



**Wyzwania w zakresie ochrony
środowiska i klimatu na szczeblu
jednostek samorządu
terytorialnego w Polsce**

dr Wojciech Szymalski,
Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju

Odpowiedzialność za jakość środowiska przyrodniczego w dużym zakresie spoczywa na polskich samorządach. Nie ogranicza się ona jedynie do środowiska lokalnego, ale może mieć również znaczenie globalne. W XXI wiek wkroczyliśmy z ogromnym obciążeniem ekologicznym, które w opracowaniach naukowych zaowocowało ogłoszeniem nowej epoki geologicznej, tzw. antropocenu. Na jakie zadania ekologiczne naszej epoki powinny najbardziej zwrócić uwagę polskie samorządy? Odpowiedzi na to pytanie służy poniższa ekspertyza.

W opracowaniu zwrócono uwagę na wyzwania, począwszy od tych globalnych, a skończywszy na krajowych. Przyjęto także perspektywę opisu zagrożeń wyrażanych z punktu widzenia dokumentów naukowych oraz politycznych, z różnych poziomów agregacji. Wzięto również pod uwagę ograniczenia prawne dla działań podejmowanych przez polskie samorządy. Starano się też nie pominąć wyrażanych, w dużej mierze lokalnie, potrzeb i obaw społeczeństwa polskiego.

Część 1. Wyzwania zdiagnozowane i opisane przez naukowców oraz instytucje międzynarodowe

Perspektywa globalna

Ziemię mamy tylko jedną i jeśli jej dzisiejszy ekosystem zostanie zniszczony, zniszczeniu może ulec także nasza cywilizacja. Niestety, obraz przezierający przez okulary nauki oraz globalnych instytucji powołanych do zajmowania się problematyką środowiska wskazuje na bardzo wiele wyzwań. Dużo z nich artykułowanych jest już od ponad 50 lat, co oznacza, że już pół wieku temu były one ważne, jednak dziś zajmowanie się nimi stało się również pilne.


Dowodem jest choćby list środowisk naukowych z 2017 roku *Przestroga dla Ludzkości: drugie ostrzeżenie*, który został wystosowany przez ponad 15000 naukowców z całego świata. Było to drugie ostrzeżenie, ponieważ pierwsze przesłano w 1992 roku. Informacja w nim zawarta koncentruje się na następujących zagrożeniach dla środowiska i klimatu: **malejących zasobach dostępnej wody słodkiej, malejących połowach ryb, wzrastającej liczbie martwych stref w oceanach, malejącej powierzchni lasów, malejącej liczbie dziko żyjących zwierząt, rosnącej ilości dwutlenku węgla, rosnącej temperaturze globalnej oraz rosnących**


liczbach ludności i zwierząt gospodarskich. Zauważono, że na przestrzeni 25 lat, od 1992 roku, zredukowano tylko jedno zagrożenie - rosnącą emisję czynników zubożających warstwę ozonową. Wszystkie pozostałe zagrożenia naukowcy uważają za konieczne do wyeliminowania.


Powyższą listę uzupełnia szósty z kolei raport Programu na rzecz środowiska ONZ, *Global Environmental Outlook* z roku 2019. Raport potwierdza dostrzeżone przez naukowców zagrożenia związane z rosnącą emisją gazów cieplarnianych i zmianą temperatury globalnej oraz dostrzega dodatkowe czynniki: **rosnące zanieczyszczenie powietrza, które powoduje przedwczesną śmierć wielu ludzi, masowe wymieranie wielu gatunków zwierząt, zanieczyszczenie środowiska - głównie morskiego - plastikiem i mikroplastikiem, degradację ziemi dostępnej pod uprawy rolne, nadmierną eksploatację wody słodkiej oraz ekosystemów morskich, zanieczyszczenie środowiska antybiotykami oraz różnego rodzaju środkami chemicznymi, które niebezpiecznie przenikają do łańcucha żywienia człowieka.**


Jakkolwiek wiele wymienionych problemów środowiskowych wydaje się nie dotyczyć takich obszarów świata jak Europa i Polska, trudno zamknąć oczy na fakt, że gospodarka, w której żyjemy, uzyskała już dawno globalny wymiar. Polska dąży do tego, aby bogacić się sprzedając za granicę wiele wyprodukowanych w kraju towarów, a jednocześnie kupuje dużo zagranicznych produktów. W związku z tym, sprzedawane towary mogą być w krajach, do których je sprzedano, przyczyną opisanych problemów związanych ze środowiskiem. Jednocześnie, kupując towary z innych części świata, Polska przyczynia się do pogarszania tamtejszej sytuacji ekologicznej, jeśli procesy produkcji nie spełniają tam określonych standardów. Polska może także sprowadzać problemy ekologiczne do siebie, jeśli importowane towary nie są w naszym kraju wykorzystane w sposób realizujący oczekiwane standardy ochrony środowiska i klimatu.


Aby realizować tego typu standardy na szczeblu globalnym, sformułowano cele, które zostały przedstawione w 2015 roku przez ONZ w postaci *Agendy 2030*. Jest to lista 17 celów, wśród których znajduje się kilka związanych bezpośrednio z ochroną środowiska i klimatu. Są to:


 **Cel 2.** Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz **promować zrównoważone rolnictwo.**


 **Cel 3.** Zapewnić wszystkim ludziom **w każdym wieku zdrowe życie** oraz promować dobrobyt.


 **Cel 6.** Zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i warunków sanitarnych poprzez **zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi.**


 **Cel 7.** Zapewnić wszystkim **dostęp do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii** po przystępnej cenie.

 **Cel 11. Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi** oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu.

 **Cel 12. Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji.**

 **Cel 13. Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom.**

 **Cel 14. Chronić oceany, morza i zasoby morskie** oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony.

 **Cel 15. Chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej.**

Wyróżnienie powyższych 9. celów nie oznacza, że wyzwania dotyczące środowiska i klimatu nie kryją się także w zapisach pozostałych 8. Choćby w celu nr 8: do 2030 roku stopniowo zwiększać globalną efektywność wykorzystania zasobów w konsumpcji i produkcji oraz **dążyć do zerwania z zależnością między wzrostem gospodarczym a degradacją środowiska**, zgodnie z dziesięcioletnimi programami ramowymi na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji (*10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production*), z wiodącą rolą krajów rozwiniętych. Natomiast w celu nr 4: do 2030 roku zapewnić, że wszyscy uczący się **przyswoją wiedzę i nabędą umiejętności potrzebnych do promowania zrównoważonego rozwoju, w tym, między innymi, poprzez edukację na rzecz zrównoważonego rozwoju i zrównoważonego stylu życia**, praw człowieka, równości płci, promowania kultury pokoju i niestosowania przemocy, globalnego obywatelstwa oraz docenienia różnorodności kulturowej i wkładu kultury w zrównoważony rozwój.

Perspektywa europejska

Unia Europejska chce być liderem rozwoju, a w szczególności rozwoju zrównoważonego. Dlatego w 2020 roku Komisja Europejska przyjęła założenia i rozpoczęła wdrażanie *Europejskiego Zielonego Ładu*. Jest to program roboczy Komisji Europejskiej, mający na celu dokonanie głębokich reform gospodarki Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonej przyszłości przy zapewnieniu, że nikt nie zostanie pozostawiony w tych przemianach samemu sobie. Reformy te dotyczą ośmiu tematów, z których każdy stanowi swojego rodzaju wyzwanie dotyczące ochrony środowiska:



zwiększenie celów
w zakresie ochrony klimatu,



zapewnienie czystej energii, zmobilizowanie
przemysłu na rzecz czystego środowiska
i gospodarki o obiegu zamkniętym,



budowanie w zgodzie
z efektywnością energetyczną,



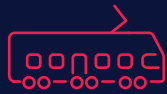
zapewnienie gospodarki bez emisji
zanieczyszczeń toksycznych,



ochrona i przywracanie
ekosystemów oraz bioróżnorodności,



zapewnienie przyjaznego środowisku
systemu żywnościowego,



przyspieszenie zmian na rzecz
zrównoważonej mobilności,



wdrażanie gospodarki zamkniętego cyklu.

Z każdym z tych wyzwań wiąże się co najmniej jedna tematyczna strategia, tworzona na szczeblu Unii Europejskiej oraz szereg zmienianych lub nowo tworzonych przepisów. Oprócz tego, poszczególne wyzwania powiązane są ze środkami finansowymi, przekazywanymi przez Unię Europejską na poziom każdego kraju członkowskiego poprzez różne mechanizmy finansowe. Warto zwrócić uwagę na rezolucję Komitetu Regionów Unii Europejskiej, która w zakresie wdrażania zwraca uwagę, iż *władze lokalne i regionalne wdrażają 70% całego prawodawstwa UE, 70% środków łagodzących zmiany klimatu, 90% polityk adaptacji do zmian klimatu i 65% celów zrównoważonego rozwoju, stanowią jedną trzecią wydatków publicznych i dwie trzecie inwestycji publicznych - będą one zatem stały także za realizacją Europejskiego Zielonego Ładu w terenie.*

Od momentu ogłoszenia *Europejskiego Zielonego Ładu* wiele decyzji w anonsowanych 8. tematach zostało już podjętych, choć niektóre czekają jeszcze na swoją kolej. Jedną z podstawowych było przyjęcie, w czerwcu 2020 roku, celu Unii Europejskiej w zakresie zmian klimatu, tj. **osiągnięcia neutralności klimatycznej**

do roku 2050, a pośrednio do 2030 roku celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55%. W ślad za tą decyzją stopniowo zmieniane są poszczególne narzędzia polityki klimatycznej Unii Europejskiej, konieczne do realizacji tego celu. Przykładem jest przyjęcie unijnej strategii *Fala Renowacji*, która stawia za cel **podwojenie prędkości renowacji budynków i pogłębienie jej zakresu w ciągu najbliższych 10 lat**. Innym przykładem jest strategia w zakresie mobilności, która przewiduje między innymi, że **do 2030 roku 100 europejskich miast, a także transport publiczny na dystans do 500 km będą neutralne dla klimatu**. Odnowiona strategia adaptacji do zmian klimatu przyjęła za cel **uzyskanie pełnej odporności na zmiany klimatu do roku 2050**. Obecnie nie zostały jeszcze ustalone, na przykład, zwiększone cele w zakresie produkcji energii z odnawialnych źródeł czy też oszczędności energii. Wciąż obowiązują cele ustanowione jeszcze w 2014 roku, które zobowiązują Unię Europejską **do produkcji 32% energii z odnawialnych źródeł i redukcji zużycia energii o 32,5% do roku 2030**.

W zakresie innych zagrożeń dla środowiska Unia Europejska przyjęła na przykład strategię „od pola do stołu”, która zajmuje się łańcuchem żywnościowym. W strategii przyjęto m.in. następujące cele do roku 2030: **zredukowanie zużycia pestycydów, chemikaliów i antybiotyków w rolnictwie o 50%, ograniczenie strat w zużyciu nawozów organicznych o 50%, ograniczenie zużycia nawozów sztucznych o 20% oraz uzyskanie 25% udziału rolnictwa organicznego w powierzchni wykorzystywanej rolniczo w Unii Europejskiej**. Powiązane z tą strategią elementy zawiera *Zero Pollution Vision*, która do 2050 roku przewiduje **ograniczenie przedwczesnych zgonów spowodowanych zanieczyszczeniem powietrza o 55%, ograniczenie ilości odpadów i plastiku trafiającego do oceanów o 50% a mikroplastiku o 30%, ograniczenie o 25% liczby ekosystemów zagrożonych zanieczyszczeniem powietrza, o 30% liczby osób zagrożonych hałasem oraz o 50% ilości zmieszanych odpadów komunalnych**. Opracowywana jest także strategia dotycząca leśnictwa, będąca elementem szerszej strategii na rzecz bioróżnorodności. Obydwie one mają zawierać ambitne cele w zakresie odbudowy zasobów przyrodniczych. Zapowiedź ustanowienia takich celów jest sama w sobie istotną zmianą w stosunku do dotychczasowej polityki, polegającej jedynie na ochronie już istniejących obszarów, gatunków i siedlisk przyrodniczych.

Jednocześnie z przygotowaniem nowych celów w zakresie ochrony klimatu i środowiska wciąż aktywne są wcześniejsze zarządzania i ustanowione cele dotyczące takich zagadnień środowiskowych jak odpady, jakość wody oraz jakość powietrza. W zakresie odpadów cele prawa unijnego zostały wyznaczone w perspektywie roku 2035 w *Ramowej Dyrektywie Odpadowej* oraz *Dyrektywie o Odpadach Opakowaniowych*. **Do tego czasu 65% odpadów komunalnych w każdym kraju członkowskim ma być ponownie użytych lub poddanych recyklingowi. W roku 2030 recykling ma objąć aż 70% wszystkich odpadów zarówno komunalnych, jak i przemysłowych**. W zakresie jakości wody w rzekach, jeziorach oraz zbiornikach podziemnych cele zostały wyznaczone w *Ramowej Dyrektywie Wodnej*. **Dyrektywa Wodna zasadniczo przewiduje, że do 2027 roku wszystkie wody**




śródlądowe oraz podziemne osiągną dobry status ekologiczny oraz chemiczny.

Kryteria oceny tego statusu zostały szczegółowo opisane w *Dyrektywie o Standardzie Jakości Ekologicznej Wód* oraz *Dyrektywie o Wodach Podziemnych*. Pomocniczo do *Dyrektywy Wodnej* w zakresie ochrony wód kraje członkowskie muszą także spełnić wymagania *Dyrektywy Ściekowej*, która stanowi, że **wszystkie aglomeracje¹ do roku 2015 muszą być w 98% skanalizowane i posiadać odpowiedniej jakości oczyszczalnie ścieków**. Niestety, Polska wciąż nie spełniła warunków tej dyrektywy. *Dyrektywa Czyste Powietrze dla Europejczyków* przewidywała natomiast osiągnięcie określonych przez Unię Europejską dopuszczalnych poziomów stężeń zanieczyszczeń w powietrzu do końca roku 2015. Są to takie zanieczyszczenia jak: pyły zawieszone PM10 oraz PM2,5, tlenki azotu i benzo(a)piren. Jednak w niektórych krajach członkowskich poziomy te wciąż nie zostały osiągnięte. Do takich krajów, niestety, wciąż należy Polska. Ponadto, europejskie prawo reguluje także narzędzia mające na celu ograniczanie hałasu w dużych miastach oraz przy drogach, liniach kolejowych oraz lotniskach. W zakresie hałasu, na poziomie Unii Europejskiej, nie zostały jeszcze wyznaczone cele do osiągnięcia.

Perspektywa polska

W Polsce występują wyzwania związane ze środowiskiem i klimatem, które mają szczególny charakter. Dlatego też warto przeanalizować, jakie problemy brane są pod uwagę w polskich dokumentach rządowych dotyczących ochrony środowiska.

Za bazowy dokument z tego zakresu należy uznać uchwaloną przez Radę Ministrów w 2019 roku *Politykę Ekologiczną Państwa 2030*. Analizy przedstawione w dokumencie wiodą do wyboru 13 strategicznych kierunków interwencji w zakresie ochrony środowiska, które powinny być realizowane z punktu widzenia kraju. Część z nich zbiega się z wyzwaniami artykułowanymi na poziomie globalnym i europejskim, na przykład w zakresie gospodarowania wodą, ograniczenia zanieczyszczenia powietrza oraz emisji wszelkich zanieczyszczeń przemysłowych, ochrony różnorodności biologicznej, gospodarki leśnej, gospodarki odpadami, mitigacji i adaptacji do zmiany klimatu oraz edukacji ekologicznej. Natomiast kilka kierunków działania jest specyficznych w warunkach polskich. Są to:

-  ochrona powierzchni ziemi, w tym gleb,
-  przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska oraz zapewnienie bezpieczeństwa biologicznego, jądrowego i ochrony radiologicznej,
-  zarządzanie zasobami geologicznymi przez opracowanie i wdrożenie polityki surowcowej państwa,

1 Dla potrzeb tej dyrektywy za „aglomeracje” uznaje się specjalnie obszary wyznaczone do objęcia siecią kanalizacji, a nie tradycyjnie rozumiane aglomeracje miejskie.

- usprawnienie systemu kontroli i zarządzania ochroną środowiska oraz doskonalenie systemu finansowania.

Polityka Ekologiczna to nie jedyny dokument, który konkretyzuje oczekiwania i wyzwania wobec polskiej polityki dotyczącej ochrony środowiska. W zakresie klimatu są to także *Strategiczny Plan Adaptacji* - plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (SPA2020) oraz *Krajowy Plan Energii i Klimatu do 2030 roku* (KPEiK2030). Zawartych tam wyzwań jest wiele, ale w niniejszym opracowaniu skoncentrujemy się jedynie na tych, które mogą w sposób istotny kreować działania dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Strategiczny Plan Adaptacji 2020 wskazuje na odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego za wdrażanie działań w ok. 20 zakresach. To między innymi:

- zarządzanie ryzykiem powodziowym, w tym w strefie nadmorskiej,
- rozwijanie alternatywnych i awaryjnych możliwości produkcji energii na poziomie lokalnym,
- zabezpieczenie przed osuwiskami,
- ograniczanie skutków zdrowotnych stresu termicznego,
- rozwój i wdrażanie systemów monitoringu i wczesnego ostrzegania,
- uwzględnienie zmienionych warunków klimatycznych w procesie projektowania, budowy i utrzymania infrastruktury transportowej,
- opracowanie miejskich planów adaptacji, z uwzględnieniem zarządzania wodami opadowymi oraz zwiększenia ilości terenów zieleni,
- rewitalizacja przyrodnicza i mała retencja,
- edukacja i zwiększanie świadomości w zakresie zmian klimatu i sposobów minimalizowania ich skutków,
- włączenie lokalnych społeczności i administracji samorządowej do działań zapobiegających skutkom zmian klimatu.

Warto podkreślić, że na poziomie każdego samorządu lokalnego szczegółowe wyzwania w zakresie adaptacji do zmian klimatu powinny zostać określone podczas przygotowania stosownego dokumentu: miejskiego (gminnego) planu adaptacji. Dokument taki pozwala zidentyfikować konkretne zagrożenia związane ze

zmianą klimatu, które mogą występować na terenie samorządu i projektuje odpowiednie działania na potrzeby ich zapobiegania. Z przeglądu miejskich planów adaptacji (ok. 50 dokumentów), zrealizowanych od 2018 roku wynika, że będą to głównie działania z zakresu gospodarki wodnej, zdrowia i transportu, a także zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym miast, głównie tworzenie różnych form zieleni publicznej.

Z kolei *Krajowy Plan Energii i Klimatu* nie jest aż tak precyzyjny, aby wskazywać cele lub działania, w których realizację będą musiały się zaangażować samorządy. Grupuje on jednocześnie wiele różnych celów i działań z szeregu innych dokumentów rządowych, w tym sektorowych, dotyczących między innymi transportu, odpadów i ścieków. Na pewno można dostrzec możliwość zaangażowania się samorządu w następujące kierunki działań: **ochrona powietrza, w tym wymiana źródeł ciepła w budynkach i wsparcie dla tzw. odbiorcy wrażliwego energii, rozwój instalacji odnawialnych źródeł energii w ciepłownictwie oraz w formie energetyki rozproszonej, dostosowanie transportu publicznego do gospodarki niskoemisyjnej oraz jego rozwój, termomodernizacja budynków.** W przypadku ograniczania wpływu jednostki samorządowej na klimat, należy to określić w tzw. planie gospodarki niskoemisyjnej. Plany takie zostały przygotowane od 2015 roku przez ponad 1000 samorządów w Polsce, ale ich okres trwałości w większości minął w roku 2020 i powinny zostać zaktualizowane. Zakres tematyczny planów pokrywał się praktycznie z kierunkami działań, w których zaangażowanie samorządu przewiduje KPEiK2030. Dodatkowymi wyzwaniem, które dostrzegają tego typu plany są: **gospodarka odpadami, zagospodarowanie przestrzenne oraz edukacja ekologiczna, a także wymiana oświetlenia, zielone zamówienia publiczne oraz rozwój transportu rowerowego.**

Poza zagadnieniami klimatycznymi do *Polityki Ekologicznej Państwa* opracowano jeszcze następujące plany powiązane z *Polityką Ekologiczną*, które są wciąż aktualne w roku 2021: *Krajowy Plan Ochrony Powietrza, Krajowy Plan Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Krajowy Plan Gospodarki Odpadami*, a także plany zarządzania ryzykiem powodziowym oraz plany gospodarowania wodami dla poszczególnych zlewni największych polskich rzek: Odry i Wisły. Plany te konkretyzują wyzwania stojące przed Polską w zakresie ochrony powietrza, oczyszczania ścieków, gospodarki odpadami oraz wodą i są związane głównie z celami wyznaczonymi w tym zakresie przez Unię Europejską. Na poziomie lokalnym szczegółowe wyzwania stojące przed konkretną jednostką samorządu terytorialnego powinno się określić w tzw. gminnym programie ochrony środowiska. Niestety obecnie nie jest prowadzony monitoring ustaleń tego typu programów, trudno więc stwierdzić, jakie wyzwania, inne niż określone na poziomie krajowym, europejskim lub globalnym, faktycznie stoją przed jednostkami samorządu. Warto jedynie przypomnieć, że wytyczne dotyczące sporządzania tego typu planów, powstałe na poziomie krajowym, wymieniają następujące, dotychczas nie wymienione, problemy ochrony środowiska, które mogą stanowić lokalne wyzwania: **pola elektromagnetyczne, degradacja gleb, zagrożenia poważnymi awariami.**

Warto także przejść z poziomu materiałów o charakterze planistycznym, na poziom dokumentów oceniających, na podstawie obiektywnych danych i kryteriów, faktyczny stan środowiska w Polsce. Generalny Inspektorat Ochrony Środowiska opracowuje tego typu raporty z częstotliwością 2-3-letnią. Ostatni tego typu raport jest dostępny za rok 2018. Stwierdza on, że w Polsce wciąż mamy do czynienia z następującymi zagrożeniami dla środowiska: **nadmierną emisją gazów cieplarnianych oraz nadmierną produkcją i niewłaściwym zagospodarowaniem odpadów, spadkiem liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego oraz ptaków terenów podmokłych, średnim poziomem zdrowotnym lasów, który pogarsza się w wyniku narastania suszy glebowej, zbyt wysokimi stężeniami ozonu troposferycznego w sezonie letnim, a w sezonie zimowym ponadnormatywnymi stężeniami pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu, niezadawalającym stanem ekologicznym wód powierzchniowych (spowodowanym głównie przekraczaniem stężeń azotu ogólnego, azotu azotanowego, fosforu ogólnego), złym stanem wód morskich (głównie ze względu na eutrofizację i występowanie gatunków obcych), przejmowaniem gleb na cele nierolnicze oraz ubytkiem substancji organicznych w glebach, a także ich nadmiernym zakwaszeniem, wreszcie zagrożeniem ponad 1,5 mln ludzi przez nadmierny hałas drogowy lub kolejowy.** Nawet jeśli na powyższej liście nie znalazło się jakieś zagrożenie zidentyfikowane na poziomie europejskim lub globalnym, należy monitorować jego natężenie na poziomie lokalnym i zapobiegać przekroczeniu poziomów normatywnych.

Część 2. Najważniejsze wyzwania, jakie stoją przed samorządami lokalnymi




Jeśli zatem prześledzimy, od poziomu globalnego do poziomu lokalnego, wyzwania w zakresie ochrony środowiska i klimatu, które mogą i powinny być rozwiązywane na poziomie gminnym, to otrzymamy zestaw przedstawiony w poniższej tabeli. Zestaw ten dotyczy perspektywy najbliższych 30 lat, ale biorąc pod uwagę dużą odległość od wielu celów wyznaczonych na ten rok nie można już dłużej zwlekać z podjęciem działań.

Wyzwanie (w formie celu)	Identyfikacja na poziomie	Rok osiągnięcia celu
Redukcja emisji gazów cieplarnianych o 90-95%	G,E,K*	2050
Dwukrotny wzrost tempa renowacji energetycznej budynków	E,K	2030
Prawie całkowita zmiana produkcji energii na odnawialną	E,K	2050
Co najmniej dwukrotny wzrost ilości oszczędzonej energii	E,K	2040

Całkowita zamiana pojazdów spalinowych na zeroemisyjne	E,K	2040
Całkowite zaprzestanie użytkowania węgla, gazu i ropy naftowej	E,K	2050
Zabezpieczenie przed zagrożeniami klimatycznymi	G,E,K	2050
Ograniczenie ilości odpadów co najmniej o 50%	G,E,K	2030
Wzrost ilości odpadów ponownie wykorzystanych o 33%	E,K	2035
Ograniczenie zanieczyszczenia powietrza co najmniej o 50%	G,E,K	2015 (w Polsce przekroczone datę końcową)
Wzrost ilości dostępnych dla gospodarki zasobów wody o 50%	E,K	2030
Poprawa jakości wód powierzchniowych co najmniej o 20%	E,K	2027
Ograniczenie utraty gleb rolniczych	G,E,K	2030
Wzrost liczby terenów przyrodniczych	G,E,K	2030
Wzrost liczebności gatunków dziko żyjących	G,E,K	2030
Wzrost terenów ze zrównoważoną gospodarką rolną do 25% obecnej powierzchni upraw	E,K	2030
Zwiększenie liczby obywateli świadomych ekologicznie co najmniej o 33%	G,E,K	2030

* Poziomy: G – globalny, E - europejski, K - krajowy

W 2020 roku odbyła się konferencja *100 lat ochrony środowiska w Polsce - i co dalej?* Zaowocowała ona Apelem Stulecia Polskiej Ochrony Środowiska, który także przedstawił swój **zestaw wyzwań ekologicznych dla Polski na nadchodzące lata, choć bez wyznaczenia konkretnych celów**. Wyzwania te sprowadzały się do następujących:

-  wzrost powierzchni ekosystemów wodnych i od wody zależnych,
-  ograniczenie powierzchni gruntów prawnie przeznaczonych do zabudowy oraz ograniczenie możliwości dokonywania zmiany w przeznaczeniu gruntów w kierunku zabudowy,
-  ochrona gleb przed degradacją oraz skażeniem i rozwój rolnictwa przyjaznego przyrodzie, w tym rolnictwa ekologicznego,

- ▶ powrót do dialogu ze społeczeństwem w zakresie usług ekosystemowych świadczonych przez lasy,
- ▶ ograniczenie emisji, a w konsekwencji stężenia gazów cieplarnianych oraz pyłów pochodzących ze spalania paliw,
- ▶ odzyskiwanie zasobów z aktualnie produkowanych odpadów,
- ▶ zwiększenie kontroli wpływu inwestycji na środowisko oraz poprawa warunków i jakości dialogu z lokalnymi społecznościami w sprawach rozszerzania ochrony obszarowej przyrody,
- ▶ rozszerzenie w edukacji formalnej wiedzy dotyczącej relacji człowieka ze środowiskiem.

Jako jeden z punktów wyjścia do realizacji tych wyzwań apel wskazuje na konieczność stworzenia systemowych mechanizmów współpracy rządu z samorządami na rzecz realizacji działań w zakresie ochrony środowiska.

Część 3. Co mogą zrobić samorządy?

W zakresie ochrony środowiska i klimatu istnieje wiele opinii na temat tego, jak dalece polskie samorządy mogą odpowiadać na istniejące wyzwania globalne, europejskie i krajowe. Z jednej strony istnieją bowiem konkretne przepisy ramowe, które wskazują na zagadnienia, którymi powinien zajmować się samorząd lokalny, ale z drugiej strony funkcjonują przepisy szczegółowe, które istotnie zawężają wiele z tych ramowych kompetencji. Od kilku lat istnieje także opinia, iż zakres działań, o których może decydować samorząd w sposób samodzielny ulega istotnemu zmniejszeniu, co wiąże się między innymi ze zmianami w zakresie dochodów i wydatków samorządów. Warto jednak zwrócić uwagę, że wciąż istnieje ustawowy zapis, iż *do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.*

Na poziomie ogólnym, czyli ustawy o samorządzie gminnym warto przypomnieć, że w katalogu spraw, którymi zajmuje się gmina we własnym zakresie, znajdują się między innymi następujące, powiązane bezpośrednio z ochroną środowiska i klimatu:

- ▶ ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna,
- ▶ wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych,

- ▶ zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; zieleń gminna i zadrzewienia,
- ▶ ochrony: przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Warto również dodać, że ponieważ ochrona klimatu dotyczy praktycznie wszystkich sfer życia, powinna być ona brana pod uwagę także między innymi w zadaniach gminy dotyczących:

- ▶ gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- ▶ lokalnego transportu zbiorowego,
- ▶ gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- ▶ edukacji publicznej,
- ▶ utrzymania gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Aby wspomnieć jedynie o najważniejszych ograniczeniach dla wykonywania powyższych zadań przez samorząd, warto powiedzieć o zdiagnozowanych bardzo szczegółowo lukach i błędach w przepisach dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Niedomagania te wylicza ogłoszony w 2019 roku raport KPZK PAN *Studia nad chaosem przestrzennym*. Suma tych błędów powoduje, że samorządy mają bardzo trudne warunki do regulowania skali i jakości zabudowy, w tym między innymi źródeł ciepła w budynkach, ich jakości energetycznej, ale także lokalizacji osiedli, dróg, terenów zielonych czy zapobiegania lokalizacji infrastruktury na terenach zagrożonych, na przykład powodzią. W wyniku działania tzw. specustaw plany zagospodarowania nie mają także wpływu na wiele inwestycji publicznych, głównie infrastruktury sieciowej, to jest: drogowej, kolejowej, energetycznej – inwestycje te mogą być realizowane wbrew ustaleniom planów zagospodarowania, na mocy odrębnych ustaw.

Natomiast w zakresie zmian klimatu głównym hamulcem w realizacji polityki na poziomie gmin jest faktyczny brak ich władztwa nad rozwojem systemu energetycznego w zakresie energii elektrycznej, a częściowo także ciepłej. Za pomocą planów lub decyzji samorząd określa warunki realizacji budynków lub instalacji, ale ich spełnienie w niewielkim stopniu zależy od działań lokalnych władz. Sieć elektryczna jest rozwijana przez operatorów sieciowych, na podstawie potrzeb zgłaszanych indywidualnie przez mieszkańców lub przedsiębiorców, z pominięciem instytucji samorządowych (art. 7 ustawy *Prawo energetyczne*). Sieć ciepła też jest zwykle rozwijana niezależnie od decyzji samorządu (art. 7 ustawy *Prawo energetyczne* oraz rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków

funkcjonowania sieci ciepłowniczych, Dz.U 2007, nr 16, poz. 92) albo w ogóle jej nie ma, a decyzje o indywidualnych źródłach ciepła podejmują właściciele budynków.

Jedno jest pewne, że samorząd w dużej mierze odpowiada za planowanie, a jeśli tak, to również za koordynację działań lokalnych w zakresie ochrony środowiska i klimatu. Oprócz planów określających zasady ładu przestrzennego na terenie gminy, jest ona zobowiązana lub aktywnie zachęcana do opracowywania następujących dokumentów planistycznych z tego zakresu:



planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe,



planu gospodarki niskoemisyjnej,



planu adaptacji do zmian klimatu,



programu ochrony środowiska.

Od determinacji władz samorządowych oraz ich umiejętności włączenia w proces planistyczny wielu różnych interesariuszy lokalnej polityki ochrony środowiska oraz polityki ochrony klimatu zależy, jak dalece te dokumenty będą przekładały się na rzeczywistość. Zaś od świadomości wyzwań środowiskowych będzie zależała skuteczność samorządu w zakresie ich artykułowania i rozwiązywania.

Część 4. Obywatele – potencjalni sojusznicy władz lokalnych

Świadomość istnienia obiektywnie stwierdzonych wyzwań w zakresie środowiska i klimatu jest istotnym wyznacznikiem tego, czy wyzwania te zostaną podjęte. Dlatego też warto spojrzeć na wyniki badań świadomości ekologicznej Polaków oraz poszczególnych ich grup, w tym w szczególności samorządowców.

W 2020 roku Ministerstwo Środowiska przeprowadziło kolejne z serii badanie trackingowe świadomości ekologicznej Polaków. Mimo iż badanie odbyło się w okresie pandemii COVID-19, **najwięcej Polek i Polaków (52%) wybrało ochronę środowiska spośród 18 możliwych dziedzin życia, w których występują**

w Polsce problemy do rozwiązania. Ochrona zdrowia znalazła się na drugim miejscu (48%). W pytaniu można było wskazać więcej niż 1 odpowiedź. Natomiast najbardziej dostrzegane przez Polki i Polaków problemy środowiska naturalnego to: **zanieczyszczenie powietrza (59%), odpady (50%), zanieczyszczenie wód i problemy z wodą (34%)**. Powyżej 10% procent wskazań otrzymała jeszcze odpowiedź „**niskie zasoby wody**” (13%), która potwierdza wagę wyzwania związanego z gospodarką wodną w Polsce. Między 5-10% wskazań otrzymały również: **wycinka drzew, energetyka węglowa i kopalnie oraz zanikanie gatunków zwierząt i roślin**. Jednocześnie rekordowo nisko od 2011 roku oceniono stan środowiska w Polsce, gdyż dobrze oceniło ten stan jedynie 44% respondentów, a zdecydowanie źle aż 11%.

Na tym tle warto zwrócić uwagę, że **wśród problemów środowiska dostrzeganych przez Polki i Polaków systematycznie wzrasta waga zmian klimatu**. W tych samych badaniach z 2020 roku już 94% respondentów wskazało na ten problem jako „**ważny**” lub „**bardzo ważny**”, co było najwyższym wynikiem od 2012 roku, kiedy po raz pierwszy zadano tego typu pytanie. Co jeszcze istotniejsze, liczba osób, która wskazała ten problem jako „**bardzo ważny**” wzrosła do 68% z wartości 39% w roku 2018, a więc w ciągu zaledwie dwóch lat. W dodatku aż 58% respondentów w 2020 roku wskazało, że Polska powinna jak najszybciej zredukować emisję gazów cieplarnianych, co także było istotnym wzrostem w porównaniu do poprzednich badań, kiedy ten wynik wyniósł 50%. Udział odpowiedzi „**nie**” i „**nie wiem**” także znacznie zmalał - do zaledwie 5%, w stosunku do 20% jeszcze dwa lata wcześniej. Najnowsze badania świadomości polskiego społeczeństwa potwierdzają zatem, że zmiana klimatu stała się dla naszego kraju wyzwaniem pilnym i ważnym.

Wzrost świadomości i wiedzy na temat zmian klimatu notowany był już wcześniej wśród przedstawicieli samorządów lokalnych, które badane były na tę okoliczność w związku z prowadzeniem projektu ADAPTCITY, w 2014 i 2019 roku. Badaniu podlegały osoby pracujące w administracji lokalnej lub z nią współpracujące, tzw. lokalni liderzy, z 50 największych miast Polski. W 2014 roku zmiana klimatu była postrzegana głównie poprzez zjawiska globalne, takie jak topnienie lodowców oraz zmiany stref klimatycznych, a w 2019 roku – głównie lokalne, to jest: rosnącą temperaturę, ulewne deszcze, silny wiatr. Urzędnicy miejscy budowali w tym czasie postawę wobec zmiany klimatu opartą na wiedzy, doświadczeniu własnym, ocenie zmian dostrzeganych wokół siebie. Postawa taka rozwinęła się z dużo mniej złożonego stosunku do zmiany klimatu we wcześniejszych latach, opartego głównie na teoretycznej wiedzy i cudzej (np. odległych ekspertów) ocenie wagi problemu.

Jednocześnie, w kontekście wyzwań dla środowiska i klimatu, warto zwrócić uwagę na działania, które wskazywano, jako realizowane lub planowane, w sferze przeciwdziałania lub zapobiegania zmianom klimatu w kolejnych badaniach. Najważniejsze wymieniane przez samorządowców cztery działania proklimatyczne

to: **likwidacja pieców, redukcja emisji gazów cieplarnianych, ochrona lasów oraz instalowanie odnawialnych źródeł energii.** Na wysokim miejscu, mimo trwającego od lat procesu przemian w tym zakresie, pozostają **działania z zakresu recyklingu i zagospodarowania odpadów.** Za ważne należy także uznać **działania z zakresu edukacji ekologicznej,** które pojawiły się w badaniu jako najważniejsza bariera na drodze do realnej ochrony klimatu na szczeblu lokalnym.

O projekcie *Mocniejsze NGOsy dla edukacji i aktywności obywatelskiej młodych*

Projekt realizuje Fundacja Civis Polonus wspólnie ze Związkiem Miast Polskich. Najważniejszą grupą docelową projektu są nowe lub posiadające nieduże doświadczenie organizacje społeczne, które chcą wzmacniać aktywność obywatelską młodych, ale potrzebują do tego teoretycznego i praktycznego wsparcia.

Młodzi Polacy w ograniczonym stopniu interesują się sprawami publicznymi i nie korzystają w pełni z mechanizmów demokracji, a edukacja obywatelska nie ma należnego jej miejsca w polskich szkołach. NGOsy starają się uzupełniać luki w systemie. Będą skuteczniejsze, jeśli będą działać w partnerstwie z samorządami terytorialnymi. Dlatego działania w ramach projektu skierowane są zarówno do przedstawicieli organizacji, jak i do jednostek samorządu terytorialnego poniżej 100 000 mieszkańców. Chcemy zwiększyć gotowość samorządów do współpracy i partnerstw z NGOsami w zakresie aktywizacji obywatelskiej młodzieży.

Projekt obejmuje województwa: podkarpackie, podlaskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie i kujawsko-pomorskie.

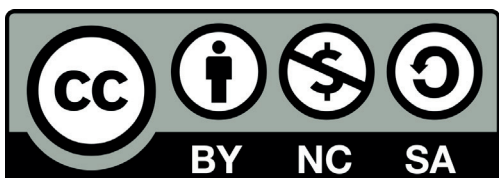
Strona projektu: <http://civispolonus.org.pl/projekt/mocniejsze-ngosy-dla-edukacji-i-aktywnosci-obywatelskiej-mlodych/>

O Fundacji Civis Polonus

Działająca od 2004 roku Fundacja stawia sobie za cel rozwijanie postaw obywatelskich umożliwiających jednostkom aktywne uczestniczenie w życiu publicznym. Dobre państwo jest wspólnotą otwartych, kompetentnych i zaangażowanych obywateli, więc podejmujemy różnorodne działania wzmacniające nasz obywatelski potencjał. Pracujemy z przedstawicielami administracji publicznej, aby wspólnie kreować mechanizmy udziału obywateli w procesach decyzyjnych. Tworzymy programy aktywnej edukacji obywatelskiej na poziomie szkół i gmin. Bardzo ważne jest dla nas podejmowanie refleksji na temat charakteru współczesnego obywatelstwa i jego istoty. Pomaga ona nam wyznaczać kierunki projektowanych działań. Choć na co dzień zajmujemy się tworzeniem i wdrażaniem projektów, doceniamy wagę zabierania głosu w dyskusji publicznej, uczestniczenia w działaniach koalicyjnych oraz prowadzenia rzecznictwa na rzecz edukacji obywatelskiej w Polsce.

<http://civispolonus.org.pl>

Fundacja Civis Polonus 2021



Ten utwór jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe

Publikacja przygotowana w ramach projektu *Mocniejsze NGOsy dla edukacji i aktywności obywatelskiej młodych*, realizowanego z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy, finansowanego z Funduszy EOG.

Patronem medialnym projektu jest dziennik *Rzeczpospolita Życie Regionów* i portal organizacji pozarządowych ngo.pl.

