

HELENA KISIŁOWSKA

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

ROLA I ZADANIA SAMORZĄDU GMINNEGO W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA KLIMATYCZNEGO WSPÓLNOCIE LOKALNEJ

1. UWAGI WSTĘPNE

Narastające zagrożenie ekologiczne powoduje w całym świecie wzrost zainteresowania sprawami ochrony klimatu. Presja demograficzna oraz dążenie ludzi do poprawy standardu życia przy stosunkowo wolno zmieniających się modelach konsumpcji i stylu życia krajów rozwiniętych wywołuje zwiększone zapotrzebowanie na energię, niszczenie lasów, wód, zanieczyszczenie powietrza, hałas, masy odpadów i wiele innych zagrożeń.

Jeżeli ludzkość ma przetrwać, konieczne jest instrumentalne, a zatem również prawne zapewnienie ochrony klimatu. Człowiek jest zależny od zmian klimatu i szerzej – od środowiska naturalnego, w którym żyje¹, a środowisko jest dobrem wspólnym. Globalne ocieplenie spowodowało, że problematyka ta stała się jednym z głównych zagadnień w prawie ochrony środowiska zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim

¹ K. BEŁCH, *Kwestia ekologiczna w nauczaniu Jana Pawła II*, <http://www.pedkat.pl/images/czasopisma/pkt6> [dostęp 17 listopada 2017 r.].

oraz międzynarodowym². Nakłada to na organy administracji samorządowej, zwłaszcza tej najbliższej obywatelowi, trudne obowiązki hierarchizowania interesów świata, państwa, wspólnot i obywateli.

Decentralizacja spojrzenia na ochronę klimatu ma również istotny wymiar aksjologiczny. Demokracja, będąc formą ustroju uznającą wolę większości obywateli jako źródło władzy, stanowi metodę rządzenia i szukania kompromisów, szczególnie przydatną w przypadku konieczności rozstrzygania spraw trudnych, a także edukacji, która jest konieczna, aby mieszkańcy zrozumieli skalę zagrożenia i niezbędność przeciwdziałania również w skali lokalnej³. Doceniło to Porozumienie paryskie do ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r.⁴, w którym uznano, że zmiany klimatu stanowią wspólny problem ludzkości i wymagają działań angażujących wspólnoty lokalne. Podstawą działań powinna być wiedza o środowisku połączona ze społecznym myśleniem i dążeniem do coraz lepszych form współżycia ludzi z wszelkimi formami życia.

Rozwój cywilizacji przemysłowej ujawnił niezbędność kompleksowego podejścia do zagadnień ochrony klimatu, co wymaga poza znajomością praw przyrody znajomości zasad planowania przestrzennego, techniki i technologii oraz prawidłowego przełożenia tego na język prawny⁵. Celem norm prawnych dotyczących ochrony systemu klimatycznego jest ochrona naturalnych podstaw funkcjonowania społeczeństwa⁶ i zmniejszenie ryzyka związanego ze zmianami klimatu i ich skutków dla mieszkańców rozumianych również jako konkretna społeczność lokalna. Samorząd gminny to zarówno małe miejscowości, jak i duże

² Por. J. CIECHANOWICZ-McLEAN, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*², Warszawa 2019, s. 44.

³ Szerzej na ten temat R. DAHL, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven 1982; J. SZRENIAWSKI, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003, s. 57 i n.; I. SHAPIRO, *Stan teorii demokracji*, Warszawa 2006, s. 14-28.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 36.

⁵ Szeroko problematyka zasad ogólnych prawa ochrony środowiska została omówiona w pracy J. CIECHANOWICZ-McLEAN, *op. cit.*, s. 32 i n.

⁶ Szerzej na ten temat M. STOCZKIEWICZ, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 20.

miasta o ogromnym potencjale rozwojowym. Realizacja celów klimatycznych wymaga jak najszerszego włączenia w ich realizację jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności miast odpowiedzialnych za znaczną część emisji gazów cieplarnianych⁷.

Jako tezę badawczą artykułu przyjęto, że aktualny stopień zagrożenia bezpieczeństwa ludzkości, w tym Polski i jej mieszkańców, związany z globalnym ociepleniem, wymaga poza aktywnymi działaniami państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo narodowe również aktywnej działalności samorządów gmin jako podstawowych jednostek najbliższych obywatelom, a zagadnienie to nie znajduje właściwego zrozumienia zarówno w podejściu ustawodawcy, jak i administracji rządowej, a także, co może dziwić, organizacji i instytucji zajmujących się w Polsce ochroną klimatu. Szczególne znaczenie ma tu ustawowo zagwarantowane prawo kształtowania ładu przestrzennego, a także możliwość wpływania na charakter zabudowy, lokalizację i charakter inwestycji, wykorzystywane źródła energii, zagospodarowanie odpadów, jak również edukacja i informacja. Koniecznym elementem staje się współpraca miast i gmin oraz wspólne podejmowanie działań na rzecz ochrony klimatu, których celem powinien być trwały i zrównoważony rozwój.

2. PRAWNE PODSTAWY OCHRONY KLIMATU

Bardzo duży wpływ na kształtowanie prawa i postaw proekologicznych w Polsce ma prawo międzynarodowe, szczególnie kształtowane poprzez wieloletnią działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz kontynuujące te działania na europejskim terenie ustawodawstwo Unii Europejskiej. W roku 1992 przyjęto ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu⁸, której celem było ustabilizowanie emisji gazów cieplarnianych na poziomie, który ograniczałby ne-

⁷ Z. ROGUSKA, *Samorząd terytorialny w Polsce w świetle wyzwań polityki klimatycznej*, «*Studia Iuridica*» 85/2020, s. 215 i n.

⁸ United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC.

gatywny wpływ człowieka na zmiany klimatu. Konwencję ratyfikowało 196 państw. Konwencje uzupełnia Protokół z Kioto przyjęty w grudniu 1997 r.⁹ Od momentu wejścia do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska uczestniczy bezpośrednio w działaniach Unii Europejskiej na rzecz ochrony klimatu. Począwszy od 1973 r. za podstawę wspólnych działań w zakresie polityki ekologicznej przyjęto programy uchwalane na okresy cztero-, pięcioletnie. Charakter tych dokumentów nie był jednak wiążący dla państw członkowskich oraz organów Wspólnoty. Dopiero przyjęcie w 1977 r. Jednolitego Aktu Europejskiego¹⁰ podpisanego w Luksemburgu 17 lutego 1986 r., w którym wprowadzono rozdział dotyczący ochrony środowiska, stworzyło dla tych zagadnień pełne oparcie traktatowe¹¹. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹² środowisku naturalnemu poświęcony jest tytuł XX (art. 191-193). Znajdujemy w nim bezpośrednie odniesienie do konieczności zwalczania zmian klimatu.

Unia Europejska angażuje się też w światowe negocjacje dotyczące ochrony klimatu, w tym w opracowanie tzw. poprawki dauhańskiej do Protokołu z Kioto, sporządzonej w Ad-Daudsze 8 grudnia 2012 r.¹³, która wyznacza prawnie wiążące zobowiązania dotyczące regulacji emisji. W grudniu 2015 r. w Paryżu przyjęto tzw. porozumienie paryskie¹⁴ stanowiące kolejny etap działań na rzecz ochrony klimatu. Porozumienie paryskie ma nas ochronić przed daleko posuniętą zmianą klimatu. Zawiera istotne ustalenia, zwiększając zdolność krajów do radzenia sobie

⁹ Polska podpisała Protokół z Kioto 15 lipca 1998 r.

¹⁰ Por. szerzej *Komentarz do Układu Europejskiego*, Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, red. C. BANASIŃSKI, A. WOJCIECHOWSKI, Warszawa 1994, oraz *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. WIERZBOWSKI, M. WYRZYKOWSKI, Warszawa 1998, s. 271-278.

¹¹ Szerzej zagadnienie to omawia J. JUSZYŃSKI, *Zobowiązania Polski wynikające z układu stowarzyszeniowego [w:] Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska ze standardami europejskimi*, Toruń 1995.

¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 (T) ze zm. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej to oficjalna nazwa podstawowego aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Nazwa obowiązuje zgodnie z traktatem lizbońskim (art. 2 ust. 1).

¹³ Poprawka dauhańska do Protokołu z Kioto, Dz. Urz. UE L 207 z 2015 r., s. 6.

¹⁴ Porozumienie paryskie do ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie klimatu sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36).

ze skutkami zmian i udzielania wsparcia, w tym wsparcia dla lokalnych inicjatyw. W porozumieniu podkreślono rolę miast i władz samorządowych, a także obywateli. Realizując porozumienie, Rada Europejska 12-13 grudnia 2019 r. zatwierdziła cel, którym jest uczynienie UE do 2050 r. neutralną klimatycznie.

Zastosowane rozwiązania dotyczące ochrony klimatu powinny uwzględniać ekonomiczną efektywność kosztową oraz opierać się na zasadzie sprawiedliwości społecznej, tzn. koszty danej strategii powinny obciążać bardziej państwa członkowskie bogate niż biedne¹⁵.

Polskie prawo w zakresie ochrony klimatu uwzględnia założenia wynikające z prawa międzynarodowego i unijnego. Jednak polskie akty prawne przede wszystkim odnoszą się do ochrony środowiska, traktując ochronę klimatu jako jej element. Podstawowym aktem prawnym gwarantującym obywatelom prawo do ochrony klimatu jest w Polsce Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. Rzeczpospolita Polska zgodnie z art. 5 Konstytucji zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ochrona środowiska jest zatem obowiązkiem władz publicznych, natomiast każdy jest zobowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie stanu środowiska.

Podstawowym aktem prawnym dotyczącym tak rozumianej ochrony klimatu w Polsce jest ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁷. Ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Polski kodeks karny z 6 czerwca 1997 r.¹⁸ zawiera odrębny rozdział XXII poświęcony przestępstwom przeciwko środowisku, który wymienia zachowania niszczące środowisko i wprowadza karalność

¹⁵ Szerzej na ten temat Z. ŚLUSARCZYK, *Polskie wyzwania w zakresie ochrony klimatu i środowiska naturalnego, które powinny być realizowane za pomocą dotacji unijnego budżetu na lata 2021-2027*, «Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie» 1.32/2021, s. 23 i n.

¹⁶ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

tego typu zachowań¹⁹. W kodeksie cywilnym²⁰ przewidziano zarówno odpowiedzialność kontraktową, jak i deliktową związaną z ochroną środowiska. Uczestnicy procesu inwestycyjnego we wszystkich jego etapach mają obowiązek uwzględniać zasady ochrony środowiska.

Istotnym instrumentem polityki w zakresie klimatu jest Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 opracowany w oparciu o krajowe strategie rozwoju zatwierdzone na poziomie rządowym, który został przyjęty przez Komitet do spraw Europejskich 18 grudnia r.²¹ Krajowy plan wyznacza następujące cele klimatyczno-energetyczne na 2030 r.:

- 7% redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem ETS w porównaniu do poziomu w roku 2005;
- 21-23% udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto (cel 23% będzie możliwy do osiągnięcia w sytuacji przyznania Polsce dodatkowych środków unijnych, w tym przeznaczonych na sprawiedliwą transformację), uwzględniając:
- 4% udziału OZE w transporcie,
- roczny wzrost udziału OZE w ciepłownictwie i chłodnictwie o 1,1 pkt proc. średniorocznie;
- wzrost efektywności energetycznej o 23% w porównaniu z prognozami PRIMES2007;
- redukcję do 56-60% udziału węgla w produkcji energii elektrycznej.

Regulacje te są zdecydowanie niewystarczające w stosunku do zagrożeń i wagi problemu ochrony klimatu. Polska nie posiada obecnie ustawowych podstaw własnej polityki klimatycznej. Warto zwrócić uwagę, że już 16 państw członkowskich Unii Europejskiej ma swoje ramowe ustawy klimatyczne. Są to takie kraje, jak: Francja, Hiszpania, Niemcy, Węgry. Również kraje pozaunijne, takie jak Wielka Brytania,

¹⁹ Szerzej na ten temat A. ZOLL, *Kodeks karny. Część szczegółowa. Komentarz*, Kraków 1999.

²⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

²¹ Dostępny na stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> [dostęp 30 sierpnia 2023 r.].

Nowa Zelandia i USA. W roku 2023 projekt ustawy klimatycznej przedstawiło słowackie Ministerstwo Środowiska.

Zespół prawników polskich pod kierunkiem dr. Marcina Stoczkiwicza i Fundacji ClientEarth przygotował projekt ustawy o ochronie klimatu²². Jest to projekt ramowy, który pozostawia ustawodawcy i administracji rządowej dużą swobodę w zakresie kształtowania dojścia do neutralności klimatycznej. Projekt uzyskał poparcie koalicji klimatycznej zrzeszającej 26 organizacji pozarządowych działających w obszarze ochrony klimatu i środowiska. Dyskusyjne wydaje się, że projekt ustawy, mimo iż zakłada, że ochrona społeczeństwa przed zmianami klimatu jest obowiązkiem rządu i samorządu, sytuuje samorząd gminny niemal wyłącznie jako wykonawcę odgórnych poleceń. Artykuł 14 ust. 2 przewiduje, że gminny plan adaptacji musi być zgodny z wojewódzkim planem adaptacji dla województwa, w którym znajduje się gmina, oraz krajowym planem adaptacji i służyć realizacji zawartych w nich celów. Jako instytucje udziału społeczeństwa w zarządzaniu sprawami ochrony klimatu przewidziano w ustawie jedynie możliwość działania organizacji ekologicznych, nie przewidując uprawnień szczególnych dla samorządów lokalnych, które w najszerszym stopniu reprezentują interes obywateli, mieszkańców miast i gmin.

Warto też zaznaczyć, że obecnie trwa proces uaktualniania krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, uruchomiony Zawiadomieniem Komisji w sprawie wytycznych dla państw członkowskich dotyczących aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021-2030 (2022/C 495/02)²³. Istotne jest, aby w procesie aktualizacji uwzględniono również postulaty jednostek samorządu terytorialnego. Tym bardziej że około 30 organizacji pozarządowych, których działalność skoncentrowana jest wokół klimatu i energii, zaapelowało o aktualizację Krajowego planu na rzecz energii i klimatu oraz przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych w tym zakresie. Proces konsultacji powinien mieć charakter partycypacyjny, a nie przybierać

²² Projekt ustawy dostępny na stronach ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, <https://www.clientearth.pl>.

²³ Dz. Urz. UE C 495 z 2022 r., s. 24.

jedynie formę opinii do już przygotowanego dokumentu. Przedstawiciele organizacji pozarządowych podkreślili też, że obowiązująca dziś wersja Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 była konsultowana tylko w minimalnym stopniu i tylko przez możliwość zgłaszania uwag w ciągu ostatnich kilku tygodni przed jej złożeniem do Komisji Europejskiej²⁴.

3. GMINA JAKO PODSTAWOWA JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ODPOWIEDZIALNA ZA BEZPIECZEŃSTWO KLIMATYCZNE MIESZKAŃCÓW

W art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wymieniono potrzeby wspólnoty, w zakresie których w szczególności gmina jest zobligowana do ich realizacji. Jest to dość szeroki katalog zadań własnych gminy. Ponadto oprócz ustawy ustrojowej wiele zadań gmin określają ustawy szczegółowe. Oprócz zadań własnych ustawodawca przewidział możliwość wykonywania przez gminy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz z zakresu organizacji wyborów powszechnych i referendum. Gmina może też wykonywać zadania administracji rządowej oraz zadania z zakresu działalności samorządu powiatowego czy wojewódzkiego na podstawie porozumień z właściwymi jednostkami i organami.

Model decentralizacji przyjęty w Konstytucji z 1997 r. jest znacznie głębszy niż obecnie realizowany. Przede wszystkim należy tu wspomnieć na ławie do wyprowadzenia z art. 163 i art. 164 ust. 3 domniemanie kompetencji gminy do wykonywania zadań publicznych w państwie. Artykuł 163 stanowi bowiem, że: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Natomiast art. 164 ust. 3 stanowi, że: „Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego

²⁴ Por. List do Minister klimatu i środowiska Anny Moskwy, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/12953-list-do-minister-anny-moskwy.pdf> [dostęp 30 sierpnia 2023 r.].

nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”. Do-
mniemanie kompetencji na rzecz gminy należy również interpretować
w świetle innych postanowień Konstytucji, w tym zasady pomocniczo-
ści wyrażonej w preambule, decentralizacji władzy publicznej zagwa-
rantowanej w art. 15 ust. 1 oraz postanowieniom art. 16 ust 3, w myśl
których samorząd powinien uczestniczyć w sprawowaniu władzy pub-
licznej w stopniu zapewniającym mu możliwość rzeczywistej realiza-
cji istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną
odpowiedzialność.

Pojęcie „istotna część zadań publicznych” należy do kategorii po-
jęć niedookreślonych (pojęć nieostrych), których istnienie doktryna
dość powszechnie uważa za konieczne, zwłaszcza w zmieniającej się
rzeczywistości²⁵, choć już Jerzy Stefan Langrod w *Instytucjach prawa
administracyjnego* zwracał uwagę, że konieczność tłumaczenia pojęć nie-
dookreślonych stawia na pograniczu stosowanie prawa przez sądy prawa
obowiązującego i tworzenie nowego prawa „sędziowskiego” uzupełnia-
jącego ustawę²⁶. Trzeba też uwzględnić, że jeśli pojęcie nieostre ma cha-
rakter normatywny, to jest prawnie wiążące dla organów administracji
publicznej zarówno państwowej, jak rządowej i samorządowej stosującej
prawo. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego
pojęcia niedookreślone podlegają sądowej kontroli legalności; mogą też
być przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego²⁷.

²⁵ Przykładowo można tu przytoczyć A. STELMACHOWSKI, *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym*, «PiP» 1/1965, s. 11; IDEM, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 137 i 148; A. PIENIAŻEK, *W sprawie jakości prawa w państwie prawnym*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. BOJARSKI, E. GDULEWICZ, J. SZRENIAWSKI, Lublin 2000, s. 231; H. KISIŁOWSKA, *Shifting Challenges of Public Administration During the Economic and Financial Crisis*, [w:] *Public Administration in Times of Crisis*, red. R. KATTEL, W. MIKUŁOWSKI, B. GUY PETERS, Bratislava 2011, s. 31 i n.

²⁶ J.S. LANGROD, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 32.

²⁷ Przykładowo szeroka argumentacja w odniesieniu do pojęcia „interes publiczny” znajduje się w pracy M. ZDYB, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. L. LESZCZYŃSKI, Lublin 2006, s. 207.

Zasadniczo w orzecznictwie Trybunału brak jest odniesienia do zasadniczej kwestii zarówno zakreslenia ram pojęcia „istotna część zadań publicznych”, zawartego w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, jak i wspomnianego domniemania kompetencji wynikającego z treści art. 163 i art. 164 ust. 3. Jedynie w wyroku z 18 lutego 2003 r.²⁸ dotyczącym zgodności z Konstytucją ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tzw. ustawy warszawskiej)²⁹ Trybunał, uznając ustawę za zgodną z Konstytucją, potwierdził jednocześnie, że samorząd terytorialny zgodnie z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Trybunał jednak nie sprecyzował, co należy rozumieć przez pojęcie „zasadnicza część spraw publicznych”.

W praktyce funkcjonowania administracji publicznej domniemanie kompetencji samorządu, a w szczególności gminy, a także dyrektywa nakazująca przekazanie samorządowi „zasadniczej części spraw publicznych” nie jest w pełni realizowana. Centralizacja funduszy ochrony środowiska, a także liczne tzw. specustawy ograniczają samodzielność planistyczną gmin³⁰. Rozszerza się również i nabiera cech represyjności zakres działania nadzorczego wojewodów³¹. Podobnie rzecz się ma z dochodami podatkowymi jednostek samorządu terytorialnego. Mimo że formalnie udział w dochodach z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych stanowi „dochód własny” samorządów, to w praktyce podatki te – ich stawki, ulgi itp. – kształtowane są

²⁸ Wyrok z 18 lutego 2003 r., K 24/02.

²⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1817.

³⁰ Szerzej na ten temat J. JAKUBEK-LALIK, *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. JAWORSKA-DĘBSKA, E. OLEJNICZAK-SZAWŁOWSKA, R. BUDZISZ, Warszawa-Łódź 2019, s. 105-130.

³¹ M. KASIŃSKI, *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. JAWORSKA-DĘBSKA, E. OLEJNICZAK-SZAWŁOWSKA, R. BUDZISZ, Warszawa-Łódź 2019, s. 60.

przez ustawodawcę krajowego w sposób kompletnie nieuwzględniający wpływu zmian na możliwość realizacji przez samorząd zakreślonej Konstytucją „zasadniczej części zadań publicznych”, w tym również ochrony klimatu. Podobnie w zakresie podatków lokalnych, a także opłat za użytkowanie wieczyste, które stanowiły istotny element stałych dochodów samorządów, zwłaszcza dużych miast, decyzje zapadły poza samorządami z oczywistą szkodą dla samorządów³².

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu lokalnego jest kreatorem rozwoju lokalnego w trzech obszarach zrównoważonego rozwoju: społeczeństwa, gospodarki i środowiska³³. Samorząd gminny tworzą mieszkańcy zamieszkali na określonym terytorium. Ich podstawowym wspólnym majątkiem jest przestrzeń³⁴ i środowisko, w którym żyją. Dlatego też tak istotnym problemem staje się prawidłowe zarządzanie przestrzenią, ochrona i kształtowanie środowiska, bezpieczeństwo ekologiczne i klimatyczne, w tym także lokalizacja inwestycji, bezpieczna i ekologiczna realizacja procesów budowlanych oraz właściwe utrzymanie nieruchomości. Gospodarowanie przestrzenią i ochrona środowiska to dwa obszary prawa administracyjnego nierozzerwalnie związane, wspólnie kształtujące prawidłowy rozwój gminy³⁵.

³² T.M. Burzyński podkreśla, że ten strumień dochodów stanowi część niezbędnego zasilania wewnętrznego (dochodów własnych). Jego uzupełnienie staje się szczególnie ważne w kontekście zniesienia lub ograniczenia instytucji użytkowania wieczystego gruntów; por. T.M. BURZYŃSKI, *Dochody z tytułu użytkowania wieczystego w miastach na prawach powiatu*, «Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach» 358/2018, s. 43-52.

³³ A. KOŻUCH, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, red. A. KOŻUCH, A. NOWORÓL, Kraków 2011, s. 10-12.

³⁴ Por. S. WRZOSEK, *Ochrona środowiska w gospodarowaniu przestrzenią – rola organów państwowych i samorządu terytorialnego*, Białystok 1993, s. 46.

³⁵ Por. J. OLEKSY-PIESIK, *Wpływ polityki przestrzennej gminy na wartość nieruchomości ustaloną w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami (zagadnienia praktyczne)*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. DOBKOWSKA, P. SOBOTKO, M.A. ZINIEWICZ, Olsztyn 2015, s. 101.

Podstawowe regulacje prawne dotyczące zagospodarowania przestrzennego oraz szeroko rozumianego procesu inwestycyjnego zawierają ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶ oraz ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³⁷. Obie te ustawy wielokrotnie nowelizowane nie zapewniają dziś właściwego i stabilnego porządku prawnego w tej ważnej z punktu widzenia społecznego dziedzinie³⁸. Choć co do zasady gmina posiada samodzielność planistyczną, to coraz większy zakres kompetencji uzyskują organy administracji rządowej, szczególnie drogą ustaw dotyczących inwestycji infrastrukturalnych. W obecnym stanie prawnym brak jest przepisów hierarchizujących cele publiczne. Każdy z organów administracji rządowej stosuje przepisy według własnego uznania, kierując się nie interesem lokalnym, ale interesem swojego resortu. Jak słusznie podkreśla Diana Trzcińska, prawo gospodarowania przestrzenią powinno być przedmiotem gruntownej reformy, a problemem podstawowym musi być jurydyczne powiązanie tego prawa z ochroną środowiska³⁹.

Obiekty budowlane zagospodarowują przestrzeń i trwają w czasie znacznie dłużej niż okres życia ich twórców i właścicieli. Przestrzeń, bezpieczeństwo klimatyczne to dobro, które łatwo utracić, a bardzo trudno odzyskać⁴⁰. O słuszności tej tezy świadczy wiele nieprzemysłanych inwestycji niszczących w sposób nieodwracalny środowisko i pozbawiających mieszkańców miejsc pracy i powierzchni do normalnego życia⁴¹.

³⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 977.

³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

³⁸ Por. A. LIPIŃSKI, *Niektóre zadania samorządów terytorialnych w zakresie ochrony powietrza*, [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. MIK, A. BOREK, Warszawa 2021, s. 234.

³⁹ D. TRZCIŃSKA, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 462.

⁴⁰ P. SOSNOWSKI, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 9.

⁴¹ Szerzej na ten temat gospodarki przestrzennej S. ŻRÓBEK, R. ŻRÓBEK, J. KURYJ, *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*, Katowice 2012, s. 63-70.

4. PODSUMOWANIE

Jak słusznie podkreśla Irena Lipowicz, samorząd, szczególnie samorząd lokalny, znajduje się obecnie w bardzo trudnej fazie, w której widoczna jest postępująca recentralizacja, ekspansja zadań zleconych i niedofinansowanie⁴². Nie wypracowano również skutecznych mechanizmów rozstrzygnięcia konfliktów interesów lokalnych, regionalnych i ogólnokrajowych często występujących w zakresie spraw dotyczących klimatu, na które składa się wiele problemów, takich jak: dążenie do neutralności klimatycznej, odnawialne źródła energii, zrównoważona konsumpcja, gospodarka w obiegu zamkniętym czy zwiększenie efektywności energetycznej budynków i obiektów przemysłowych. Nie da się tego osiągnąć bez przekonania społeczeństwa o konieczności podejmowania tego typu działań i wypracowania metod i sposobów działania skutecznego, ale akceptowanego i wspieranego przez lokalne wspólnoty. Takie podejście wymaga jednak traktowania samorządu gminy jako istotnego partnera, a nie tylko wykonawcę odgórnych poleceń. Właściwą rolę powinno tu spełniać prawo miejscowe. Aby zapewnić bezpieczeństwo klimatyczne, konieczne staje się wypracowanie reguł zachowania i procedur postępowania umożliwiających pogodzenie interesów lokalnych z szerszym interesem publicznym. Instrumentem realizacji tych założeń może być w dużej mierze miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i konieczna w planach adaptacja obszarów jednostek osadniczych do globalnego ocieplenia.

W celu rozwiązania problemów związanych z bezpieczeństwem klimatycznym konieczne jest działanie na różnych poziomach, a także współpraca między różnymi sektorami i działania interdyscyplinarne również na poziomie lokalnym. Ograniczanie władztwa planistycznego gminy, nadmierne obciążanie kosztami inwestycji mieszkańców miast i gmin to kierunek, który nie ułatwi polityki klimatycznej, a może spowodować wiele napięć i pojawienie się problemów trudnych do rozstrzygnięcia zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak

⁴² *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, I, red. I. LIPOWICZ, Warszawa 2022, s. 16.

i sądowym. W Polsce, uwzględniając możliwości wykorzystania jeszcze w najbliższych latach funduszy strukturalnych, przy wzrastającej świadomości społeczeństwa dotyczącej zagrożenia bezpieczeństwa klimatycznego, szansa wdrożenia programów ochrony na poziomie miast i gmin jest najbardziej realna.

ROLA I ZADANIA SAMORZĄDU GMINNEGO W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA KLIMATYCZNEGO WSPÓLNOCIE LOKALNEJ

Streszczenie

Jako tezę badawczą artykułu przyjęto, że aktualny stopień zagrożenia bezpieczeństwa związany z globalnym ociepleniem wymaga, poza aktywnymi działaniami państwa i organizacji międzynarodowych, również aktywnej działalności samorządów miast i gmin, co nie znajduje właściwego zrozumienia zarówno w podejściu ustawodawcy, jak i administracji rządowej, a także, co może dziwić, organizacji ekologicznych. Szczególna rola przypada tu systemowi planowania i zagospodarowania przestrzennego, który ustawowo powinien gwarantować wspólnotom lokalnym rzeczywistą możliwość wpływania na ochronę środowiska i klimatu. Istotnym elementem staje się współpraca miast i gmin i wspólne podejmowanie działań na rzecz ochrony klimatu. Konieczne jest opracowanie, wzorem innych państw, ustawy klimatycznej, w której samorząd lokalny powinien być traktowany jako istotny partner, a nie wykonawca poleceń rządowych. Właściwą rolę należy przyznać prawu miejscowemu, stwarzając możliwość pogodzenia interesów lokalnych z szerszym interesem publicznym.

THE DUTIES OF LOCAL GOVERNMENT IN POLAND TO MAINTAIN CLIMATE SECURITY FOR THE LOCAL COMMUNITY

Summary

This article is based on a research hypothesis that threats associated with global warming require an active response at the lowest tier of local government level in addition to national and international efforts. In Poland both the legislator and government administration and, surprisingly, environmental organisations as well have failed to appreciate the need for such an approach. A special role in addressing this shortcoming should fall to the system of planning and spatial development, which should guarantee local communities statutory access to the instruments they need to contribute to environmental and climate protection. More and more

municipalities and rural gminas are making joint efforts to protect the climate. Poland needs to follow the example of other countries and adopt a climate act in which local governments should be treated as important partners and not just as implementers of recommendations issued by central government. Local bye-laws should be acknowledged and treated as an opportunity to reconcile local needs with the broader public interest.

Słowa kluczowe: ochrona klimatu; samorząd gminny; bezpieczeństwo lokalne; ochrona środowiska.

Keywords: climate protection; the lowest tier of local government; local security; environmental protection.

Literatura

- BANASIŃSKI C., WOJCIECHOWSKI A. (red.), *Komentarz do Układu Europejskiego*, Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1994.
- BEŁCH K., *Kwestia ekologiczna w nauczaniu Jana Pawła II*, <http://www.pedkat.pl/images/czasopisma/pkt6>.
- BURZYŃSKI T.M., *Dochody z tytułu użytkowania wieczystego w miastach na prawach powiatu*, «Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach» 358/2018, s. 43-52.
- CIECHANOWICZ-MCLEAN J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem²*, Warszawa 2019.
- DAHL R., *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven 1982.
- JAKUBEK-LALIK J., *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. JAWORSKA-DĘBSKA, E. OLEJNICZAK-SZAWŁOWSKA, R. BUDZISZ, Warszawa-Łódź 2019, s. 105-130.
- JUSTYŃSKI J., *Zobowiązania Polski wynikające z układu stowarzyszeniowego* [w:] *Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska ze standardami europejskimi*, Toruń 1995.
- KASIŃSKI M., *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. JAWORSKA-DĘBSKA, E. OLEJNICZAK-SZAWŁOWSKA, R. BUDZISZ, Warszawa-Łódź 2019, s. 21-63.
- KISIŁOWSKA H., *Shifting Challenges of Public Administration During the Economic and Financial Crisis*, [w:] *Public Administration in Times of Crisis*, red. R. KATTEL, W. MIKULOWSKI, B. GUY PETERS, Bratislava 2011, s. 27-43.

- KOŻUCH A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, red. A. KOŻUCH, A. NOWORÓL, Kraków 2011, s. 9-26.
- LANGROD J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- LIPIŃSKI A., *Niektóre zadania samorządów terytorialnych w zakresie ochrony powietrza*, [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. MIK, A. BOREK, Warszawa 2021, s. 221-237.
- OLESZY-PIESIK J., *Wpływ polityki przestrzennej gminy na wartość nieruchomości ustaloną w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami (zagadnienia praktyczne)*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. DOBKOWSKA, P. SOBOTKO, M.A. ZINIEWICZ, Olsztyn 2015, s. 101-114.
- PINIĄŻEK A., *W sprawie jakości prawa w państwie prawnym*, [w:] *Konstytucyjny ustroj państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. BOJARSKI, E. GDULEWICZ, J. SZREŃIAWSKI, Lublin 2000, s. 221-232.
- Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. WIERZBOWSKI, M. WYRZYKOWSKI, Warszawa 1998.
- ROGUSKA Z., *Samorząd terytorialny w Polsce w świetle wyzwań polityki klimatycznej*, «*Studia Iuridica*» 85/2020, s. 213-226.
- SHAPIRO I., *Stan teorii demokracji*, Warszawa 2006.
- SOSNOWSKI P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011.
- STELMACHOWSKI A., *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym*, «*PiP*» 1/1965, s. 5-20.
- STELMACHOWSKI A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
- STOCZKIEWICZ M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.
- System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, I, red. I. LIPOWICZ, Warszawa 2022.
- SZREŃIAWSKI J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003.
- ŚLUSARCZYK Z., *Polskie wyzwania w zakresie ochrony klimatu i środowiska naturalnego, które powinny być realizowane za pomocą dotacji unijnego budżetu na lata 2021-2027*, «*Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie*» 1.32/2021, s. 23-32.
- WRZOSEK S., *Ochrona środowiska w gospodarowaniu przestrzenią – rola organów państwowych i samorządu terytorialnego*, Białystok 1993.
- TRZCIŃSKA D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
- ZDYB M., *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. L. LESZCZYŃSKI, Lublin 2006, s. 205-215.
- ZOLL A., *Kodeks karny. Część szczegółowa. Komentarz*, Kraków 1999.
- ŻRÓBEK S., ŻRÓBEK R., KURYJ J., *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*, Katowice 2012.