

*Agnieszka Rzeńca*  
*Agnieszka Sobol*

## **KIERUNKI ZMIAN POLITYKI MIEJSKIEJ W DOBIE WYZWAŃ KLIMATYCZNYCH**

### **1. Wstęp**

Zmiany klimatu są znakiem naszych czasów. Są one wyzwaniem dla polityk publicznych, w tym zwłaszcza dla polityki miejskiej. To w miastach kumuluje się szereg problemów, które przyczyniają się do pogłębiania efektu cieplarnianego planety, zarówno w skali makro, jak i mikro. Jednocześnie to w miastach należy poszukiwać rozwiązań dla szeregu negatywnych procesów związanych z globalnym ociepleniem. Miasta w dobie wyzwań klimatycznych są zmuszone dokonać rewizji celów, określenia ryzyka oraz dynamicznie reagować na pojawiające się ograniczenia rozwojowe. Również rozmaite globalne trendy w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego, budowania bezpieczeństwa energetycznego czy minimalizowania ubóstwa środowiskowego mobilizują miasta do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w skali lokalnej.

Narzędziem wyznaczającym kierunki działań w miastach oraz spajającym zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne uwarunkowania rozwoju jest krajowa polityka miejska (KPM). W myśl założeń przyjętej w Quito w 2016 roku Nowej Agendy Miejskiej ONZ krajowa polityka miejska rozumiana jest jako celowy proces rozwoju miast koordynowany przez rząd, łączący działania wielu podmiotów dla osiągnięcia wspólnie wypracowanej wizji zrównoważonego rozwoju. Wypracowanie i realizacja KPM jest procesem o charakterze wielosektorowym i wielopoziomowym, ze szczególną rolą samorządu terytorialnego. W identyfikacji kluczowych wyzwań realizacji polityki miejskiej ukierunkowanej na zrównoważony rozwój Nowa Agenda Miejska wyróżnia kryzys klimatyczny. Zbieżne założenia wskazano w Agendzie Miejskiej dla Unii Europejskiej, tzw. pakcie amsterdamskim, który w 2016 roku ratyfikowany został przez ministrów ds. polityki miejskiej z krajów członkowskich UE.

Polityka miejska łączyć powinna wiele wyzwań cywilizacyjnych i zaleceń organizacji międzynarodowych. W obliczu szybko postępujących zmian dokument obowiązujący w Polsce, jakim jest KPM 2023 (2015), wymaga aktualizacji, które w dużym zakresie związane są ze zdecydowanym zwrotem debaty publicznej i działań politycznych w stronę tematów środowiskowych, w tym kryzysu klimatycznego. Miasta są bezpośrednimi wykonawcami zaprogramowanych kierunków. Aktualnie

## ZMIANA KLIMATU

trwają prace nad nową polityką miejską. KPM integrować powinna wiele polityk sektorowych. Zauważyć ponadto należy, iż aktualizowana KPM wchłonie zagadnienia, które do tej pory stanowiły treści koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz długookresowej strategii rozwoju kraju. Jednocześnie zadania z zakresu łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do nich powinny przenikać wszystkie obszary tematyczne krajowej polityki miejskiej. W efekcie złożoność wyzwań z zakresu miejskiej polityki klimatycznej związana jest z realizacją projektów hybrydowych.

W prezentowanym rozdziale akcent związany z programowaniem i realizacją KPM położony zostanie na kwestiach związanych z tematyką ochrony środowiska i zmian klimatu. Zagadnienia z zakresu przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu w ramach polityki miejskiej określamy w tekście jako miejską politykę klimatyczną. W dobie kryzysu klimatycznego i szeregu wyzwań środowiskowych z nim związanych to bowiem w polityce miejskiej i zarządzaniu procesami urbanizacyjnymi upatruje się głównej „tarczy ochronnej”.

Rozdział jest próbą spojrzenia na miasta z perspektywy polityki miejskiej w dobie wyzwań klimatycznych. Autorki stawiają pytanie czy taka polityka jest realizowana? Czy jest ona potrzebna? I co może/powinna wносить do rozwoju miast? Osadzenie tematyki w kontekście kryzysu klimatycznego rozszerza perspektywę o pytanie: Czy kryzys klimatyczny stanowi rzeczywisty impuls do działania, czy jedynie prowadzi do wzmożonej debaty publicznej z efektem w postaci utrzymania obowiązującego status quo lub ewentualnie zmian „kosmetycznych”? Rozdział pokazuje w którą stronę zmierza polityka miejska i w którą stronę warto ją naprowadzić i dlaczego. Diagnostuje pewien stan, pokazuje trendy oraz wskazuje rekomendacje dla rozwiązań systemowych i operacyjnych.

## 2. Miasto – nowe spojrzenie

Przez długie dekady w rozwoju miast ścieżki społeczno-gospodarcze i przyrodnicze miast mocno się rozjeżdżały. Miasto było definiowane i postrzegane przede wszystkim przez pryzmat ekonomicznych wskaźników i cech procesów wzrostu gospodarczego. To gospodarka determinowała narrację o miastach. Potencjał gospodarczy, rynek zbytu, inwestycje zagraniczne, rynek pracy były atrybutami, które przesądzały o atrakcyjności i pozycji konkurencyjnej miasta. Wielokrotnie wskazywane negatywne skutki urbanizacji i industrializacji, dostrzegane społeczne koszty produkcji i efekty zewnętrzne były marginalizowane (Raport U Thanta 1969, Meadows i in. 1973). Dominowało jednowymiarowe spojrzenie na miasto przez pryzmat celów gospodarczych. Analizy kosztów funkcjonowania miasta w ograniczonym zakresie uwzględniały straty i koszty środowiskowe. Podnoszone były głównie w kontekście inwestycji infrastrukturalnych i konieczności ponoszenia kosztów neutralizacji zanieczyszczeń.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*) promowana od lat 90. XX wieku zaczęła zmieniać optykę spojrzenia na miasto. Eksponując

kwestie ograniczoności i dostępności zasobów w kontekście trwałości rozwoju wskazała na istotne dysfunkcje środowiska miejskiego. W koncepcji zrównoważonego rozwoju akcentowano zachwianie naturalnych proporcji pomiędzy trzema równo cennymi zasobami: zasobami środowiska, kapitałem ludzkim i zasobami materialnymi (w tym finansowymi).

Obowiązujące aktualnie siedemnaście celów zrównoważonego rozwoju ONZ zawiera cel 11 – zrównoważone miasta i społeczności – wskazujący na kierunek tworzenia miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu. Do zadań zmierzających do realizacji tego celu wpisano wzmocnienie inkluzywnej i zrównoważonej urbanizacji oraz zdolności do partycypacyjnego, zintegrowanego i trwałego planowania i zarządzania osadnictwem we wszystkich krajach (Cele Zrównoważonego Rozwoju). Cel 11 mocno wyeksponował rolę wielopodmiotowego, aktywnego współuczestnictwa w procesie rozwoju oraz instytucjonalnego wzmocnienia zaangażowania społecznego.

Równolegle w środowisku architektów i urbanistów toczyły się dyskusje na temat organizacji przestrzennej miasta w kontekście jakości życia, zabezpieczenia terenów dla rozwoju funkcji wypoczynkowej i rekreacyjnej oraz sprawności infrastruktury, przede wszystkim transportowej. Opracowana na początku lat 80. XX wieku koncepcja miasta zwartej podkreślała efektywne użytkowanie przestrzeni „wewnątrz” miasta poprzez wysoką gęstość zabudowy oraz wielofunkcyjność dzielnic i osiedli. Głównym założeniem było ograniczanie inwazji terenów zabudowanych na wolne od zabudowy obszary, tj. zahamowanie lub ograniczenie procesów suburbanizacji, poprawa dostępności lokalnych usług oraz zapewnienie efektywności transportu publicznego (Frey 1999). Zwarta forma pozwalała na zmniejszenie zużycia energii, mniejszą emisję zanieczyszczeń, mniejsze natężenie hałasu, optymalizację wykorzystania przestrzeni już wcześniej zainwestowanych oraz sprawiedliwy dostęp do usług (Jenks, Jones 2010). Koncepcja miasta zwartej wskazała na potrzebę holistycznego spojrzenia na miasto. Zdecydowanie dalej w rozważaniach na temat organizacji miasta jako całości rozwinęła się koncepcja tzw. zielonej urbanistyki (*green urbanism*), która eksponuje rolę zasobów i procesów przyrodniczych (Beatley 2000, Lehmann 2008). Zastosowanie rozwiązań funkcjonujących w przyrodzie (tj. obieg materii, sukcesja wtórna, energia wiatru, słońca czy pływów morskich) oznacza ekologizację w różnych obszarach działalności miasta i obejmuje:

- dążenie do tworzenia w miastach obiegów zamkniętych;
- wysoki stopień odzysku i powtórnego wykorzystania odpadów;
- wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych;
- wysoki udział terenów zieleni w strukturze miasta.

Współczesne trendy rozwoju miast wzmocniają rolę interdyscyplinarnego podejścia, w tym uwzględniają ważną rolę uwarunkowań przyrodniczych i rozwiązania oparte na przyrodzie (*nature-based solutions*). Zielona urbanistyka (*green urbanism*), odporność miejska (*urban resilience*), inteligentne miasta (*smart city*) czy gospodarka obiegu zamkniętego (*circular economy*) akcentują umiejętności

## ZMIANA KLIMATU

zintegrowanego zarządzania i są kierunkami reorganizacji struktury gospodarczej miasta.

Aktualnie siły przyrody coraz częściej przypominają o swoim istnieniu w sposób zagrażający funkcjonowaniu miast. Jest to efekt zmian klimatu, do których w wyraźny sposób przyczynił się człowiek (Watson i in. 2001; IPCC, 2018). Identyfikowane koszty gospodarcze, które powstają w wyniku katastrof związanych ze zmianami klimatu, wpływają na kondycję finansową miasta oraz jej mieszkańców.

W miastach występuje i nasila się koncentracja zarówno przyczyn, jak i skutków zmian klimatu. Ślad ekologiczny miast rośnie, przekraczając niejednokrotnie pojemność środowiska przyrodniczego i odporność na złożone presje środowiskowe. Zmiany klimatu powodują zwiększenie wrażliwości elementów środowiska, a także systemu społeczno-gospodarczego miast. Przyczyniają się także do wzrostu poziomu niepewności, w jakim miasta funkcjonują. Te nowe uwarunkowania wymagają spojrzenia na obszary miejskie z innej niż dotychczas perspektywy i uwzględnienia szeregu interakcji. Łagodzenie zmian klimatu oraz adaptacja do zmian klimatu stają się kluczowym wyzwaniem dla zarządzania miastem.

### 3. Geneza i istota polityki miejskiej

Polityka miejska już od początku stulecia zawierała silne akcenty środowiskowe. Zainicjowane dyskusje na szczelnie międzynarodowym zaowocowały rekomendacjami dla europejskich miast. Karta Miejska z 1992 roku, Karta Europejskich Miast i Gmin w kierunku zrównoważonego rozwoju z 1994 roku oraz Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective – ESDP*) – w kierunku zrównoważonego rozwoju przestrzeni europejskiej z 1999 roku, mimo deklaratywnego charakteru wyznaczyły istotne kierunki rozwoju miast, tj. zmniejszenie poziomu obciążeń środowiska, wzmocnienie struktur ekologicznych, zapewnienie partycypacji społecznej i współdziałania. Kolejno przyjęcie Karty Lipskiej w 2007 roku spowodowało zwrot w stronę miast jako kluczowych obszarów w walce z ocieplaniem klimatu i wyczerpywaniem zasobów. Ponadto polityka spójności UE poprzez inicjatywę wspólnotową URBAN<sup>1</sup> wniosła wkład w postaci doświadczenia praktycznego. Kierunki polityki miejskiej UE oraz polityk krajów członkowskich wskazane zostały w Agendzie Miejskiej UE z 2014 roku.

W raporcie o stanie miast UE pt. „Miasta przyszłości” (Cities for Tomorrow, 2011) zebrano zasady europejskiego modelu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich wynikające z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, europejskiego modelu społecznego, Karty Lipskiej, Deklaracji z Toledo i Agendy Terytorialnej Unii

<sup>1</sup> Edycja URBAN I realizowana w latach 1994–1999 oraz URBAN II w latach 2000–2006.

Europejskiej 2020. Powyższe dokumenty wyznaczają dorobek prawny w zakresie polityki miejskiej UE. Na forum europejskim istnieje zgodność co do kluczowych zasad przyszłego rozwoju miast i rozwoju terytorialnego w Europie, który powinien (Miejski Wymiar Polityki UE 2014, 7):

- bazować na zrównoważonym rozwoju gospodarczym i terytorialnej organizacji działań, przy założeniu policentrycznej struktury miejskiej;
- opierać się na silnych regionach metropolitalnych i innych obszarach miejskich, które mogą zapewniać dobry dostęp do usług ogólnego interesu gospodarczego;
- charakteryzować się zwartą zabudową oraz ograniczeniem niekontrolowanego rozlewania się miast;
- charakteryzować się wysokim poziomem ochrony środowiska i jakości w miastach i wokół miast.

Jednym z procesów, jakim podlegają polityki publiczne na świecie, a szczególnie w Europie, jest przechodzenie od podejścia sektorowego do podejścia zintegrowanego terytorialnego (*integrated territorial approach*). Osią polityki publicznej jest ponadto terytorializacja procesów rozwoju (*place-based policy*), która rozumiana jest jako wzmocnienie roli środowisk lokalnych, szczególnie miast i ich powiązań funkcjonalnych. Powyższe podejścia wpisują się w paradygmat rozwoju zrównoważonego, który wyraźnie akcentuje rolę systemowego i kompleksowego podejścia, w którym miasto traktowane jest jako układ społeczno-gospodarczo-ekologiczny. Istotą zrównoważonego rozwoju miast jest zatem integracja i synchronizacja działań wokół kluczowej kategorii, jaką jest jakość życia. Skala oddziaływania oraz zakres i charakter relacji społecznych, ekonomicznych, instytucjonalnych stanowi argument za kreowaniem innowacyjnych rozwiązań motywujących do aktywnego współdziałania na rzecz poprawy jakości środowiska w mieście. Ponadto w sukces miejskiej polityki klimatycznej poza integracją podmiotową wpisane jest interdyscyplinarne podejście do wdrażanych mechanizmów i konkretnych instrumentów.

W strukturze polityk publicznych polityka miejska staje się jedną z kluczowych, łącząc zadania różnych szczebli administracji publicznej oraz aktorów życia miejskiego. Jednocześnie jest polityką wielopoziomową, a jej powodzenie zależy od skoordynowanych działań na szczeblu krajowym, samorządowym, a także wielu użytkowników miast. Jak wskazano w Agendzie Miejskiej UE, jej „...realizacja nie może następować wyłącznie na szczeblu unijnym. Wiele problemów można w najlepszy sposób rozwiązać na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym, a niektóre kwestie nie wchodzą w zakres kompetencji UE. Realizacja agendy miejskiej UE powinna również opierać się na interakcji między różnymi szczeblami polityki oraz między jej różnymi sektorami” (Miejski Wymiar Polityki UE 2014, 13).

Przyjęty w 2016 roku Pakt Amsterdamski wskazuje kierunki rozwoju europejskiej polityki miejskiej w Unii Europejskiej oraz wyznacza trzy płaszczyzny działań wzajemnie ze sobą powiązanych, tj.:

- lepsze stanowienie prawa;
- lepsze finansowanie: dostępność, identyfikacja i integracja funduszy;

---

## ZMIANA KLIMATU

---

- lepsza baza wiedzy i wymiany wiedzy (budowanie zasobów wiedzy o miastach w celu jej wymiany oraz dzielenia się dobrymi rozwiązaniami).

Dokument określa zasady opracowania oraz wdrożenia unijnego programu rozwoju miast na wszystkich szczeblach. Pakt Amsterdamski zakłada działania w ramach dwunastu partnerstw, do których należą: walka o jakość powietrza, mieszkalnictwo, integracja migrantów i uchodźców, ubóstwo w miastach, gospodarka o obiegu zamkniętym, dostosowanie do zmian klimatycznych, przemiany energetyczne, mobilność miejska, technologie cyfrowe, zamówienia publiczne, miejski rynek pracy oraz zrównoważone użytkowanie gruntów i rozwiązania oparte na środowisku naturalnym.

W Polsce Krajowa Polityka Miejska 2023 jako strategiczny dokument rozwoju miast opracowana została w 2015 roku (KPM, 2015). KPM określiła ramy oraz wskazała kluczowe kierunki i obszary rozwoju miast. Polityka miejska, jako najmłodsza z polityk publicznych, odeszła od sektorowego (branżowego) ujęcia na rzecz podejścia zintegrowanego i interdyscyplinarnego. Zgodnie z zapisami dokumentu KPM:

- jest celowym, ukierunkowanym terytorialnie działaniem państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystania ich potencjałów w procesach rozwoju kraju;
- jest programowana na poziomie krajowym i realizowana poprzez tworzenie optymalnych warunków rozwoju miast oraz poprzez działania inwestycyjne podmiotów publicznych i niepublicznych;
- ma na celu wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców.

Pierwsze lata realizacji krajowej polityki miejskiej w Polsce pozwalają na analizę doświadczeń i wskazanie obszarów wymagających korekt. KPM wymaga ponadto uzupełnień wynikających z nowych uwarunkowań i wyzwań, do których z pewnością należy realizowana od 2019 roku polityka Zielonego Ładu UE (*European Green Deal*). Europejski Zielony Ład wyraźnie uznaje zadania środowiskowe, w tym klimatyczne, przed którymi stoi świat, jako jedno z najważniejszych i pilnych wyzwań, z którymi będzie musiała mierzyć się Unia Europejska. Europejski Zielony Ład ma na celu realne sprzężenie rozwoju społeczno-gospodarczego z polityką klimatyczną i ochroną przyrody. Realność ta wynika ze wskazania konkretnych środków, mechanizmów i narzędzi. W znacznej mierze są one skierowane do miast.

#### **4. Kierunki zmian polityki miejskiej w Polsce**

Polityka miast wpisana jest w szereg innych polityk sektorowych. Trudność jej kształtowania wynika ze złożonego efektu ścierania się kwestii społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Polityka miejska łączy ponadto interesy i potrzeby wielu różnych podmiotów. Pogodzenie wielu sił „napierających” na

politykę miejską jest ogromnym wyzwaniem. Wyzwaniem tym większym, że stojącym w obliczu wyjątkowej siły, jaką jest kryzys klimatyczny.

Nowa polityka miejska łączyć powinna dorobek teoretyczny i dotychczasowe doświadczenia miast z bogatymi analizami scenariuszowymi. Siły przyrody są co prawda nie do końca okiełznane i przewidywalne, co nie zwalnia jednak z przygotowania miast, a zwłaszcza ochrony ich mieszkańców. Przygotowanie rozumiane jest zwłaszcza jako podejmowanie szeregu działań mitygacyjnych i adaptacyjnych. W pierwszym przypadku chodzi o ograniczanie skutków zmian klimatu, w drugim zaś o dostosowywanie się do ich zmian.

Działania KPM w obszarze środowisko i adaptacja do zmian klimatu powinny być rozpatrywane interdyscyplinarnie oraz kontekstowo. Niezbędne jest jednoczesne przyjęcie perspektyw (Raport 2020, 83):

- cywilizacyjnej – praw społeczności i przyszłych pokoleń do zaspokojenia potrzeb;
- politycznej – dostępu do zasobów i wpływu na zmiany globalne;
- przestrzennej – zagospodarowania przestrzennego w ujęciu równowagi funkcji ekologicznych oraz społeczno-gospodarczych;
- społecznej – wpływu stylu życia i modelu konsumpcji na środowisko, a także respektowania sprawiedliwości społecznej;
- gospodarczej – gospodarowania i zarządzania zasobami naturalnymi, internalizacji kosztów zewnętrznych, odpowiedzialności konsumentów i producentów, partnerstwa publiczno-prywatnego;
- prawnej – regulacji praw i obowiązków administracji, w tym zwłaszcza samorządów terytorialnych, przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego, regulacji z zakresu odpowiedzialności producentów i wiele innych.

W polityce publicznej, w tym w polityce miejskiej, zauważalna jest pilna potrzeba zmiany narracji „klimatycznej” z poziomu deklaracji i profilaktyki do kompleksowych działań systemowych i operacyjnych. Kompleksowość wpisana jest w konieczność zmniejszania wpływu miast na zmiany klimatu z jednej strony oraz ograniczenia ryzyka klimatycznego dla mieszkańców miast i ich podstaw rozwojowych z drugiej. Szczególnie ważna jest kwestia bezpieczeństwa w sytuacji ekstremalnych zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych. Tym samym wiedza o klimatycznych uwarunkowaniach rozwoju miast powinna być jedną z głównych determinant nowych kierunków polityki miejskiej. Budowaniu odpornych struktur miejskich sprzyja stosowanie mechanizmów uwzględniających szeroko rozumiane usługi ekosystemowe i rozwiązania naturalne (Raymond, 2017; Frantzeskaki 2019).

W zarządzaniu środowiskiem miejskim wymagane jest zintegrowane podejście strategiczne (Jamnický, 2006; Ramezani i in., 2015; Pazouki i in., 2017), oparte na długoterminowych i średnioterminowych planach działań, w tym powiązaniach między różnymi zasadami i instrumentami. Wskazane działania systemowe i operacyjne wpisane są w zarządzanie wielopoziomowe. Są one współzależne i wymagają ścisłej współpracy władz i administracji centralnej oraz



## ZMIANA KLIMATU

samorządowej. Zauważyć należy, że systemowe rozwiązania powinny być stabilne i zapewniać trwałe podstawy rozwoju miast. Dotyczy to w szczególności podstaw legislacji, podziału kompetencji, w tym realizacji zadań własnych i zleconych, a także adekwatnych podstaw finansowania tych zadań.

W zarządzaniu strategicznym w ramach KPM wpisana jest także potrzeba integracji wszystkich polityk i dokumentów operacyjnych z celami zakresu ochrony klimatu. Ponadto wskazane jest rozszerzenie praktyki opracowywania miejskich planów/strategii adaptacji na wszystkie gminy miejskie oraz ich powiązanie z raportami o stanie miasta<sup>2</sup>.

Potrzeba integracji działań jest bardzo wyraźna w planowaniu przestrzennym. Uwzględnianie zasad z zakresu tzw. urbanistyki klimatycznej umożliwi w szczególności walkę ze skutkami i przyczynami tworzenia się miejskich wysp ciepła (Urban Heat Island – UHI). Ograniczeniu zagospodarowania przestrzeni służą działania z zakresu recyklingu przestrzeni ukierunkowane na adaptowanie i wykorzystanie przestrzeni przekształconej, a nie wykorzystywanej. Ograniczaniu efektu miejskiej wyspy ciepła w ramach KPM służyć powinna integracja polityki przestrzennej z polityką transportową w miastach. Jej założeniem powinna być lokalizacja inwestycji, w tym usług publicznych, która ogranicza potrzeby przemieszczania się. Ponadto systemowe działania powinny przeciwdziałać anektowaniu przestrzeni przez infrastrukturę drogową na rzecz szeroko zakrojonego rozwoju sektora transportu publicznego, ruchu pieszego i rowerowego. Niezbędna jest ponadto integracja gospodarki przestrzennej z gospodarką wodną.

Istotnym obszarem miejskiej polityki klimatycznej jest transformacja energetyczna związana przede wszystkim z rozwojem energetyki opartej na lokalnych i odnawialnych źródłach energii, działaniach z zakresu efektywności energetycznej oraz rozwoju energetyki obywatelskiej.

Ważnym kierunkiem miejskiej polityki klimatycznej jest zasobooszczędność i niskoemisyjność. Efektywne gospodarowanie zasobami powinno być traktowane przez samorzady miast jako ważna przesłanka formułowania polityki rozwoju oraz planowanych działań szczególnie w kontekście obserwowanych trendów demograficznych i nadmiernej konsumpcji (Rzeńca 2016). W cele te wpisuje się gospodarka o obiegu zamkniętym, w ramach której istotnym obszarem działań jest gospodarka odpadami. Szczególnie duży potencjał w przeciwdziałaniu zmianom klimatu upatruje się w zawracaniu surowców wtórnych do procesu produkcyjnego, zagospodarowywaniu odpadów biodegradowalnych i przechwytywaniu biogazu. W ujęciu zasobooszczędności krajowa polityka miejska uwzględnić powinna ponadto potencjał tzw. gospodarki współdzielenia (*sharing economy*).

<sup>2</sup> Na mocy zapisów: „Strategii adaptacji do zmian klimatu Unii Europejskiej” z dnia 16 kwietnia 2013 roku, „Strategicznego planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030”, (SPA 2020) oraz „Krajowej Polityki Miejskiej 2023” z 2015 roku w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców opracowane zostały miejskie plany adaptacji do zmian klimatu (MPA).



Świadomość realnego wpływu użytkowników miast na ich rozwój i tym samym na skuteczną realizację założeń KPM wiąże się kształtowaniem pożądanых zachowań. Skuteczna polityka klimatyczna wymaga zatem powszechnej edukacji i szerokiej informacji na temat skutków zmian klimatu, w tym czytelnego komunikatu, że zmiany klimatu są nie tylko zjawiskiem przyrodniczym, lecz także zjawiskiem o szerokim kontekście społeczno-gospodarczym. Budowaniu świadomości klimatycznej służy doświadczanie i upowszechnianie proekologicznych działań.

W kontekście angażowania różnych użytkowników nie bez znaczenia dla realizacji polityki miejskiej, w tym miejskiej polityki klimatycznej, są źródła finansowania niezbędnych inwestycji. Dotychczas koszty z tym związane w zbyt dużym zakresie obciążają budżety miast. Jednocześnie niedostateczny jest udział sektora prywatnego, który powinien ponosić odpowiedzialność finansową adekwatnie do generowanych kosztów zewnętrznych. Jednym z mechanizmów ma być wprowadzenie tzw. rozszerzonej odpowiedzialności producentów (ROP), która zgodnie z ideą uzupełniona być powinna o rozszerzoną odpowiedzialność konsumentów (ROK).

Skutki zmian klimatu mają wymiar lokalny. W związku z tym niezbędne jest stosowanie podejścia terytorialnego. Wskazane są projekty i działania „szyte na miarę” uwarunkowań i potrzeb miast. W podejściu terytorialnym zalecane są oddolne inicjatywy miejskie, działania demonstracyjne i prototypowanie rozwiązań. Tym samym samorządy powinny uzyskać większą swobodę w zakresie prowadzonej polityki klimatycznej. Jednocześnie rozwój najlepszych praktyk z zakresu miejskiej polityki klimatycznej może być wsparty rządowym programem grantów w trybie konkursowym.

W działaniach z zakresu zarządzania strategicznego w kierunku ochrony klimatu i adaptacji do zmian klimatu miasta powinny prowadzić bieżący monitoring realizowanych działań i regularny audyt osiągniętych celów. Wymaga to uprzedniego uzupełnienia baz danych opisujących terytorialny stan środowiska i umożliwiających ocenę ryzyka zagrożeń klimatycznych. Rzetelne dane stanowią podstawę diagnozy i operacjonalizacji w ramach miejskiej polityki klimatycznej. Pozwolą także na transfer informacji i dadzą grunt do zakładania partnerstw klimatycznych. Jednocześnie tworzenie sieci miast oraz wymiana know-how wpłynię na szybsze zaawansowanie działań.

## 5. Podsumowanie

Miasta polskie stoją przed wyzwaniem wyznaczenia nowych kierunków krajowej polityki miejskiej. Aktualizacja polityki dla miast wpisuje się w okres pilnych działań związanych z kryzysem klimatycznym, w związku z czym kierunki i cele w ramach tej polityki muszą być ściśle sprzężone ze strategią działań mitygacyjnych i adaptacyjnych.

## ZMIANA KLIMATU

Miasta potrzebują przestrzeni regulacyjnej i instrumentów, które będą je wspierać organizacyjnie i finansowo w realizacji polityki miejskiej, w tym miejskiej polityki klimatycznej. KPM jest zatem niezbędnym dokumentem kształtującym ramy działania miast oraz porządkującym generalne kierunki i mechanizmy.

Zauważyć ponadto należy, że miasta samodzielnie podejmują rozmaite inicjatywy oddolne wpisujące się w generalne kierunki polityki klimatycznej. Najważniejszą motywacją działań w tym zakresie są jednak bodźce zewnętrzne, konstruowane zwłaszcza w polityce Unii Europejskiej i dotyczące w dużej mierze aspektów finansowych inwestycji i przedsięwzięć proklimatycznych (Szmigiel-Rawska 2017).

Wskazać ponadto należy, że polityka miejska, choć wymaga koordynacji ze strony administracji rządowej i wprowadzania rozwiązań systemowych, to w żaden sposób nie powinna ograniczać miast w ich polityce klimatycznej. Samorządność w tym przypadku służyć powinna wypracowywaniu indywidualnych rozwiązań i najlepszemu ich dostosowaniu do lokalnych warunków i potrzeb społeczności lokalnych.

Nawarstwiająca się środowiskowe ograniczenia rozwoju miast w szczególności identyfikowane są w kontekście wpływu zmian klimatu. Miasta muszą reagować na pojawiające się zagrożenia, które wcześniej nie występowały. Identyfikacja wyzwań i adekwatna reakcja jest przedmiotem polityki miejskiej, w której w aktywne współtworzenie włączają się różnorodne podmioty ze wszystkich poziomów zarządzania – od globalnego po lokalny. Jednocześnie to samorządy i lokalne społeczności miast stają się często prekursorami zmian, które upowszechniają się następnie w pozostałych układach terytorialnych.

## Bibliografia

- Agenda Miejska dla Unii Europejskiej*. (2016). [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu\\_pl](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_pl), (data dostępu: 02.09.2020).
- Beatley T. (2000). *Green urbanism: learning from European cities*. Island Press, [https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=d1MuQxpjCgsC&oi=fnd&pg=PR2&ots=rQLP5eJEOm&sig=t7u9-tJzMcV8ac1hrEfZbcS6Qok&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=d1MuQxpjCgsC&oi=fnd&pg=PR2&ots=rQLP5eJEOm&sig=t7u9-tJzMcV8ac1hrEfZbcS6Qok&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false), (data dostępu: 02.09.2020).
- Campbell D.S. (1996). Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development. *J Am Plann Assoc.* 62(3): 296–312. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944369608975696>, (data dostępu: 05.09.2020).
- Cele Zrównoważonego Rozwoju*. <http://www.un.org/pl/cel11>. (data dostępu: 07.10. 2020).
- Cities of tomorrow: Challenges, visions, ways forward* (2011). European Commission, Directorate General for Regional Policy. Brussels. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/cities.oftomorrow\\_summary\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/cities.oftomorrow_summary_pl.pdf), (data dostępu: 05.09.2020).

- Dal, V.H., Efroymson R.A., Kline K.I. (2011). The land use-climate change – energy nexus. *Landscape Ecology* 26.
- Europejski Zielony Ład (2019). Komunikat Komisji. COM(2019) 640 finał, Bruksela, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF), (data dostępu: 05.10.2020).
- Frantzeskaki N. (2019). Seven lessons for planning nature based solutions in cities. *Environmental Science and Policy*, 93, 101–111, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901118310888> (data dostępu: 08.10.2020).
- Frey H. (1999). *Designing the city: Towards a more sustainable urban form*. E. & F. N. Spon, London.
- Krajowa Polityka Miejska 2023 (2015). Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r., Warszawa. [https://archiwum.muir.gov.pl/media/11579/Krajowa\\_Polityka\\_Miejska\\_2023.pdf](https://archiwum.muir.gov.pl/media/11579/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf) (data dostępu: 14.09.2020).
- Lehmann, S. (2008). *Sustainability on the Urban Scale: Green Urbanism – New Models for Urban Growth and Neighbourhoods*, Urban Energy Transition, *From Fossil Fuels to Renewable Power*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080453415000189?via%3Dihub>, (data dostępu: 02.09.2020).
- Meadows D., Meadows D., Randers J., Behrens III W.W. (1973). *Granice wzrostu*, PWE, Warszawa.
- Miejski Wymiar Polityki UE – Kluczowe element Agendy Miejskiej UE (2014). Komunikat Komisji. COM(2014) 490 finał, Bruksela. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0490&from=PL>, (data dostępu: 02.09.2020).
- Nowa Agenda Miejska (2016). UN-HABITAT, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Polish.pdf> (data dostępu: 02.09.2020).
- Ramezani M., Naghib A., Akbarzadeh N. (2015). Strategic planning strategic management problems in urban, *Indian Journal of Fundamental and Applied Life Sciences*. 750–757. [http://www.cibtech.org/sp.ed/jls/2015/01/87-JLS-S1-64-%20\(26\).pdf](http://www.cibtech.org/sp.ed/jls/2015/01/87-JLS-S1-64-%20(26).pdf), (data dostępu: 05.09.2020).
- Raport: Wyzwania i rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej (2020). R. Ryś, P. Górny, A. Sobol, A. Muzioł-Węclawowicz (red.). Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Warszawa–Kraków.
- Raymond Ch.M., Frantzeskaki N., Kabisch N., Berry P., Breil M., Nita M.R., Geneletti D., Calfapietra C. (2017). A framework for assessing and implementing the co-benefits of nature-based solutions in urban areas. *Environmental Science and Policy*. 77. 15–24.
- Report on Global Warming of 1.5°C (2018). Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). <https://www.ipcc.ch/sr15/>. (data dostępu: 05.10.2020).
- Rzeńca A. (2016). Wyzwania i dylematy polityki miejskiej w obliczu kryzysu ekologicznego [w:] *Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego*. nr XXI. Łódź: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Oddział w Łodzi.
- Szmigel-Rawska K. (2017). Mechanizmy polityki klimatycznej polskich samorządów. *Studia Lokalne i Regionalne*. 1(67)/2017. 48–64. doi: 10.7366/1509499516703.
- URBAN. <http://www.fundusze-strukturalne.pl/urban.html#>, (data dostępu: 07.10.2020).
- Watson R.T. i in. (2001). *Climate Change 2001 Synthesis Report*. University Press. Cambridge. [https://www.ess.uci.edu/researchgrp/prather/files/2001IPCC\\_SyR-Watson.pdf](https://www.ess.uci.edu/researchgrp/prather/files/2001IPCC_SyR-Watson.pdf). (data dostępu: 25.09.2020).