 2016 r., „Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej”, COM/2016/501 *final*.

³⁰ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 11 grudnia 2019 r., „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 *final*.

z zakresu ochrony środowiska nowej przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli Von der Leyen.

2.3. POZIOM GLOBALNY

Równocześnie od początku lat 90. XX w. na poziomie globalnym intensyfikowały się działania na rzecz zwiększenia widoczności lokalnych działań klimatycznych, zaś lokalne samorzady na całym świecie rozpoczęły oddolny proces dobrowolnego angażowania się w działania na rzecz klimatu. Niektóre lokalne plany klimatyczne, zwłaszcza w Europie, zostały opracowane w ramach Agendy 21, planu działania dotyczącego zrównoważonego rozwoju przyjętego na Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju (UNCED) w 1992 r. w Rio de Janeiro³¹. Po wycofaniu się USA z Protokołu z Kioto, amerykańskie miasta i stany przyjęły wiele innowacyjnych regionalnych polityk klimatycznych.

Rola działań lokalnych zyskiwała na widoczności również podczas globalnych szczytów klimatycznych. Wkład samorządów uznano za integralną część globalnego zarządzania klimatem podczas wielu konferencji stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych: COP20 w Limie (2014 r.), COP21 w Paryżu (2015 r.), COP24 w Katowicach (2018 r.), a także na szczytach klimatycznych Sekretarza Generalnego ONZ w Nowym Jorku (2014 i 2018 r.). Na poparcie przyszłej umowy klimatycznej peruwiańskie i francuskie prezydencje COP zgromadziły podmioty niepaństwowe w ramach programu działań z Limy i Paryża (*Lima-Paris Action Agenda*, LPAA)³². Dane na temat istniejących inicjatyw są gromadzone przez portal internetowy, który zbiera informacje na temat ponad 11 000 dobrowolnych zobowiązań klimatycznych podjętych w ramach wybranych programów. Podczas szczytu klimatycznego COP21 działania w ramach LPAA – choć nie były zaplanowane jako wydarzenia towarzyszące – zostały uznane za czwarty filar negocjacji, na równi z pozostałymi trzema: wkładami krajowymi, pakietem finansowania i porozumieniem³³. Na rolę miast w przeciwdziałaniu zmianom klimatu wskazywała także polska prezydencja COP24, która podczas szczytu

³¹ Agenda 21, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazylia, 3–14 czerwca 1992 r., <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (dostęp: 14.12.2020 r.).

³² “Lima-Paris Action Agenda matures into major force driving climate action”, UN Sustainable Development Goals, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/12/lima-paris-action-agenda-matures-into-major-force-driving-climate-action/> (dostęp: 14.12.2020 r.). Zob. także: D. J. Gordon, *Between local innovation and global impact: Cities, networks, and the governance of climate change*, “Canadian Foreign Policy Journal” 2013, Vol. 19, issue 3.

³³ O. Widerberg, P. Pattberg, *Accountability challenges in the transnational regime complex for climate change*, “Review of Policy Research” 2017, Vol. 34, issue 1, s. 68–87.

w Katowicach podkreślała rolę elektromobilności w rozwoju nowoczesnej infrastruktury miejskiej³⁴.

3. FUNKCJONOWANIE POROZUMIENIA BURMISTRZÓW

Na tym tle prawnym szczególnego znaczenia z perspektywy Komisji Europejskiej nabrała kwestia mobilizacji działań, które są podejmowane na rzecz klimatu na poziomie lokalnym – niezależnie od decyzji rządów centralnych. Poprzez utworzenie specjalnej platformy współpracy samorządów miejskich Komisja Europejska dążyła do mobilizacji działań na rzecz ochrony klimatu na poziomie niższym niż ogólnokrajowy i tym samym zwiększenia presji politycznej na realizację przez państwa członkowskie długoterminowych celów klimatycznych przyjętych na poziomie europejskim³⁵. Od początku istnienia Porozumienie Burmistrzów (*Covenant of Mayors*, CoM) jest aktywnie wspierane przez Komisję Europejską i zarządzane wspólnie przez Biuro Porozumienia Burmistrzów (*Covenant of Mayor's Office*, CoMO), konsorcjum sieci miast oraz Wspólne Centrum Badawcze KE (*Joint Research Centre*, JRC), które zapewnia wsparcie naukowe i metodologiczne dla działań podejmowanych w ramach inicjatywy³⁶.

3.1. CELE 2020

Porozumienie Burmistrzów ukierunkowane na realizację celów przyjętych w perspektywie czasowej do 2020 r. zostało zapoczątkowane w 2008 r. przez Komisję Europejską w następstwie unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego z 2007 r. Inicjatywa miała na celu zrzeszenie władz lokalnych i regionalnych, które dobrowolnie zobowiązały się do wdrożenia na swoich terytoriach działań na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz zapewnienia im zharmonizowanych danych, metodologii rozliczania oraz sprawozdawczości³⁷.

³⁴ Partnerstwo na rzecz działań w kierunku rozwoju elektromobilności i zeroemisyjnego transportu "Driving Change Together Partnership", <https://cop24.gov.pl/pl/prezydencja/inicjatywy/driving-change-together-partnership/> (dostęp: 14.12.2020 r.).

³⁵ J. Kemmerzell, *Innovations in European Climate Governance and Their Impact on Local Climate Policy: An Analysis of German Major Cities*, (w:) S. Hughes, E. K. Chu, S. G. Mason (eds.), *Climate Change in Cities. Innovations in Multi-Level Governance*, Springer 2018, s. 42.

³⁶ Zob. m.in. B. Koffi, A. Cerutti, M. Duerr, A. Iancu, A. Kona, G. Janssens-Maenhout, "CoM Default Emission Factors for the Member States of the European Union – Version 2017", European Commission 2017, Joint Research Centre (JRC), <http://data.europa.eu/89h/jrc-com-ef-comwf-2017> (dostęp: 14.12.2020 r.).

³⁷ Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 29 stycznia 2008 r. „Wiodąca rola miast opowiadających się za zrównoważonym zużyciem energii w walce ze zmianami klimatycznymi:

Zaangażowanie władz lokalnych w Porozumienie Burmistrzów polegało na osiągnięciu bądź przekroczeniu do 2020 r. co najmniej 20% celu redukcyjnego w porównaniu do poziomu odniesienia w obszarze objętym wpływem władz lokalnych. Instrumentem jego realizacji było wdrożenie Planów Działania na rzecz Zrównoważonej Energii (*Sustainable Energy Action Plans*, SEAPs). Plany Działania na rzecz Zrównoważonej Energii obejmują związane z energią działania dotyczące największych sektorów emisyjnych w mieście. Celem tych kroków jest zwiększenie efektywności energetycznej oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE). Plany Działania na rzecz Zrównoważonej Energii opierają się na wynikach pochodzących ze wstępnej oceny emisji (*Baseline Emission Inventory*, BEI), zaś ich opracowanie wymaga od miasta dokonania adaptacji struktur miejskich w celu zapewnienia inkluzywności tego procesu.

Równolegle w 2014 r., w związku z opublikowaniem strategii adaptacyjnej Unii Europejskiej³⁸, Komisja Europejska uruchomiła odrębną inicjatywę o nazwie *Mayors Adapt*, opartą na tych samych zasadach co Porozumienie Burmistrzów. Poprzez tę siostrzaną inicjatywę koncentrującą się na adaptacji do zmian klimatu, Komisja Europejska zachęcała władze lokalne do zwiększenia zaangażowania w działania w tym obszarze i wspierała je w opracowywaniu i wdrażaniu lokalnych strategii adaptacyjnych.

Działalność Porozumienia Burmistrzów okazała się bardzo skuteczna. W 2016 r. ogólne zobowiązania jego 5403 sygnatariuszy, zgłoszone w perspektywie 2020 r., wskazywały na redukcję całkowitej emisji gazów cieplarnianych o 27%³⁹. Dotychczasowe wyniki monitorowania wdrażania Planów Działania na rzecz Zrównoważonej Energii wskazują, że osiągnięto już 23% redukcji emisji⁴⁰.

3.2. CELE 2030

W październiku 2015 r. inicjatywy Porozumienie Burmistrzów oraz *Mayors Adapt* zostały zintegrowane, tworząc nowy podmiot – Porozumienie między burmistrzami w sprawie klimatu i energii (*Covenant of Mayors for Climate & Energy*, CoMCE), które jest ukierunkowane na realizację celów klimatycznych

Komisja Europejska inicjuje porozumienie między burmistrzami”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_08_103 (dostęp: 14.12.2020 r.).

³⁸ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 16 kwietnia 2013 r., „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu”, COM(2013) 216 *final*.

³⁹ A. Kona [et al.], *Covenant of Mayors: Greenhouse Gas Emissions: Achievements and Projections*, JRC Science and Policy Reports 2016, JRC103316, https://e3p.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/documents/publications/jrc103316_com_achievements_and_projections_online.pdf (dostęp: 14.12.2020 r.); A. Kona [et al.], “Covenant of Mayors in figure: 8-years Assessment”, JRC Science and Policy Reports 2017, JRC106725, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/covenant-mayors-8-year-assessment_en.pdf (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁴⁰ P. Bertoldi, *Guidebook: How to develop a Sustainable Energy and Climate Action Plan (SECAP)*, Luxembourg 2018, s. 9.

w perspektywie 2030 r. Porozumienie między burmistrzami w sprawie klimatu i energii przyspieszyło tempo wcześniejszych zobowiązań redukcyjnych, a ponadto objęło także zagadnienia adaptacji do zmian klimatu. Inicjatywa opiera się na trzech filarach: mitygacji zmian klimatu (cel redukcji emisji o co najmniej 40% do 2030 r.), adaptacji do zmian klimatu oraz zapewnieniu bezpiecznej, zrównoważonej i niedrogiej energii.

Wzorem mechanizmów Porozumienia Burmistrzów, miasta będące sygnatariuszami Porozumienia między burmistrzami w sprawie klimatu i energii zobowiązują się do zmniejszenia poziomu emisji CO₂ na swoich terytoriach o co najmniej 40% do 2030 r. (względem poziomów z 1990 r.). Podstawowym instrumentem realizacji tego celu jest przeprowadzenie podstawowej inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych oraz wdrożenie Planu Działania na rzecz Zrównoważonej Energii i Klimatu (*Sustainable Energy and Climate Action Plan*, SECAP)⁴¹. Plan ten podlega przedłożeniu Komisji Europejskiej w ciągu 2 lat od przystąpienia do Porozumienia między burmistrzami w sprawie klimatu i energii. Następnie miasto ma obowiązek monitorowania postępów w realizacji przewidzianych w nim działań w sprawozdaniach składanych w dwuletnich cyklach, które są uzupełniane przez składane w cyklach czteroletnich inwentarze monitoringu emisji CO₂ (*Monitoring Emission Inventory*, MEI). Uchybienia w sprawozdawczości prowadzą do zawieszenia członkostwa. Ponadto, jako element Planu Działania na rzecz Zrównoważonej Energii i Klimatu bądź jako oddzielny dokument, sygnatariusze Porozumienia między burmistrzami w sprawie klimatu i energii przyjmują strategię adaptacji do zmian klimatu.

3.3. WYMIAR GLOBALNY

W styczniu 2017 r. ogłoszono połączenie inicjatyw Porozumienie Burmistrzów ds. Klimatu i Energii (cel 2030) i *Compact of Mayors*⁴², które wspólnie utworzyły Globalne Porozumienie Burmistrzów ds. Klimatu i Energii (*Global Covenant of Mayors for Climate and Energy*, GCoMCE) jako międzynarodowy

⁴¹ W praktyce Plany Działania na rzecz Zrównoważonej Energii i Klimatu najczęściej odnoszą się do redukcji emisji w sektorach budownictwa, usług oraz transportu miejskiego, tj. tych znajdujących się w sferze oddziaływania lokalnej administracji. A. Kona [et al.], *Covenant of mayors signatories leading the way towards 1.5 degree global warming pathway*, "Sustainable Cities and Society" 2018, Vol. 41, s. 570.

⁴² Inicjatywa *Compact of Mayors*, zapoczątkowana w 2014 r. przez Sekretarza Generalnego ONZ Ban Ki-moona i byłego burmistrza Nowego Jorku Michaela Bloomberga (byłego specjalnego wysłannik ONZ ds. miast i zmian klimatu), była globalną koalicją przywódców miast zajmujących się zmianami klimatu, zobowiązującą się do ograniczenia szklarni emisji gazów i przygotowania się na przyszłe skutki zmian klimatu. Zob. "UN launches global mayors network to fight climate change", The Hill, <https://thehill.com/policy/energy-environment/218634-un-launches-global-mayors-network-to-fight-climate-change> (dostęp: 14.12.2020 r.).

sojusz miast dążących do niskoemisyjnego rozwoju w zgodzie z zobowiązaniami Porozumienia paryskiego. Jako wyraz wsparcia inicjatywy, Komisja Europejska sfinansowała dziewięć regionalnych i krajowych biur Globalnego Porozumienia Burmistrzów ds. Klimatu i Energii (w tym w Ameryce Północnej, Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, w Chinach, Azji Południowo-Wschodniej, Indiach i Japonii)⁴³.

Jednym z celów działalności Globalnego Porozumienia Burmistrzów ds. Klimatu i Energii – poza promocją dobrych praktyk środowiskowych służących realizacji Porozumienia paryskiego – jest zwiększenie rozpoznawalności lokalnych działań na rzecz ochrony klimatu w procesach międzynarodowych. Z tego względu w ramach Globalnego Porozumienia Burmistrzów ds. Klimatu i Energii trwają prace nad zestawem wytycznych w sprawie wspólnych globalnych ram sprawozdawczości dla miast, które będą obejmować m.in. wykazy emisji, cele, ocenę ryzyka i podatności na zagrożenia⁴⁴.

Liczba sygnatariuszy Globalnego Porozumienia Burmistrzów ds. Klimatu i Energii przekracza obecnie 10 000 miast, które łącznie reprezentują niemal 320 mln mieszkańców. W tym gronie znalazło się 77 miast z Polski⁴⁵. Uwagę zwraca nierównomierny rozkład geograficzny miast uczestniczących w tej inicjatywie: w ramach Unii Europejskiej większość miast-sygnatariuszy pochodzi z Włoch i Hiszpanii, zaś miasta z państw członkowskich, które tradycyjnie pełnią rolę liderów ochrony klimatu (tj. kraje z Europy Północnej i Zachodniej), uczestniczą w Globalnym Porozumieniu Burmistrzów ds. Klimatu i Energii w znacznie mniejszym stopniu⁴⁶.

4. ZNACZENIE POROZUMIENIA BURMISTRZÓW

Tworzenie przez Komisję Europejską platformy współpracy takiej jak Porozumienie Burmistrzów oraz późniejsze przekształcanie jej w inicjatywę o coraz szerszym zasięgu wiąże się z wieloma wyzwaniami powiązanymi z wykorzystywaniem nowych narzędzi w odniesieniu do obszarów podlegających kompetencjom dzielonym (takim jak kwestie ochrony środowiska i klimatu) bądź też wyłącznym kompetencjom państw członkowskich (kwestie odnoszące się do samodzielnego kształtowania koszyka energetycznego). Znaczenie Porozumienia

⁴³ P. Bertoldi, *Guidebook...*, s. 10.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 11.

⁴⁵ "Covenant in figures", <https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-initiative/covenant-in-figures.html> (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁴⁶ J. Kemmerzell, *Innovations in European Climate Governance and Their Impact on Local Climate Policy: An Analysis of German Major Cities*, (w:) S. Hughes, E. K. Chu, S. G. Mason (eds.), *Climate Change...*, s. 43.

Burmistrzów dla rozwoju działań w obszarze ochrony klimatu wygląda przy tym nieco odmiennie z perspektywy unijnej i krajowej administracji.

Z perspektywy Komisji Europejskiej korzyści płynące z wprowadzonego w ramach Porozumienia Burmistrzów (a następnie Porozumienia między burmistrzami w sprawie klimatu i energii i Globalnego Porozumienia Burmistrzów ds. Klimatu i Energii) systemu monitorowania lokalnych ambicji klimatycznych są stosunkowo łatwo dostrzegalne. Poprzez łagodne ominięcie rządów państw członkowskich, Komisja Europejska zwiększa wiarygodność swojego przywództwa w działaniach z zakresu polityki klimatycznej. Przez działania na granicy przyznanych jej kompetencji Komisja Europejska wspiera też rozwój działalności zgodnej z jej priorytetami politycznymi, równocześnie rozwijając spójny z przyjętym na poziomie unijnym system rozwiązań instytucjonalnych, np. w zakresie sprawozdawczości. Rozszerzenie zasięgu inicjatywy na kolejne kontynenty pozwala z kolei na utrwalenie wizerunku Unii Europejskiej jako międzynarodowego lidera i zwiększa presję na państwa członkowskie.

Z kolei z perspektywy gminy możliwe korzyści zależą od dojrzałości lokalnej polityki klimatycznej. W literaturze zagranicznej wskazuje się, że na wczesnym etapie tworzenia polityki klimatycznej lokalne władze wykorzystują członkostwo w Globalnym Porozumieniu Burmistrzów ds. Klimatu i Energii jako narzędzie: planowania strategicznego, wprowadzenia poziomów referencyjnych czy optymalnej trajektorii redukcyjnej, a także zwiększenia dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania oraz w celach promocyjnych. Na późniejszym etapie korzyści płynące z udziału w Globalnym Porozumieniu Burmistrzów ds. Klimatu i Energii ewoluują bardziej w kierunku kwestii technicznych, takich jak prowadzony przy udziale Komisji Europejskiej audyt dotychczas podejmowanych działań⁴⁷.

5. ZAKOŃCZENIE

Realizacja celów klimatycznych przyjmowanych na poziomie Unii Europejskiej wymaga jak najszerzego włączenia w ich realizację jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności zaś miast odpowiedzialnych za znaczną część emisji gazów cieplarnianych. Lokalne zarządzanie ochroną klimatu stawia przed Komisją Europejską liczne wyzwania z zakresu koordynacji, które – ze względu na ograniczenia w przysługujących jej traktatowo kompetencjach – wypełnia w oparciu o tzw. miękkie instrumenty regulacyjne. Najlepszym przykładem takiego działania jest powołanie i stały rozwój Porozumienia Burmistrzów. Biorąc

⁴⁷ L. Bendlin, *Cities' views and ownership of the Covenant of Mayors*, (w:) J. Kemmerzell, M. Knodt, A. Tews (eds.), *Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb*, Nomos 2016, s. 112.

pod uwagę jak wiele jednostek samorządowych, w szczególności miast, podjęło w ramach Porozumienia dobrowolne zobowiązania klimatyczne, funkcjonowanie tego rodzaju inicjatyw nadaje nową dynamikę zasadzie subsydiarności będącej podstawą relacji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi. W razie dalszego upowszechnienia inicjatywy wśród polskich miast, wzorem innych państw członkowskich, wpływ tego regulacyjnego eksperymentu na praktykę funkcjonowania krajowej administracji samorządowej i centralnej powinien stać się przedmiotem pogłębionej refleksji ze strony doktryny.

REFERENCES

- Bendlin L., *Cities' views and ownership of the Covenant of Mayors*, (w:) J. Kemmerzell, M. Knodt, A. Tews (eds.), *Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb*, Nomos 2016
- Bertoldi P., *Guidebook: How to develop a Sustainable Energy and Climate Action Plan (SECAP)*, Luxembourg 2018
- Bodansky D., *The Paris Climate Change Agreement: a new hope?*, "American Journal of International Law" 2016, Vol. 110, issue 2
- Boyce J. K., Pastor M., *Clearing the air: incorporating air quality and environmental justice into climate policy*, "Climatic Change" 2013, Vol. 120
- Chrisidu-Budnik A., Przedańska J., *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11
- Gordon D. J., *Between local innovation and global impact: Cities, networks, and the governance of climate change*, "Canadian Foreign Policy Journal" 2013, Vol. 19, issue 3
- Kemmerzell J., *Innovations in European Climate Governance and Their Impact on Local Climate Policy: An Analysis of German Major Cities*, (w:) S. Hughes, E. K. Chu, S. G. Mason (eds.), *Climate Change in Cities. Innovations in Multi-Level Governance*, Springer 2018
- Kona A. [et al.], *Covenant of mayors signatories leading the way towards 1.5 degree global warming pathway*, "Sustainable Cities and Society" 2018, Vol. 41
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 8
- Lisowska A., *Cechy polityki ochrony środowiska na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 4
- Pyć D., *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006
- Szmigiel-Rawska K., *Mechanizmy polityki klimatycznej polskich samorządów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 1(67)
- Widerberg O., Pattberg P., *Accountability challenges in the transnational regime complex for climate change*, "Review of Policy Research" 2017, Vol. 34, issue 1