

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przeгляд polskich opracowań naukowych

Anna Barczak, *Samorządowa polityka klimatyczna. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2025, s. 176, ISBN: ISBN 978-83-8438-028-4

Prezentowana publikacja obejmuje zagadnienie dotyczące samorządowej polityki klimatycznej. Jest to praktyczny poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego. Monografia niewątpliwie stanowi wartościowe, użyteczne i oryginalne opracowanie uwzględniające zakreślone w ten sposób pole badawcze. Ponieważ przyjęty sposób zaprezentowanych w książce analiz dotyczących skutków zmian klimatu jest skierowany do jednostek samorządu terytorialnego, szczególny akcent położono na lokalny charakter tego typu rozwiązań prawnych.

Anna Barczak jest doktorem habilitowanym nauk prawnych, profesorem Uniwersytetu Szczecińskiego na Wydziale Prawa i Administracji, wykładowcą, ekspertem LEX Ochrona Środowiska. Pomysłodawczyni poradnika jest autorką i współautorką kilkudziesięciu publikacji, m.in. z zakresu prawa ochrony środowiska i prawa klimatycznego.

Poradnik rozpoczyna się od *Wykazu skrótów*, który ma na celu uporządkowanie wykorzystanych skrótów aktów prawnych, jak również nazw własnych instytucji, organów czy dokumentów. Już na podstawie przytoczonych w tym miejscu aktów prawnych można stwierdzić, że opracowanie ze względu na wielowymiarowość podjętej problematyki wymagało od Autorki wiele wysiłku oraz pracy w wyszukiwaniu i przygotowaniu zebranego materiału badawczego, co zasługuje na bardzo wysoką ocenę warsztatu pracy.

Niewątpliwie uwagę zwraca również to, że książkę otwiera pozornie niezbyt obszerne, lecz niezwykle rzeczowo i treściowo skondensowane *Wprowadzenie*. W jego ramach Autorka podnosi, że „[k]ryzys

klimatyczny, przejawiający się w konsekwencjach zmian klimatu i ich szkodliwych oddziaływaniach, stanowi obecnie jedno z kluczowych wyzwań dla prawa, polityki i gospodarki – zarówno w wymiarze globalnym, unijnym, jak i krajowym (w tym lokalnym). Łagodzenie zmian klimatu stało się priorytetem dla społeczności międzynarodowej, unijnej i wewnętrznej państw członkowskich. Porozumienie paryskie z 2015 r. uznaje znaczenie wielopoziomowego sprawowania rządów w polityce klimatycznej i potrzebę współpracy z regionami, miastami i zainteresowanymi podmiotami niebędącymi stronami porozumienia” (s. 13). Czytelnika zapewne zainteresuje także odniesienie skutków zmian klimatu do płaszczyzny o charakterze lokalnym, co warunkuje konieczność ich rozpoznawania i przeciwdziałania właśnie na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Potwierdzenie tego przejawia się w argumentacji, że to miasta i gminy stanowią kluczowe ogniwo w realizacji polityki klimatycznej państwa, tak w aspekcie działań łagodzących (mitigacyjnych), jak i adaptacyjnych. Co więcej, zwraca się uwagę na to, że zadania własne gminy polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, odczytywane w kontekście współczesnych wyzwań środowiskowych obejmują również zapewnienie bezpieczeństwa klimatycznego mieszkańców. Warte podkreślenia jest również i to, że „[o]rgany gminy – ze względu na swoją strukturę organizacyjną, zakres kompetencji oraz bezpośredni kontakt z mieszkańcami – są najbliższym obywatelowi poziomem administracji publicznej, co umożliwi im sprawne reagowanie na lokalne przejawy kryzysu klimatycznego. Tym samym to właśnie na gminach spoczywa obowiązek tworzenia warunków dla współpracy różnych podmiotów wspólnoty lokalnej – obywateli, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców oraz instytucji publicznych – w celu efektywnego wdrażania polityki klimatycznej na poziomie lokalnym” (s. 13–14).

We *Wprowadzeniu* nie brakuje także interesujących odniesień do wielopoziomowego zarządzania (ang. *multi-level governance*), w ramach którego gmina jest fundamentalnym podmiotem polityki adaptacyjnej w wymiarze międzynarodowym, krajowym i regionalnym. Co więcej, gmina jest narażona na skutki zmian klimatu w postaci ekstremalnych zjawisk pogodowych, degradacji zasobów wodnych, presji urbanizacyjnej czy wzrostu ryzyka zdrowotnego mieszkańców. Dlatego to lokalna polityka klimatyczna w dobie nasilającego się kryzysu klimatycznego urasta do rangi jednej z najistotniejszych polityk sektorowych prowadzonych w ramach administracji samorządowej. Oprócz tego

z przedstawionych danych zawartych w Rezolucji Komitetu Regionów Unii Europejskiej wynika, że adaptacja do zmian klimatu wymaga zaangażowania wszystkich uczestników wspólnot lokalnych, czyli organów gminnych i samych mieszkańców. Zdaniem Autorki „[p]rzedmiotem analizy przedstawionej w poszczególnych częściach opracowania jest identyfikacja wyzwań stojących przed samorządem gminnym (głównie na poziomie miasta) w zakresie prawnej ochrony klimatu. Zagadnienia te zostały zilustrowane na przykładzie wybranych miast polskich oraz wybranych metropolii europejskich i pozaeuropejskich, które można określić mianem «miast przyszłości». Stanowią one tzw. laboratoria innowacyjnych rozwiązań w zakresie polityki klimatycznej i zrównoważonego rozwoju, których rezultaty mogą stanowić punkt odniesienia dla innych ośrodków miejskich w Polsce, Europie i na świecie” (s. 15).

Odnosząc się już do samej budowy książki, należy wskazać, że składa się ona ze wspomnianego już *Wprowadzenia* oraz pięciu rozdziałów podzielonych na podrozdziały. Waler praktyczny publikacji odzwierciedlają zawarte w niej wzory najważniejszych uchwał i decyzji w zakresie lokalnej ochrony klimatu, co jest także odpowiedzią na trudności pojawiające się w konstruowaniu lokalnych i regionalnych planów oraz strategii uwzględniających działania adaptacyjne.

Rozdział pierwszy zatytułowano *System zarządzania działaniami w zakresie polityki klimatycznej – zagadnienia ogólne*. W ramach uwag ogólnych odniesiono się tu do przedmiotu i zakresu prawa klimatycznego. Doprecyzowano, że „[z]miany klimatu to problem globalny, dotyczący wszystkie społeczności na całym świecie. Rolą prawa klimatycznego jest wdrożenie kompleksowego zarządzania środowiskiem. Stanowi ono pomost między aspektem gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Stąd też prawo klimatyczne jest prawnym wymiarem zasady zrównoważonego rozwoju. Zrównoważone zarządzanie klimatem jest złożonym i wielopoziomowym systemem. Jest tworzone z góry do dołu. Zarządzanie to odbywa się na poziomie międzynarodowym, unijnym oraz krajowym. W niektórych krajach ma to miejsce również na poziomie regionalnym lub lokalnym” (s. 17). Ponieważ rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający do podjętej problematyki, Autorka w ramach kolejnych jego podrozdziałów omawia podstawowe zagadnienia w zakresie polityki klimatycznej na podstawie systemu prawa polskiego. Trzymając się tak wyznaczonego porządku, Autorka w ciekawy sposób prezentuje pojęcie „klimat”, ze zwróceniem uwagi na jego szeroki zakres i powszechność zjawiska. Czytelnika zainteresują odesłania do

definicji słownikowych w ujęciu języka potocznego, a także do ukazania problemów wynikających z braku precyzyjnego zdefiniowania terminu „klimat” w języku prawnym i prawniczym. Dodatkowo przytoczono regulacje prawne w prawie międzynarodowym, unijnym i krajowym, w których pojawia się pojęcie „klimat”, a także unormowań odnoszących się do systemu klimatycznego. Kolejno analizy odniesiono do źródeł prawa klimatycznego. Jak wynika z tego fragmentu: „[c]harakteryzując prawo klimatyczne, należy wskazać, że powinno ono być zgodne z przepisami prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego, a także dokumentami strategicznymi uchwalanymi na podstawie tych przepisów” (s. 20). W tym kontekście Autorka wskazuje na przykłady regulacji prawnych w odniesieniu do rozdziału III Konstytucji RP. Następnie przedstawiono i w schematycznej formule omówiono strukturę systemu zarządzania polityką klimatyczną, którą zajmują się: (1) organy władzy publicznej, (2) instytucje wspierające i kontrolne, (3) społeczność obywatelska, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy i pozostali lokalni użytkownicy przestrzeni miejskiej.

W rozdziale pierwszym poddano również analizie zagadnienie samorządowej polityki klimatycznej jako element wielopoziomowego systemu zarządzania działaniami w zakresie ochrony klimatu. Chodzi tu przede wszystkim o wskazanie, że „[s]samorządowa polityka klimatyczna” oddaje lokalny wymiar działań na rzecz ograniczenia zmian klimatu i adaptacji do nich. Prowadzenie tej polityki przez jednostki samorządu terytorialnego jest zarówno wymaganiami prawnym, jak i realizacją realnej i aktualnej potrzeby wspólnoty samorządowej. Polityka ta bazuje na takich terminach, jak „unijna polityka klimatyczna” i „krajowa polityka klimatyczna” (s. 24). Sporo miejsca w poradniku poświęcono szerszemu omówieniu właśnie tych dwóch pojęć. Analizy zawarte w rozdziale pierwszym kończy podrozdział dotyczący instrumentów polityki klimatycznej – chodzi tu o określone dokumenty, które mają charakter strategiczno-wdrożeniowy w zakresie zarządzania adaptacją do zmian klimatu i mitygacją ich skutków.

Rozdział drugi to *Lokalne i regionalne instrumenty polityki klimatycznej*. Autorka w ramach uwag ogólnych stwierdza, że „[p]rzedmiotem niniejszego rozdziału jest charakterystyka dokumentów, przyjmowanych zasadniczo na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, pełniących funkcję instrumentów strategiczno-realizacyjnych w zakresie zarządzania procesami adaptacji do zmian klimatu oraz mitygacji ich skutków. Stanowią one tym samym istotny element systemu prawa

klimatycznego. Zagadnienia te zostaną przedstawione na przykładzie prawa polskiego” (s. 27). Kolejno w rozdziale przedstawiono wyczerpujący sposób lokalne i regionalne plany i strategie uwzględniające działania adaptacyjne. W ramach tej problematyki scharakteryzowano następujące dokumenty: (1) strategie rozwoju lokalnego i regionalnego, (2) miejski plan adaptacji do zmian klimatu, (3) plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, (4) programy ochrony środowiska, (5) uchwałę antysmogową, (6) wojewódzkie programy ochrony powietrza, (7) plan działań krótkoterminowych. Na aprobatę zasługuje wnikliwa analiza wskazanych zagadnień ze szczegółowym uwzględnieniem aktualnie obowiązującego ustawodawstwa oraz praktycznych przykładów aktów prawa miejscowego, a także literatury przedmiotu oraz orzecznictwa. W rozdziale drugim podjęto także badania nad zrównoważoną gospodarką odpadami. Autorka trafnie podnosi, że „[p]olityka klimatyczna i gospodarka odpadami są obszarami polityki publicznej, które wzajemnie się przenikają i wspierają w realizacji celów zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska oraz przeciwdziałaniu zmianom klimatu” (s. 48). Fragment ten jest poparty wieloma odniesieniami do regulacji prawnych w odniesieniu do prawa krajowego (ustawy, akty prawa miejscowego) i unijnych dyrektyw oraz przytoczono w nim wyniki Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w odniesieniu do wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym. Czytelnika niewątpliwie zainteresuje koncepcja analiz prowadzonych w zakresie rewitalizacji miejskich terenów zieleni, stanowiących zdaniem Autorki poradnika „[i]stotne narzędzie lokalnej polityki klimatycznej, integrujące funkcje środowiskowe, adaptacyjne i społeczne” (s. 57). W kolejnych punktach (podrozdziałach) rozdziału drugiego zaprezentowano zagadnienie gospodarki wodno-ściekowej, która ściśle powiązana jest ze zmianami klimatu. Na uwagę zasługuje także problematyka zrównoważonej mobilności. Autorka jest bowiem zadania, że „[p]odejmowanie działań w obszarze zrównoważonej mobilności miejskiej stanowi jeden z kluczowych komponentów wdrażania lokalnej polityki klimatycznej. Transport w miastach jest istotnym źródłem zewnętrznych kosztów społecznych, w tym przede wszystkim: emisji gazów cieplarnianych przyczyniających się do zmian klimatu, emisji zanieczyszczeń powietrza negatywnie wpływających na zdrowie publiczne, hałasu komunikacyjnego, zatorów drogowych i kolizji, generujących straty gospodarcze i społeczne” (s. 66). Równie ciekawie poruszono tematykę planowania zagospodarowania przestrzeni, które to „[p]lanowanie przestrzenne na

poziomie lokalnym (gminnym i samorządowego województwa) jest realizowane z pomocą instrumentów, których celem jest przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu” (s. 73). Rozdział drugi zamykają informacje o systemie monitoringu zagrożeń klimatycznych i systemie wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami klimatycznymi. Autorka w przystępny sposób wyjaśnia, do jakich działań odnoszą się te dwa systemy. Warto podkreślić jest zdanie, że „[c]elem powyższych systemów jest minimalizacja skutków ekstremalnych zjawisk pogodowych (np. upały, susze, powodzie, burze, pożary), ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia, a także wspieranie adaptacji do zmian klimatu na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym” (s. 76). Z aprobatą można stwierdzić, że rozdział drugi stanowi cenny wkład Autorki w popularyzowanie wiedzy na temat lokalnych i regionalnych instrumentów polityki klimatycznej.

Rozdział trzeci to *Miasta wobec wyzwań klimatycznych. Wybrane przykłady. Praktyczne wskazówki*. W ramach uwag ogólnych pada tu stwierdzenie, że „[w]spółczesne miasta stają się kluczowymi podmiotami w procesie przeciwdziałania i adaptacji do skutków zmian klimatu, szczególnie ważne jest wzrastające ryzyko dużych miast, związane ze zmianą klimatu. Ich dynamiczny rozwój urbanizacji, koncentracja ludności, infrastruktury i działalności gospodarczej powodują, że to właśnie duże miasta są przede wszystkim narażone na skutki ekstremalnych zjawisk pogodowych – fal upałów, powodzi, susz czy gwałtownych opadów. W odpowiedzi na te wyzwania w polityce europejskiej i krajowej coraz częściej pojawia się koncepcja miast odpornych na zmiany klimatu (*climate-resilient cities*), określanych również mianem zielonych miast (*green cities*). Miasta powinny połączyć siły z innymi miastami i krajami w globalnym wysiłku mającym na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, zgodnie z Porozumieniem paryskim” (s. 81). Adresata książki bez wątpienia zainteresuje problematyka miejskiej polityki klimatycznej na przykładzie wybranych miast polskich, takich jak: Gdynia, Kraków, Warszawa i Wrocław. Dopełnieniem rozdziału trzeciego jest analiza miejskiej polityki klimatycznej na przykładzie wybranych miast spoza Polski, takich jak: Amsterdam, Berlin, Kopenhaga czy Nowy Jork. Warto podkreślić, że wybrane do omówienia przez Autorkę miasta są liderami miejskiej polityki klimatycznej. Prezentowany rozdział poza zaprezentowaniem niezwykle szczegółowych i rzetelnych badań nad miejską polityką klimatyczną, poparty licznymi praktycznymi przykładami korzystania

przez miasta z instrumentów polityki klimatycznej, analiz przedstawiających źródła internetowe, obejmuje także „[w]skazówki, co powinny robić miasta, aby stać się miastami neutralnymi klimatycznie, zielonymi i odpornymi na zmiany klimatu” (s. 82).

Rozdział czwarty to *Rola mieszkańców i organizacji pozarządowych w walce ze zmianami klimatu – przykładowe wyzwania*. W ramach uwag ogólnych Autorka podnosi, że „[p]artycypacja społeczna i udział organizacji pozarządowych (NGO – *Non-Governmental Organization*) w prawnej ochronie klimatu ma istotne znaczenie. Zasada partycypacji społecznej jest aktualnie jedną z najważniejszych zasad funkcjonowania państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. W związku z tym jest ona zaliczana do podstawowych praw obywatelskich określonych w Konstytucji RP” (s. 135). Jako praktyczny przykład Autorka poradnika wskazuje badania na temat stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa. Ich wyniki odzwierciedlają z kolei troskę i kierunki działań ankietowanych w kontekście zmian klimatu i zapobiegania ich skutkom. Kolejny fragment dotyczy konsultacji społecznych mieszkańców i udziału organizacji pozarządowych. Autorka wskazuje na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym podstawy prawne udziału społeczeństwa oraz organizacji ekologicznych w zakresie zrównoważonego zarządzania klimatem. Analizuje także kwestie udziału społeczeństwa i NGO w zakresie prowadzenia działań, których celem jest ochrona klimatu. Uwzględnia także procedurę dotyczącą konsultacji społecznych uregulowanych w ustawie o udostępnianiu informacji o stanie środowiska. Następny podrozdział omawia udział społeczeństwa w programach krajowych i lokalnych mających na celu ochronę klimatu. Autorka w ramach swoistego wprowadzania podnosi, że „[m]iasta podejmują inicjatywy mające na celu zwiększenie aktywności mieszkańców w zakresie polityki klimatycznej. Udział społeczeństwa w tym obszarze realizowany jest przez różnego rodzaju programy edukacyjne, konsultacyjne i grantowe, przyjmowane na poziomie krajowym i lokalnym” (s. 147). Kolejne fragmenty książki poświęcono programom realizowanym na poziomie krajowym, do których zaliczono: (1) Program „Czyste Powietrze”, (2) Program „Moja Woda”, (3) Program „Mój Prąd”, (4) Program „NaszeEauto”, (5) Program „Moja elektrownia wiatrowa”, (6) Program „Stop Smog”. Dodatkowo przedstawiono i omówiono programy lokalne wraz z praktycznymi przykładami uwzględniające takie inicjatywy, jak: (1) zielone budżety obywatelskie, (2) kampanie edukacyjne.

Książkę zamyka rozdział piąty, zatytułowany *Wzory uchwał i decyzji*. Jak już wspomiano, prezentowany poradnik wychodzi naprzeciw potencjalnym problemom w konstruowaniu lokalnych i regionalnych planów oraz strategii uwzględniających działania adaptacyjne, zawiera więc wzory najważniejszych uchwał i decyzji w tym zakresie. Czytelnik odnajdzie tu następujące wzory: (1) uchwały w sprawie przyjęcia na obszarze województwa programu ochrony powietrza, (2) uchwały w sprawie przyjęcia na obszarze województwa planu działań krótkoterminowych, (3) uchwały w sprawie wprowadzenia na obszarze ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, (4) uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejskiego planu adaptacji, (5) pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

Z informacji o książce, będącej zdecydowanie wartościową publikacją naukową, można wyczytać, że jest ona adresowana do najważniejszych interesariuszy miasta, w szczególności do administracji publicznej (szczególnie lokalnej), społeczności obywatelskiej, organizacji pozarządowych, instytucji edukacyjnych oraz urbanistów i projektantów przestrzeni miejskich i innych podmiotów biorących udział w rozwoju ekomiast. Można jednak śmiało stwierdzić, że poradnik adresowany jest także do każdej osoby zainteresowanej samorządową polityką klimatyczną.

Uwagę zwracają dodatkowe elementy książki, które niewątpliwie są pomocne w odszukaniu interesujących czytelnika treści, a także porządkują całość zebranego materiału badawczego. Uwaga ta dotyczy m.in. bibliografii zawartej na końcu książki. Poradnik jest napisany w niezwykle jasny, staranny i logiczny sposób. Cenne są również liczne przykłady regulacji prawnych, zarówno krajowych, jak i unijnych oraz międzynarodowych. Wartość książki podnoszą przytoczone akty prawa miejscowego związane z miejską polityką klimatyczną wybranych miast polskich i spoza Polski. Atutem poradnika są również zaprezentowane liczne programy rządowe i inicjatywy lokalne, których celem jest zwiększenie aktywności społeczeństwa w zakresie realizowanej polityki klimatycznej. Praktyczny walor opracowania wzbogacają wzory uchwał i decyzji.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska**

<https://doi.org/10.14746/spp.2026.1.53.9>

* University of Szczecin, Poland | Uniwersytet Szczeciński, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>, e-mail: paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl.