Centrum Ekspertyzy Lokalnej

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 8/2025

Miejska zielona transformacja w świetle krajowego planu energetyczno-klimatycznego

Dr hab. Kamil Glinka, prof. UWr, Uniwersytet Wrocławski

Zmiany klimatu i miejska zielona transformacja

Aktywność o klimatycznej proweniencji wyznacza jedną z zyskujących na znaczeniu płaszczyzn funkcjonowania administracji samorządowych w Polsce. Przegląd nie tylko literatury przedmiotu i opracowań eksperckich, lecz także, a może i przede wszystkim, praktyki samorządowej ostatnich kilku lat pozwala na stwierdzenie, że jest to aktywność, przed którą „nie da się uciec", i to mimo że samorządy terytorialne stają przed niełatwym zadaniem zaspokajania skrajnie zróżnicowanych potrzeb mieszkańców w wielu obszarach sektorowych, w warunkach obiektywnych deficytów natury finansowej[1]. W szczególny sposób problem ten dotyczy miast oraz, co z tym związane, działań będących udziałem miejskich administracji samorządowych. Z jednej strony bowiem miasta, będące przecież lokalnymi, subregionalnymi, a w niektórych przypadkach regionalnymi ośrodkami wzrostu, integrują w sobie takie zjawiska i procesy, które mogą w negatywny sposób oddziaływać na klimat i środowisko naturalne (czego skrajnym, a równocześnie mierzalnym przykładem jest choćby charakterystyczny dla miast wysoki ślad węglowy[2]). Z drugiej strony to miasta właśnie są narażone na zagrożenia, jakie niosą ze sobą coraz częściej zauważalne zmiany klimatu (za przykłady mogą posłużyć powodzie błyskawiczne występujące w miastach czy też znamienne w swych skutkach przegrzewanie się miast)[3].

Jak przekonuje Anna Januchta-Szostak, skala i dynamika przeobrażeń klimatycznych wymagają nie tylko zdecydowanej, lecz także odpowiednio skoordynowanej

---

[1] Zob. K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, *Raport. Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski, Warszawa 2021, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/senat/zespoly/samorzad/raport_finanse-samorzadow-po-pandemii_forp_fpk__2021_11_25-1.pdf (16.03.2025); Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, *Sytuacja finansowa samorządów w opinii ich Skarbników – wstępne wyniki ankiety*, https://frdl.org.pl/aktualnosci/sytuacja-finansowa-samorzadow-w-opinii-ich-skarbnikow-wstepne-wyniki-ankiety [data dostępu: 16.03.2025].

[2] Prekursorem ustalenia śladu węglowego jest Gdynia. Zob. *Obliczamy i obniżamy ślad węglowy – pierwsi w Polsce*, https://www.gdynia.pl/gdynia-innowacyjna,7581/obliczamy-i-obnizamy-slad-weglowy-pierwsi-w-polsce,569450 [data dostępu: 16.03.2025].

[3] Zob. *Oto najgorętsze polskie miasta*, https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/oto-najgoretsze-polskie-miasta,288823.html [data dostępu: 16.03.2025].

odpowiedzi. Chodzi w tym przypadku zarówno o działania typowo responsywne, traktowane jako warunek *sine qua non* współczesnego myślenia o miejskich politykach sektorowych (ang. *public policies*), jak i o działania antycypujące, oczywiście w takim stopniu, w jakim jest to uzasadnione i możliwie[4]. Istotne miejsce w myśleniu o zmianach klimatycznych, również na poziomie miejskim, zajmuje aspekt energetyczny. Jest on związany z refleksją na temat tego, w jaki sposób pozyskiwać i wykorzystywać możliwie neutralne pod względem klimatycznym źródła energii. Dostęp do tego typu źródeł okazuje się istotny nie tylko z wyłącznie ekologicznego punktu widzenia. W sytuacji zasygnalizowanego już kryzysu finansów samorządowych powinien być on postrzegany jako choćby częściowe remedium na rosnące ceny energii[5].

Mając to na uwadze, można zaryzykować stwierdzenie, że miejska zielona transformacja (ang. *urban green transition*), definiowana jako mozaika działań zorientowanych na przeciwdziałanie zmianom klimatu, jest przedsięwzięciem trudnym, gdyż:

wielosektorowym (wieloproblemowym);

wymagającym zaangażowania szerokiego spektrum aktorów (a więc nie tylko miejskiej administracji samorządowej);

osadzonym na wykorzystaniu odpowiednich zasobów organizacyjnych i finansowych;

długofalowym („rozciągniętym" w czasie);

warunkowanym czynnikami natury nie tylko środowiskowej i gospodarczej, lecz także politycznej i społecznej[6].

Kluczem do sukcesu jest zatem zarówno kształtowanie i promowanie (w tym w ramach sektora edukacji) zorientowanych ekologiczne postaw społecznych, jak i co najmniej daleko posunięta dywersyfikacja, a w optymalnym ujęciu możliwie pełna redefinicja wykorzystywanych źródeł energii.

Krajowy plan energetyczno-klimatyczny w anturażu Europejskiego Zielonego Ładu

Opracowanie i wdrażanie krajowego planu energetyczno-klimatycznego (ang. *national energy and climate plan* – NECP)[7] znajduje się na „uboczu" zarówno naukowej, jak i eksperckiej oraz publicystycznej debaty poświęconej realizacji ambitnych celów klimatycznych UE. Jest to o tyle frapujące, że obowiązek przygotowania takiego dokumentu wynika z przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią

---

[4] *Prof. Anna Januchta-Szostak: Adaptacja miast do zmiany klimatu? Pomogą rozwiązania bliskie naturze*, https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/januchta-szostak-adaptacja-miast-do-zmiany-klimatu-pomoga-rozwiazania-bliskie-naturze [data dostępu: 16.03.2025].

[5] Zob. P. Sobiesiak-Penszko, K. Banul-Wójcikowska, M. Kopka-Piątek, *Kryzys energetyczny w Polsce lokalnej. Perspektywa samorządów*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2023.

[6] Zob. A. Miszczuk, A. Sekuła, M. Miszczuk, *Zielona transformacja gospodarki i finansów samorządowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2023; por. J. Fu, G. Xiao, Ch. Wu, *Urban Green Transition: Conceptual Change and Stakeholder Involvement in Depth*, „Procedia Engineering" 2017, vol. 18, s. 781–789, https://doi.org/10.1016/j.proeng.2017.07.129.

[7] European Commission, *National energy and climate plans. EU countries' 10-year national energy and climate plans for 2021–2030*, https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en [data dostępu: 16.03.2025].

energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu[8], będącego częścią składową szerokiego unijnego pakietu instrumentów „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”[9]. Innymi słowy, obowiązek przygotowania stosownego planu dotyczy każdego państwa członkowskiego UE i jest określony przepisami aktualnie obowiązującego prawa, które stanowi ponadto o konieczności aktualizacji dokumentu (w perspektywie pięciu lat). Początków myślenia o tego typu regulacjach należy doszukiwać się w 2015 r. i przyjętej wówczas strategii na rzecz unii energetycznej[10]. To bowiem wtedy wyznaczono perspektywę prowadzenia działań, które miałyby zapewnić mieszkańcom UE dostęp do nie tylko bezpiecznej i zrównoważonej, lecz także przystępnej pod względem cenowym energii[11].

Mając na uwadze zakres rozwiązań zawartych w NECP, i to niezależnie od tego, o jakim państwie członkowskim UE mowa, należy zaznaczyć, że odgrywa on znaczącą rolę w realizacji głównego celu Europejskiego Zielonego Ładu (ang. *European Green Deal* – EGD), jakim jest osiągnięcie stanu tzw. neutralności klimatycznej do 2050 r.[12] Innymi słowy, wdrażanie postanowień NECP wpisuje się w taki kierunek myślenia o inicjatywach podejmowanych w ramach EGD, który szereguje je w trzech komplementarnych względem siebie grupach.

Są nimi:

stopniowe ograniczenie emisji gazów cieplarnianych;

intensywny rozwój tzw. zielonych technologii;

ochrona środowiska naturalnego[13].

Pomimo wielu innych wyzwań, przed jakimi staje UE, EGD ma charakter aktualnego (a zatem i wdrażanego) programu przeciwdziałania destrukcyjnym zmianom klimatu. Innymi słowy, niezależnie od priorytetów związanych z dynamicznie zmieniającą się sytuacją międzynarodową (*vide*: agresja Rosji na Ukrainę)[14] czy też sprzeciwu grup zawodowych i społecznych alarmujących o negatywnych konsekwencjach

---

[8] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Tekst mający znaczenie dla EOG.), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32018R1999 [data dostępu: 16.03.2025].

[9] European Commission, *Clean Energy for All Europeans – unlocking Europe's growth potential*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/en_16_4009 [data dostępu: 16.03.2025].

[10] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Bank Inwestycyjnego Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu (COM/2015/080 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0080 [data dostępu: 16.03.2025].

[11] European Commission, *Energy Union*, https://energy.ec.europa.eu/strategy/energy-union_en?prefLang=pl&etrans=pl [data dostępu: 16.03.2025].

[12] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład (COM/2019/640 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM:2019:640:FIN [data dostępu: 16.03.2025].

[13] Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład. Aspirowanie do miana pierwszego kontynentu neutralnego dla klimatu*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl [data dostępu: 16.03.2025].

[14] M.G. Ciot, *The impact of the Russian-Ukrainian conflict on Green Deal implementation in central-southeastern Member States of the European Union*, „Regional Science Policy & Practice” 2023, vol. 5, iss. 1, s. 122–144, https://doi.org/10.1111/rsp3.12591.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

implementacji założeń EGD (np. protesty rolników)[15] zmiany klimatu zajmują ważne miejsce w unijnym sposobie patrzenia na funkcjonowanie Starego Kontynentu. Transformacja energetyczna, także na poziomie miejskim, jest z kolei kluczowym elementem owej klimatycznej „układanki".

Wspomniany już obowiązek przygotowania NECP znajduje odzwierciedlenie w praktyce funkcjonowania wszystkich państw członkowskich UE. Zasygnalizowana wcześniej pięcioletnia perspektywa aktualizacji sprawia, że rządy tychże państw przygotowały i przedłożyły Komisji Europejskiej (KE) zmodyfikowane wersje planów. W zestawieniu z pozostałymi państwami członkowskimi Polska realizuje ów obowiązek, nie plasując się na pozycji ani „prekursora", ani też „hamulcowego", o czym świadczy sam moment złożenia dokumentu, zarówno w jego pierwotnej, jak i zaktualizowanej wersji (która ma na chwilę obecną status projektu)[16].

Analiza rodzimych rozwiązań wymaga dwóch zastrzeżeń. Po pierwsze, kluczowe znaczenie ma określenie tego, czy, a jeśli tak, to w jaki stopniu, wspomniana aktualizacja planu (aktualizacja „Krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu do 2030 r.", zwana dalej aktualizacją krajowego planu – aKP) zmienia sposób myślenia o miejskiej zielonej transformacji w porównaniu z rozwiązaniami uzgodnionymi i przyjętymi w 2019 r. (w postaci „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2023", zwanego dalej krajowym planem – KP). Po drugie, należy pamiętać o tym, że niniejsze rozważania lokują się raczej na poziomie zarządzania strategicznego niż operacyjnego, a refleksja poświęcona implementacji założeń planu (zarówno w wersji pierwotnej, jak i zaktualizowanej) wymaga odrębnego, nieporównywalnie szerszego opracowania, w którym uwzględnione zostaną dostępne już (choćby częściowo) dane empiryczne.

KP, podobnie jak aKP, jest dokumentem, który wyznacza cele rozwojowe polskiego sektora energetycznego. Co istotne, są to cele powiązane, i to w ścisły sposób, z realizacją celów klimatycznych.

Wśród zasadniczych rozwiązań, które stanowią o założeniach obu dokumentów, należy wymienić:

sukcesywną dekarbonizację sektora energetycznego;

wyraźny wzrost udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w produkcji i dystrybucji energii ogółem;

uwzględnienie czynnika społecznego (*vide*: obywatele) w zakładanych zmianach.

Kluczowe pytania z punktu widzenia niniejszego opracowania brzmią: 1) Czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie, poziom miejski jest tym poziomem, na którym owe cele mają być realizowane? 2) Jaki obraz miejskiej zielonej transformacji wyłania się z założeń KP i aKP?

Miejski wymiar krajowego planu energetyczno-klimatycznego

Analiza założeń zarówno KP, jak i jego aKP pozwala na stwierdzenie, że realizacja ambitnych celów wymusza, niejako w naturalny sposób, zaangażowanie znacznych i zróżnicowanych zasobów. Co ważne, są to cele wymagające współpracy szerokiego katalogu podmiotów podejmujących aktywność na wielu poziomach, zgodnie z

[15] L. Parks, *How the climate movement shaped the EU: protest cycles and democratic spaces in the European green deal*, „Journal of European Integration" 2025, vol. 47, iss. 2, s. 299–318, https://doi.org/10.1080/07036337.2025.2456616.

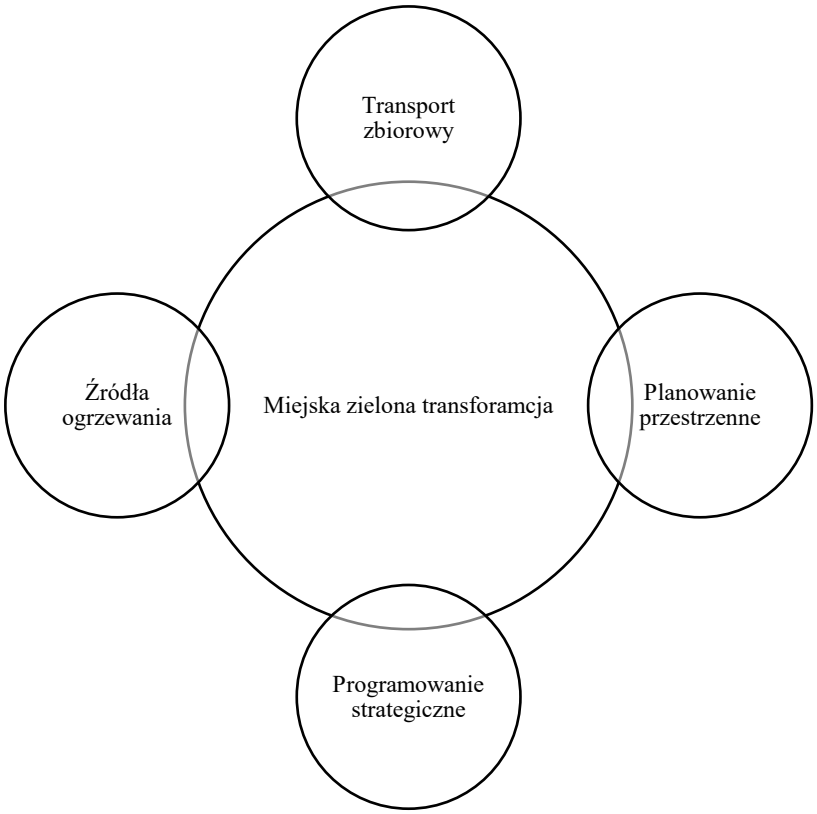
[16] European Commission, *National energy and climate plans…*

Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL

koncepcją Multi-Level Governance (MLG). Mowa tym samym o podmiotach publicznych (rządowych i samorządowych), prywatnych (komercyjnych) i społecznych (pozarządowych), których interesy „przecinają się" na poziomie nie tylko centralnym (krajowym) czy transnarodowym (w ramach UE), lecz także na poziomie regionalnym oraz lokalnym (w analizowanym przypadku – miejskim).

Lektura założeń KP i aKP udowadnia, że oba dokumenty akcentują znaczenie poziomu miejskiego dla powodzenia realizacji programowanych działań. Świadczą o tym liczne odniesienia do miast jako tych jednostek samorządu terytorialnego, które to, z uwagi na swój potencjał rozwojowy (w tym i demograficzny) oraz szczególne usytuowanie w porządku przestrzenno-administracyjnym Polski, mają stanowić trudną do zignorowania przestrzeń wdrażania zmian. Wspomniane odwołania są co prawda rozproszone na kartach KP i aKP, niemniej jednak, uwzględniając aspekt merytoryczny, można stwierdzić, że tworzą względnie spójną całość osadzoną na dających się wyodrębnić komponentach.

Przegląd programowanych rozwiązań o wyraźnie miejskiej proweniencji pozwala uporządkować je w cztery grupy (zob. wykres nr 1). Są to grupy, które nie obejmują oczywiście wszystkich założeń i odpowiadających im działań, jakie prezentuje KP i aKP. Niemniej jednak można zaryzykować stwierdzenie, że to właśnie one mają dominujące znaczenie.



Wykres nr 1. Kluczowe wyzwania miejskiej zielonej transformacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*, https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030---wersja-2019-r [data dostępu: 16.03.2025]; Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. (aktualizacja KPEiK z 2019 r.)*, https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r [data dostępu: 16.03.2025].

Pierwsza i, jak się wydaje, kluczowa grupa obejmuje działania prowadzone w obszarze **publicznego transportu zbiorowego**. Zarówno KP, jak i aKP podkreślają znaczenie

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

właściwie ukierunkowanych i odpowiednio koordynowanych inicjatyw, których celem jest rozwój transportu niskoemisyjnego lub zeroemisyjnego[17]. Istotną rolę w wymianie taboru odgrywać mają tzw. fundusze unijne wykorzystywane w ramach Funduszu Spójności (co zostaje zaakcentowane w KP) czy też – już w okresie postpandemicznym – w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (o czym mowa w aKP)[18]. Do tej samej grupy działań należy zaliczyć wydzielanie stref niskiej emisji (ang. *low emission zone* – LEZ), przede wszystkim w centrach miast, zakładających częściowy lub całkowity zakaz poruszania się pojazdami spalinowymi i ich parkowania[19]. Wymiana taboru oraz wydzielanie owych stref wpisuje się w postulat modyfikacji istniejących, niefunkcjonalnych układów komunikacyjnych, skutkujący obniżeniem poziomu emisji spalin oraz, co istotne, ogólnego zużycia energii w miastach.

W porównaniu z założeniami KP rozwiązania prezentowane w aKP kreślą perspektywę intensyfikacji czy też „zaostrzenia" energooszczędnych, a zatem i proekologicznych działań w obszarze transportu publicznego. Warto wspomnieć nie tylko o obowiązku wymiany taboru na zeroemisyjny (elektryczny lub wodorowy) czy też zawierania umów jedynie z podmiotami, które takim taborem dysponują, lecz także o obowiązku tworzenia stref czystego transportu w szczególnie narażonych na zanieczyszczenia częściach miast[20]. Odmienny, choć, jak się wydaje, równie znaczący charakter ma perspektywa popularyzacji takich dokumentów (ang. *sustainable urban mobility plan* – SUMP), których implementacja może przyczynić się do urzeczywistnienia idei zrównoważonej mobilności zarówno w samych miastach, jak i w ich obszarach funkcjonalnych[21].

Wymienione działania, których głównym aktorem jest miejska administracja samorządowa, mają przyczynić się do zasadniczej, a zatem i trwałej zmiany sposobu patrzenia na transport publiczny w miastach. Zmiana ta, oprócz działań innego typu (o których mowa dalej), stanowi warunek *sine qua non* zwiększenia ogólnej liczby miast, w których to stężenie pyłu zawieszonego PM 2,5 (pułap stężenia ekspozycji na pył PM 2,5) nie przekracza poziomu 20 µg/m3. Cel ten, zarówno w przypadku KP, jak i aKP, jest określony w ten sam sposób – 30 miast liczących co najmniej 100 tys. mieszkańców[22].

Na drugą grupę działań o miejskiej proweniencji składają się działania, których celem jest **wymiana źródeł ogrzewania** nie tylko gospodarstw domowych, lecz także obiektów użyteczności publicznej. Podkreślenia wymagają w tym kontekście miejskie programy modernizacji i wymiany urządzeń grzewczych oraz sukcesywna rozbudowa sieci ciepłowniczej, których rolę podkreślono w założeniach KP[23]. Co istotne i równocześnie ściśle powiązane, to potrzeba stopniowej dekarbonizacji samych sieci. Jak wynika z

---

[17] Zob. Związek Miast Polskich, *Współdzielona i zeroemisyjna mobilność w miastach – ranking*, https://www.miasta.pl/aktualnosci/wspoldzielona-i-zeroemisyjna-mobilnosc-w-miastach-ranking [data dostępu: 16.03.2025].

[18] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*, s. 119, 128, https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030---wersja-2019-r [data dostępu: 16.03.2025]; Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. (aktualizacja KPEiK z 2019 r.)*, s. 32, 146, https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r [data dostępu: 16.03.2025].

[19] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy plan na rzecz…*, s. 111.

[20] Chodzi w tym przypadku o takie obszary miast, w których poziom zanieczyszczeń dwutlenkiem azotu przekracza dopuszczalne normy. Zob. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy Plan w dziedzinie…*, s. 33.

[21] Tamże. Mając na uwadze miejskie obszary funkcjonalne, należy pamiętać, że mowa przede wszystkim o obszarach wyodrębnionych na potrzeby realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), choć oczywiście nie tylko. Zob. Ministerstwo Infrastruktury, *Czym są SUMPy*, https://www.gov.pl/web/infrastruktura/czym-sa-sump-y [data dostępu: 16.03.2025].

[22] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy plan na rzecz…*, s. 28; Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy Plan w dziedzinie…*, s. 52.

[23] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy plan na rzecz…*, s. 82.

założeń aKP, celem sformułowanym w odniesieniu do miast jest całkowita rezygnacja z wykorzystania węgla kamiennego w gospodarstwach domowych do 2030 r.[24]

Trzecia grupa działań składających się na miejską zieloną transformację odnosi się do **planowania przestrzennego**. Oba dokumenty ponoszą bowiem problem niewłaściwego usytuowania nie tylko arterii komunikacyjnych, lecz także budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej, przy równoczesnym niedostatku (a niejednokrotnie i deficycie) tzw. terenów zielonych. Na znaczeniu przybiera w tym kontekście, akcentowany przez autorów KP, problem blokowania tzw. korytarzy napowietrzających[25] zlokalizowanych w centrach miast oraz niewłaściwego bądź też niedostatecznego wykorzystania tzw. zielono-niebieskiej infrastruktury[26]. W zestawieniu ze zjawiskiem „betonozy"[27] problemy te stanowią o wyzwaniach, przed jakimi staje miejska administracja samorządowa, które musi reagować na coraz wyraźniej artykułowane potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Zgodnie z założeniami aKP planowanie przestrzenne może stanowić oręż w walce ze skutkami gwałtownych zmian pogody zarówno w postaci tzw. miejskich wysp ciepła, jak i wspomnianych już powodzi błyskawicznych[28].

Można pokusić się o stwierdzenie, że czwartą grupę działań stanowią takie, które nakładają na miejskie administracje samorządowe obowiązek przyjęcia **strategicznej orientacji działań** stanowiących o istocie walki z destrukcyjnymi zmianami klimatu. Kluczową rolę odgrywają w tym przypadku miejskie plany adaptacji (MPA) przygotowane, uchwalone i wdrażane przez rady. O ile cel określony w KP kształtuje się na poziomie 60% mieszkańców miast objętych takimi planami, o tyle w przypadku aKP uwagę zwraca perspektywa wprowadzenia obowiązku uchwalenia MPA przez wszystkie miasta zamieszkiwane przez co najmniej 20 tys. osób[29].

Podsumowanie

Podejmując się próby oceny założeń omawianych dokumentów, należy zaznaczyć, że ma ona (gdyż nie może być inaczej) zaledwie wstępny charakter, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę dwa elementy. Pierwszy, i jest to element zupełnie podstawowy, odnosi się do relatywnie wąskiego horyzontu czasowego, jaki towarzyszy analizowanym rozwiązaniom (KP został przyjęty dopiero w 2019 r., co w przypadku tak złożonego procesu, jakim jest miejska zielona transformacja, jest okresem obiektywnie niedługim). Pisząc o drugim elemencie, na jaki warto zwrócić uwagę, należy pamiętać o aktualnym statusie aKP.

Mając to na uwadze, można, po pierwsze, stwierdzić, że cele zdefiniowane na kartach zarówno KP, jak i aKP są jednoznacznie ambitne, co stanowi pochodną rozwiązań przyjętych na poziomie unijnym, zarówno w perspektywie roku 2030 (ograniczenie emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% względem stanu z roku 1990), jak i 2050 (zerowa emisja gazów cieplarnianych netto). Realizacja tychże celów nie jest możliwa bez zaangażowania aktorów prywatnych, nawet w sytuacji, w której postulowane i wdrażane zmiany dotyczą miast i miejskich administracji

[24] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy Plan w dziedzinie…*, s. 25.
[25] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy plan na rzecz…*, s. 83.
[26] Tamże, s. 106.
[27] Zob. M. Wandas, *Włodarzom coraz mniej podoba się betonoza. Czy zieleń wygra w miastach?*, https://oko.press/miasta-betonoza-zrywanie-betonu [data dostępu: 16.03.2025].
[28] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy Plan w dziedzinie…*, s. 63.
[29] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy plan na rzecz…*, s. 109; Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy Plan w dziedzinie…*, s. 63–64.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

samorządowych. Trudno bowiem mówić o powodzeniu działań, i to niezależnie od tego, czy chodzi o działania w obszarze transportu publicznego, źródeł ogrzewania, planowania przestrzennego czy też programowania strategicznego, w sytuacji, w której miejskie administracje samorządowe miałyby być jedynymi „aktorami" zmian.

Po drugie, pomimo akcentowanej złożoności problemu oraz, co z tym związane, w zasadzie bezalternatywnej perspektywy międzysektorowego współdziałania w ujęciu zarówno wertykalnym, jak i horyzontalnym determinantą sukcesu zmian na poziomie miejskim jest przekonanie o tym, że pewne działania muszą zostać wdrożone. Chodzi w tym przypadku o taką postawę organów administracji samorządowej i podległego im aparatu urzędniczego, która zakłada wyjście poza „program obowiązkowy", tj. rozwiązania, które znajdują swoje źródło w przepisach aktualnie obowiązującego prawa. Innymi słowy, determinantą sukcesu (albo też jego braku) może okazać się gotowość do działań prowadzonych w skali wykraczającej poza regulacje przyjmowane na poziomie krajowym. A takie mają miejsce. Lektura założeń KP i aKP udowadnia, że część rozwiązań, choć dedykowanych miejskim wspólnotom samorządowym, znajduje wzmocnienie w randze ustawowej. Warto wskazać w tym kontekście na MPA, które to, na mocy zmiany ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, muszą zostać przyjęte w miastach liczących co najmniej 20 tys. mieszkańców[30], czy też sygnalizowany już obowiązek zakupu autobusów zeroemisyjnych sankcjonowany zmianą ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych[31].

Trzecim wnioskiem wypływającym z analizy założeń KP i aKP jest wielowymiarowość zmian, które niesie ze sobą miejska zielona transformacja. Innymi słowy, koncentracja na czterech, jak się wydaje, kluczowych obszarach działań (zob. wykres nr 1) nie wyczerpuje refleksji nad płaszczyznami aktywności miejskich administracji samorządowych. Przeciwnie, wśród innych, w pewnym sensie pomniejszych, wyzwań sygnalizowanych na kartach KP i aKP należy wymienić m.in. tworzenie systemów monitoringu środowiska naturalnego oraz systemów wczesnego ostrzegania, których rola, biorąc pod uwagę zmienne warunki pogodowe oraz stan infrastruktury miejskiej, jest nie do przecenienia. Katalog tego typu wyzwań jest szeroki i – jak dowodzi praktyka samorządowa – otwarty, zwłaszcza w kontekście, z jednej strony, dynamiki zmian klimatu, a z drugiej – potencjału związanego w wykorzystaniem nowoczesnych rozwiązań technologicznych.

[30] Ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2024 r. poz. 1940.
[31] Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2024 r. poz. 1853.

Bibliografia

- Ciot M.G., The impact of the Russian-Ukrainian conflict on Green Deal implementation in central-southeastern Member States of the European Union, „Regional Science Policy & Practice" 2023, vol. 5, iss. 1, s. 122–144, https://doi.org/10.1111/rsp3.12591.
- European Commission, Clean Energy for All Europeans – unlocking Europe's growth potential, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/en_16_4009 [data dostępu: 16.03.2025].
- European Commission, Energy union, https://energy.ec.europa.eu/strategy/energy-union_en?prefLang=pl&etrans=pl [data dostępu: 16.03.2025].
- European Commission, National energy and climate plans. EU countries' 10-year national energy and climate plans for 2021–2030, https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en [data dostępu: 16.03.2025].
- Fu J., Xiao G., Wu Ch., Urban Green Transition: Conceptual Change and Stakeholder Involvement in Depth, „Procedia Engineering" 2017, vol. 18, s. 781–789, https://doi.org/10.1016/j.proeng.2017.07.129.
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Sytuacja finansowa samorządów w opinii ich Skarbników – wstępne wyniki ankiety, https://frdl.org.pl/aktualnosci/sytuacja-finansowa-samorzadow-w-opinii-ich-skarbnikow-wstepne-wyniki-ankiety [data dostępu: 16.03.2025].
- Komisja Europejska, Europejski Zielony Ład. Aspirowanie do miana pierwszego kontynentu neutralnego dla klimatu, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl [data dostępu: 16.03.2025].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu (COM/2015/080 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0080 [data dostępu: 16.03.2025].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład (COM/2019/640 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM:2019:640:FIN [data dostępu: 16.03.2025].
- Kwiatkowski K., Tyszkiewicz W., Wójcik M., Raport. Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju, Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski, Warszawa 2021, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/senat/zespoly/samorzad/raport_finanse-samorzadow-po-pandemii_forp_fpk__2021_11_25-1.pdf [data dostępu: 16.03.2025].
- Ministerstwo Infrastruktury, Czym są SUMPy, https://www.gov.pl/web/infrastruktura/czym-sa-sump-y [data dostępu: 16.03.2025].
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030---wersja-2019-r [data dostępu: 16.03.2025].
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. (aktualizacja KPEiK z 2019 r.), https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r [data dostępu: 16.03.2025].
- Miszczuk A., Sekuła A., Miszczuk M., Zielona transformacja gospodarki i finansów samorządowych, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2023.
- Obliczamy i obniżamy ślad węglowy – pierwsi w Polsce, https://www.gdynia.pl/gdynia-innowacyjna,7581/obliczamy-i-obnizamy-slad-weglowy-pierwsi-w-polsce,569450 [data dostępu: 16.03.2025].
- Oto najgorętsze polskie miasta, https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/oto-najgoretsze-polskie-miasta,288823.html [data dostępu: 16.03.2025].
- Parks L., How the climate movement shaped the EU: protest cycles and democratic spaces in the European green deal, „Journal of European Integration" 2025, vol. 47, iss. 2, s. 299–318, https://doi.org/10.1080/07036337.2025.2456616.
- Prof. Anna Januchta-Szostak: Adaptacja miast do zmiany klimatu? Pomogą rozwiązania bliskie naturze, https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/januchta-szostak-adaptacja-miast-do-zmiany-klimatu-pomoga-rozwiazania-bliskie-naturze [data dostępu: 16.03.2025].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Tekst mający znaczenie dla EOG.), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32018R1999 [data dostępu: 16.03.2025].
- Sobiesiak-Penszko P., Banul-Wójcikowska K., Kopka-Piątek M., Kryzys energetyczny w Polsce lokalnej. Perspektywa samorządów, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2023.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2024 r. poz. 1853.
- Ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2024 r. poz. 1940.
- Wandas M., Włodarzom coraz mniej podoba się betonoza. Czy zieleń wygra w miastach?, https://oko.press/miasta-betonoza-zrywanie-betonu [data dostępu: 16.03.2025].
- Związek Miast Polskich, Współdzielona i zeroemisyjna mobilność w miastach – ranking, https://www.miasta.pl/aktualnosci/wspoldzielona-i-zeroemisyjna-mobilnosc-w-miastach-ranking [data dostępu: 16.03.2025].

O AUTORZE

Dr hab. Kamil Glinka – politolog, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, zastępca dyrektora Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego ds. nauki i rozwoju, specjalista w zakresie zarządzania publicznego, polityk sektorowych, mechanizmów partycypacyjnych i deliberacyjnych na poziomie lokalnym i regionalnym oraz komunikowania – politycznego i publicznego. Autor publikacji, uczestnik konferencji (m.in. IPSA, ECPR, EURA, CEPSA) oraz realizator projektów badawczych (finansowanych przez m.in. KE, IVF, NCN, MNiSW) poświęconych tej problematyce. Ekspert i trener współpracujący z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi.

STRESZCZENIE

Tekst porusza problematykę miejskiej zielonej transformacji (ang. green urban transition), będącej wyzwaniem wyłaniającym się z założeń krajowego planu energetyczno-klimatycznego zarówno w jego pierwotnej (2019 r.), jak i zaktualizowanej wersji (2024 r.). Autor przedstawia, po pierwsze, uwarunkowania związane z opracowaniem planu (ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiego Zielonego Ładu, ang. European Green Deal) oraz, po drugie, takie rozwiązania przyjęte w ramach planu, które odnoszą się do tzw. poziomu miejskiego, wyznaczając równocześnie kierunek aktywności miejskich administracji samorządowych.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa
WWW.FRDL.ORG.PL