


Joanna Kielin-Maziarz*

 <https://orcid.org/0000-0003-1728-3361>

Wyzwania dla miast płynące z zobowiązań międzynarodowych w kontekście zrównoważonego rozwoju

Celem autorki artykułu jest wskazanie, co obecnie ma wpływ na działania podejmowane przez władze lokalne, – jakie są międzynarodowe uwarunkowania działalności samorządów, co decyduje o polityce władz lokalnych. W tekście poruszone zostaną problemy, z którymi stykają się zwłaszcza aglomeracje miejskie.

W ciągu ostatnich dwóch lat społeczność międzynarodowa przyjęła trzy ambitne programy: Agendę 2030 zawierającą cele zrównoważonego rozwoju (SDG), porozumienie paryskie dotyczące zmian klimatu i Nową Agendę Miejską Habitat III, której założenia mają służyć osiągnięciu długoterminowego dobrobytu, pokoju i zrównoważonego rozwoju¹. Programy te wymagają wprowadzenia głębokich zmian w systemach gospodarczych, kulturalnych i politycznych. Ich celem jest osiągnięcie dobrze prosperujących społeczeństw, odnowy ekologicznej, dobrobytu oraz pokoju. Program dla miast jest podstawową wytyczną dla realizacji działań na rzecz zrównoważonego rozwoju (Agendy 2030) oraz porozumienia paryskiego.

Po raz pierwszy urbanizacja jest uznawana zarówno za główne wyzwanie, jak i szansę na rozwój gospodarczy, włączenie społeczne i zrównoważenie środowiskowe. Aby programy te mogły zostać zrealizowane i aby tym samym mogły przyczynić się do transformacji, musi istnieć zaangażowanie i odpowiedzialność na poziomie lokalnym. Zanim wymienione programy, mające wpływ na politykę lokalną, zaczęły obowiązywać, w 2004 roku została utworzona United Cities and Local Government (Światowa Organizacja Zjednoczonych Miast i Samorządów, UCLG). Była ona owocem wieloletniego dialogu między lokalnymi i regionalnymi liderami na całym świecie².

UCLG jest największą organizacją samorządów lokalnych i regionalnych na świecie. To globalna sieć miast oraz samorządów lokalnych, regionalnych i metropolitalnych i ich stowarzyszeń. Jej celem jest zaangażowanie w reprezentowanie,

* Dr hab. Joanna Kielin-Maziarz, prof. ALK – Kolegium Prawa, Akademia Leona Koźmińskiego.

1 https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ENG.pdf (dostęp 10.12.2019).

2 <https://www.uclg.org> (dostęp 15.12.2019).

obronę i wzmacnianie znaczenia władz lokalnych i regionalnych³. Działa poprzez zwiększenie partycypacji politycznej, tworzenie nowych narzędzi dla zsynchronizowanych działań oraz zapewnianie współwłasności w członkostwie/a w organizacji. Zapewnienia większą przejrzystość działaniom, a uczestnictwo w nim ma demokratyczny charakter.. Pełni ona również funkcje doradcze, dzięki którym oddziaływanie samorządów na arenie międzynarodowej ma zostać wzmocnione. Celem jest również zagwarantowanie, aby doświadczenia lokalne i regionalne wpływały na wdrażanie i ocenę globalnych programów poprzez przyczynianie się do opowiadania historii samorządów lokalnych i regionalnych oraz informowanie o sprawozdaniach sporządzanych przez rządy krajowe⁴.

W przestrzeni międzynarodowej dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju prócz przyjętej w 2015 roku Agendy 2030, istotne są między innymi: agenda działań z Addis Abeby – trzeciej międzynarodowej konferencji finansowania i rozwoju, porozumienie paryskie przyjęte na podstawie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, jak również deklarację w sprawie środowiska i rozwoju z Rio de Janeiro, światowy szczyt w sprawie zrównoważonego rozwoju, światowy szczyt w sprawie rozwoju społecznego, program działań międzynarodowej konferencji w sprawie populacji i rozwoju, pekińska platforma działania, konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zrównoważonego rozwoju i działania następcze związane z tymi konferencjami⁵.

Agenda 2030

W Agendzie 2030 wyznaczone zostały cele, których realizacja ma przyczynić się do zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Wśród nich określono Cel 11 dotyczący miast i społeczności lokalnych. Zgodnie z nim do 2030 miasta i osiedla ludzkie mają stać się bezpieczne, stabilne, zrównoważone oraz sprzyjające włączeniu społecznemu. Transformacja ma więc objąć pięć kluczowych obszarów: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój i partnerstwo.

W podpunkcie 1.6 wskazano, że do 2030 roku należy zmniejszyć wskaźnik *per capita* niekorzystnego oddziaływania miast na środowisko, zwracając szczególną

3 <https://www.uclg.org/en/organisation/about> (dostęp 15.12.2019).

4 Tamże.

5 Jak również ramy działania z Sendai na rzecz redukcji ryzyka klęsk żywiołowych w okresie 2015–2030, program działań z Wiednia dla krajów rozwijających się bez dostępu do morza na dekadę 2014–2024, ścieżki przyspieszonych sposobów działania na rzecz małych i rozwijających się krajów wyspiarskich (SAMOA) i program działań ze Stambułu na rzecz najmniej rozwiniętych krajów na dekadę 2011–2020).

uwagę na jakość powietrza oraz gospodarkę odpadami komunalnymi i innymi rodzajami odpadów. Miasta bowiem, według UN-Habitat (Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich), skupiają ponad 50% populacji światowej (w połowie XXI w. będzie to już 66%), wytwarzającej 70% globalnego PKB, zużywając przy tym 60% energii i produkując 70% odpadów⁶.

Uważa się, że władze lokalne i regionalne powinny odgrywać przewodnią rolę w realizacji postanowień Agendy 2030, ponieważ są w stanie w sposób najpełniejszy odczytać potrzeby, ale przede wszystkim możliwości lokalne. Mierzenie się z wyzwaniami, jakie niesie realizacja zrównoważonego rozwoju, w tym walka ze zmianami klimatu, zanieczyszczeniami, zapewnienie wzrostu sprzyjającemu włączeniu społecznemu, jest przede wszystkim rolą miast i to od nich powinna się rozpocząć. Sposób, w jaki miasta realizują postanowienia Agendy odpowiadają lokalnemu kontekstowi, a dzięki temu ich działania mogą być bardziej efektywne dla realizacji celów programu. Działania te – i odpowiednia reakcja dotyczą przede wszystkim problemów związanych z ubóstwem, rosnącą nierównością, niepewnością, wyczerpaniem środowiska i zmianami klimatu.

Nie jest to jednak jedynie ich zadanie. Nadanie im odpowiedniego kształtu należy do władz krajowych. Cele, jakie należy osiągnąć, określone zarówno w Agendzie 2030, jak i w Nowej Agendzie Miejskiej (Habitat III) są adresowane do państw. Określają, jak powinny one kształtować politykę miejską żeby osiągnąć cele zrównoważonego rozwoju. W Polsce założenia te i sposoby ich realizacji zostały ujęte w dokumencie Krajowa Polityka Miejska, przyjętym przez Radę Ministrów w październiku 2015 roku. Dotyczy on w całości problemu rozwoju miast⁷.

Działania dotyczące miast, przewidziane w Agendzie, obejmują po pierwsze, zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do odpowiednich, bezpiecznych i przystępnych cenowo mieszkań oraz podstawowych usług, a także poprawy warunków życia w slumsach. Wskaźnikiem, który ma wykazać osiągnięcie tego celu jest odsetek ludności miejskiej zamieszkałej w slumsach i nieformalnych osiedlach lub żyjących w nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych⁸. Kolejną sferą jest transport. W dokumencie zakłada się, że do 2030 roku należy zapewnić wszystkim ludziom dostęp do bezpiecznych, przystępnych cenowo, zrównoważonych i łatwo dostępnych systemów transportu. Podniesiony powinien zostać poziom bezpieczeństwa na drogach, zwłaszcza poprzez rozwój transportu publicznego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na potrzeby grup szczególnie wrażliwych: kobiet, dzieci, osób niepełnosprawnych oraz osób starszych. Wskaźnikiem ma być tutaj odsetek ludności, która ma dogodny dostęp do transportu publicznego, według płci, wieku

6 UN-Habitat, 2016, World Cities Report 2016, <http://wcr.unhabitat.org> (dostęp 10.01.2020).

7 https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/74967/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf (dostęp 20.12.2019).

8 Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030. Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, <https://www.un.org/pl/agenda-2030-rezolucja> (dostęp 12.12.2019).

i osób niepełnosprawnych. Zadanie 3 Celu 11 dotyczy zrównoważonej urbanizacji, sprzyjającej włączeniu społecznemu oraz możliwość partycypacji w zintegrowanym i zrównoważonym planowaniu. Wskaźnikami mają być po pierwsze proporcja wskaźnika zużycia gruntów do tempa wzrostu populacji, udział miast z bezpośrednimi strukturami partycypacji społecznej w planowaniu i zarządzaniu miastami. Cel 11 dotyczy również ochrony i zabezpieczenia dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Kolejny z podpunktów Celu 11 odnosi się do ograniczenia skutków wynikających z katastrof naturalnych, w szczególności katastrof związanych z wodą. Mowa tu o ograniczeniu skutków ekonomicznych, jak i społecznych. Wskaźnikami są tutaj liczba zgonów, osób zaginionych i osób dotkniętych katastrofą na 100 000 mieszkańców oraz straty ekonomiczne bezpośrednio związane z klęskami żywiołowymi w odniesieniu do globalnego PKB.

Kolejny cel, który dotyczy miast odnosi się do zanieczyszczenia środowiska – w tym przede wszystkim zanieczyszczenia powietrza oraz generowanych odpadów, co ma być monitorowane poprzez dokonywanie pomiarów ilości pyłów zawieszonych oraz odsetka odpadów miejskich, regularnie gromadzonych i generowanych przez miasta. Cel 11 dotyczy również powszechnego dostępu do bezpiecznych terenów zielonych, sprzyjających integracji społecznej, zwłaszcza dla kobiet, dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych. Ponadto do 2020 roku przewidziane jest znaczące zwiększenie liczby miast i osiedli ludzkich, w których opracowane i wdrożone zostaną zintegrowane polityki oraz plany dążące do zwiększenia integracji społecznej i efektywności wykorzystywania zasobów, łagodzenia skutków i przystosowania do zmian klimatycznych, odporności na skutki klęsk żywiołowych. Wskaźnikiem ma być tutaj odsetek samorządów lokalnych, które przyjmują i wdrażają lokalne strategie ograniczania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi zgodnie z ramami Sendai dotyczącymi zmniejszenia ryzyka katastrofy 2015–2030⁹.

Polska jest sygnatariuszem Agendy 2030. W trzecim roku jej obowiązywania przygotowany został Raport realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Polsce¹⁰, będący dobrowolnym przeglądem jej realizacji na poziomie krajowym. Przyjęty w 2018 roku przez Radę Ministrów raport, jak wskazują jego twórcy, „stanowi wyraz aktywnego zaangażowania się strony polskiej w ten ważny proces coraz szerzej obejmujący całą problematykę rozwojową Narodów Zjednoczonych”¹¹.

Odsetek osób zamieszkujących miasta w Polsce i ich wpływ na krajowe PKB stanowi odzwierciedlenie danych zawartych w Agendzie 2030 – jest taki sam. Podstawowym aktem politycznym dotyczącym rozwoju miast jest Krajowa Polityka Miejska 2023. Jej podstawowym celem jest wzmocnienie zdolności miast do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości życia

9 Tamże.

10 http://unic.un.org.pl/files/259/Polska_VNR_20180615.pdf (dostęp 5.01.2020).

11 http://unic.un.org.pl/files/259/Polska_VNR_20180615.pdf (dostęp 20.12.2019).

mieszkańców¹². Największą bolączką miast jest stan powietrza, w tym konieczność jego poprawy. Istnieje pilna potrzeba redukcji emisji zanieczyszczeń pyłowych, które powstają w sektorze bytowo-komunalnym. Ich przyczyną jest przede wszystkim spalanie złej jakości paliw stałych w niskich temperaturach i w kotłach małej mocy, jak również spalanie odpadów. W raporcie wskazano na konieczność podjęcia działań wielopłaszczyznowych tak na poziomie krajowym, jak i wojewódzkim, i lokalnym¹³. Działania, o których mowa w raporcie odzwierciedlają cele Agendy, dotyczą więc upowszechnianie zasad partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji i zarządzaniu miastami, rewitalizacji, niskoemisyjnych strategii miejskich, zmniejszenia problemu zanieczyszczeń powietrza i emisji gazów cieplarnianych, zrównoważonego transportu miejskiego, poprawy dostępu do różnego typu usług publicznych o charakterze rozwojowym, tworzenie krajowej sieci współpracy miast, zajmującej się wymianą wiedzy i najlepszych praktyk¹⁴. Działania zaś, które mają zostać podjęte dotyczyć będą wykorzystania potencjału największych aglomeracji miejskich, podejmowania współpracy wsi z miastami oraz aktywizacji miast średnich, które tracą obecnie funkcje społeczno-gospodarcze. Zadania te mają zostać zrealizowane poprzez wsparcie przedsiębiorczości na tych obszarach.

Nowa Agenda Miejska Habitat III

W rezolucji 66/207 i zgodnie z dwudziestoletnim cyklem (1976, 1996 i 2016) Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych podjęło decyzję o zorganizowaniu konferencji Habitat III w celu ożywienia globalnego zobowiązania do zrównoważonej urbanizacji i skoncentrowania się na realizacji nowego programu dla miast opartego na wynikach agendy konferencji Habitat, która odbyła się w Stambule w 1996 roku.

Cel 11 Agendy Narodów Zjednoczonych na rzecz zrównoważonego rozwoju, znalazł wyraz w Nowej Agendzie Miejskiej – Habitat III, przyjętej także pod auspicjami Narodów Zjednoczonych. Habitat III to inaczej Deklaracja z Quito w sprawie zrównoważonych miast i osiedli ludzkich dla wszystkich. Konferencja Narodów Zjednoczonych dotycząca mieszkalnictwa i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich odbyła się w październiku 2016 roku w Quito. W konferencji wzięły udział władze regionalne i lokalne, parlamentarzyści, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, ludności rdzennej i społeczności lokalnych, sektora

12 Tamże.

13 Tamże.

14 Tamże.

prywatnego, profesjoniści i praktycy, przedstawiciele społeczności naukowej i akademickiej oraz pozostałe zainteresowane strony.

Rządom lokalnym i regionalnym przyświecał cel, jakim jest wspólne działanie, stworzenie wspólnej instytucji, będącej nośnikiem demokratycznych wartości, promującej idee wspólne samorządom. Postanowiono więc o stworzeniu odnowionego globalnego systemu zarządzania w samorządach. Wskazane wyżej czynniki stały się podstawą dla Drugiego Światowego Zgromadzenia Władz Lokalnych i Regionalnych, które opiera się na doświadczeniach programu Habitat II. Program Habitat ma pozwolić na otwarcie nowego etapu, który polegać będzie na szerszym zinstytucjonalizowaniu dialogu między systemem ONZ a przywódcami szczebla niższego niż krajowy, w celu osiągnięcia założeń Nowej Agendy dla rozwoju miast¹⁵.

W procesach rozwojowych coraz większa rola przypisywana jest miastom i to na nich ciąży w największej mierze realizacja zrównoważonego rozwoju w aspekcie lokalnym. Wynika to przede wszystkim z postępującej urbanizacji. Do 2050 roku przewiduje się podwojenie populacji miast. Większość z aktywności ludzkich skupia się na miastach – działalność gospodarcza, interakcje społeczne i kulturowe. A co za tym idzie, skutki wykorzystywania zasobów naturalnych, jak również skutki procesów humanitarnych. Stanowi to wyzwanie dla zrównoważonego rozwoju, uwzględniając przede wszystkim mieszkalnictwo, infrastrukturę, podstawowe usługi, bezpieczeństwo żywnościowe, zdrowie, edukację, godziwą pracę, bezpieczeństwo i zasoby naturalne¹⁶. Przeszkodą dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju jest występujące nadal ubóstwo oraz degradacja środowiska naturalnego. Jest nią również wykluczenie oraz występująca w miastach i wielu osiedlach ludzkich segregacja przestrzenna.

W preambule do Agendy Miejskiej H III określono, jakie powinny być miasta i dzięki czemu może to zostać osiągnięte. Wyznaczono cel, zgodnie z którym miasta „wypełniają swoje funkcje społeczne, w tym społeczne i ekologiczne funkcje użytkowania ziemi, w celu stopniowej, pełnej realizacji prawa do odpowiednich warunków mieszkaniowych, jako składnika prawa do odpowiedniego standardu życia, pozbawionego dyskryminacji, powszechnego dostępu do bezpiecznej i przystępnej wody pitnej i kanalizacji, jak również równego dostępu do wszystkich dóbr publicznych i wysokiej jakości usług w obszarach takich jak bezpieczeństwo żywnościowe i żywienie, zdrowie, edukacja, infrastruktura, mobilność i transport, energia, jakość powietrza i środki utrzymania”¹⁷.

Wyznaczono obszary działania, w których założenia Agendy mają być realizowane. Zwrócono uwagę na udział obywateli. Miasta mają być partycypacyjne.

15 Deklaracja z Quito w sprawie zrównoważonych miast i osiedli ludzkich dla wszystkich, na: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Polish.pdf> (dostęp 15.12.2019).

16 Deklaracja z Quito..., s. 6.

17 Tamże, s. 8.

Powinny propagować zaangażowanie społeczne, dając poczucie przynależności i własności dla ich mieszkańców.

W Agendzie zwrócono również uwagę na konieczność tworzenia przestrzeni miejskich, które są przyjazne rodzinom, wspierają społeczne i międzypokoleniowe interakcje, kulturową ekspresję i polityczne uczestnictwo według potrzeb oraz wspierają społeczną spójność, włączenie i bezpieczeństwo w pokojowych i pluralistycznych społeczeństwach¹⁸. Mają one również pomóc we wspieraniu równości płci i umożliwiają wszystkim kobietom i dziewczętom zapewnienie pełnego i skutecznego udziału kobiet i równych praw we wszystkich obszarach oraz kierownictwa na wszystkich poziomach podejmowania decyzji¹⁹.

Kolejnymi aspektami, na które zwrócono uwagę jest zrównoważony transport, bezpieczeństwo i ochrona natury. Miasta powinny podjąć działania na rzecz zrównoważonej, bezpiecznej i dostępnej miejskiej mobilności dla wszystkich. Ponadto miasta „przyjmują i wdrażają systemy ograniczenia ryzyka katastrof i zarządzania nimi, zmniejszając zagrożenie niebezpieczeństwem, budują prężność i możliwości reagowania na zagrożenia naturalne i tworzone przez człowieka, a także promują ograniczanie skutków i dostosowanie się do zmian klimatu”. W odniesieniu zaś do ochrony natury zadaniem miast jest ochrona, zachowanie, przywracanie i propagowanie swoich ekosystemów, wody, naturalnych siedlisk i bioróżnorodność. Ponadto, minimalizują swój wpływ na środowisko i przechodzą na zrównoważone wzorce konsumpcji i produkcji²⁰.

W Agendzie Miejskiej dostrzeżono, że obecnie podstawowe zagrożenia dla miast wynikają z niezrównoważonych wzorców konsumpcji i produkcji, utraty różnorodności biologicznej, presji na ekosystemy, zanieczyszczeń, klęsk żywiołowych występujących naturalnie i katastrof spowodowanych przez człowieka oraz ze zmiany klimatu i wiążących się z tym zagrożeń, które niweczą wysiłki na rzecz wyeliminowania ubóstwa we wszystkich jego formach i wymiarach, oraz na rzecz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Dlatego podpisujący Agendę zobowiązali się do

[...] zrównoważonego zarządzania zasobami, w tym gruntami, wodą (oceanami, morzami i wodą słodką), energią, surowcami, lasami i żywnością, ze szczególną uwagą na bezpieczną dla środowiska gospodarkę oraz ograniczanie do minimum wszystkich odpadów, niebezpiecznych chemikaliów, w tym zanieczyszczeń powietrza i nietrwałych czynników wpływających na zmianę klimatu, gazów cieplarnianych i hałasu, w sposób uwzględniający powiązania między obszarami miejskimi i wiejskimi, funkcjonalne łańcuchy dostaw i wartości w odniesieniu do oddziaływania na środowisko i równowagę, a także mający na celu przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, przy jednoczesnym ułatwianiu chronienia, regenerowania i odtwarzania ekosystemów i odporności w obliczu nowych i pojawiających się wyzwań.

18 Tamże, s. 7.

19 Tamże, s. 8.

20 Tamże, s. 10.

Nowa Agenda Miejska może być uznana za środek przyczyniający się do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jak piszą jej twórcy „wdrażanie nowej agendy miejskiej wnosi wkład we wdrażanie i lokalizację agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 w sposób zintegrowany, oraz w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju, w tym celu 11 dotyczącego uczynienia miast i osiedli ludzkich inkluzywnymi, bezpiecznymi, prężnymi i zrównoważonymi”.

W Nowej Agendzie Miejskiej wyodrębniono obszary, w których realizacja działań ma przyczynić się do ich zrównoważonego rozwoju. Wyodrębniono zobowiązania służące przeobrażeniu na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Należy do nich eliminacja ubóstwa, jak wskazano w Agendzie, we wszelkich jego formach i wymiarach, w tym ubóstwa skrajnego. Uznaje się, że jest to największe globalne wyzwanie oraz konieczny warunek dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju.

Miasta mają również przyczyniać się do wzrostu gospodarczego. Urbanizacja ma być wykorzystywana jako dźwignia dla transformacji strukturalnej. Daje to możliwość osiągania zrównoważonego rozwoju gospodarczego poprzez wysoką „wydajność wykorzystania potencjału gospodarek lokalnych oraz zauważania wkładu gospodarki nieformalnej przy wsparciu trwałego przechodzenia do gospodarki formalnej”. Stąd też twórcy Nowej Agendy zobowiązali się „do promowania wspierającego, uczciwego i odpowiedzialnego otoczenia biznesowego opartego na zasadach zrównoważonego rozwoju środowiska i powszechnego dobrobytu, wspierania inwestycji, innowacji i przedsiębiorczości”. Uważają również, że kluczowym elementem zrównoważonego rozwoju miejskiego jest trwały, „sprzyjający włączeniu społecznemu i zrównoważony wzrost gospodarczy, z pełnym i wydajnym zatrudnieniem, zapewniający godziwą pracę wszystkim”. Miasta, ich zdaniem, „powinny być miejscami oferującymi równe szanse i pozwalającymi ludziom prowadzić zdrowe, produktywne, pomyślne i udane życie”²¹.

Jeśli mówimy o zrównoważonym rozwoju miejskim nie można pominąć problemu energii, na który zwrócili uwagę autorzy deklaracji. Zobowiązują się oni bowiem do „tworzenia i wykorzystywania odnawialnej i przystępnej cenowo energii oraz zrównoważonego i efektywnego transportu, infrastruktury i usług”. Działania takie mają przynieść korzyści środowiskowe, takie jak poprawa zdrowia ograniczenie zagęszczenia ruchu, zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, zredukowanie efektów miejskich wysp ciepła i hałasu. W Agendzie miejskiej zwrócono uwagę na problemy dotyczące energii i transportu w odniesieniu do osób ubogich i żyjących w nieformalnych osiedlach. Obniżenie kosztów energii odnawialnej daje miastom i osiedlom ludzkim skuteczne narzędzie do ograniczenia kosztów dostaw energii. Zobowiązano się do zachęcania władz krajowych, regionalnych i lokalnych do rozwijania zrównoważonych, odnawialnych i przystępnych cenowo źródeł energii oraz energooszczędnego budownictwa, jak również do promowania oszczędności energii i efektywności energetycznej. Zobowiązano się także do

21 Tamże, s. 19.

wdrażania zrównoważonych wzorów konsumpcji i produkcji oraz zmniejszenia kosztów zaopatrzenia w energię

Twórcy Nowej Agendy Miejskiej zobowiązali się do pracy na rzecz zmiany paradygmatu. Uznając za kluczowy cel jakim jest zrównoważony rozwój miejski, należy zmienić podejście do sposobu planowania, finansowania, rozwijania, rządzenia i zarządzania miastami i osiedlami ludzkimi. Przy czym w realizacji tych celów państwa strony uznały kierowniczą rolę rządów krajowych, dotyczącą określania i wdrażania tak polityk miejskich, jak i prawodawstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miejskiego.

Kolejnym obszarem wskazanym przez Agendę, jest taki rozwój obszarów miejskich, który zapewnia wszelkie prawa człowieka i podstawowe wolności – skupiając się na ludziach, ochronie planety oraz odpowiada na potrzeby wieku i płci. Skupiając się na prawach człowieka dużą wagę przywiązuje się w Agendzie do pełnego przestrzegania praw człowieka przysługujących uchodźcom, bez względu na ich status imigracyjny. Równocześnie zawarto zobowiązanie dla promowania takiej polityki – zarówno w wymiarze krajowym, regionalnym, jak i lokalnym – która wspiera prawo do odpowiedniego miejsca zamieszkania, będącego elementem prawa do odpowiedniego standardu życia. Polityka ta ma zapobiegać dyskryminacji i przemocy oraz arbitralnie wymuszonym eksmisjom²². W Agendzie zwrócono równocześnie uwagę na działania, które skupiają uwagę na potrzebach bezdomnych, osób znajdujących się w trudnej sytuacji, grup o niskich dochodach i osób niepełnosprawnych²³.

W odniesieniu do ochrony środowiska twórcy Nowej Agendy miejskiej zobowiązali się do racjonalnego gospodarowania odpadami oraz do znacznego ograniczenia ich wytwarzania. Zobowiązali się również do zmniejszenia zanieczyszczenia mórz poprzez lepsze gospodarowanie odpadami i ściekami na obszarach przybrzeżnych. Wskazane wyżej cele są głównym przedmiotem zainteresowania Agendy Habitat III.

Odnosząc się do problemu z jej wdrożeniem, Agenda wskazuje na konieczność rozpatrywania jej założeń w kontekście systemu Narodów Zjednoczonych. Istnieje potrzeba zachowania spójności w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w tym systemie. Dlatego zakres wdrażania Nowej Agendy Miejskiej powinien być skorelowany z obowiązkami, jakie w tej mierze wynikają z agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz w Agendzie Działań z Addis Abeby, co zostało wskazane w pkt. 88 tego dokumentu. Twórcy Agendy, wskazując na sposób jej wdrożenia, odwołują się do współpracy w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich oraz powołują się na współpracę w ramach innych programów z agencjami Narodów Zjednoczonych. Współpraca ta ma zaowocować wydaniem praktycznych wytycznych opartych na dowodach, które służyć mają wdrożeniu Nowej Agendy Miejskiej oraz miejskiego wymiaru celów zrównoważonego rozwoju

²² Tamże, s. 17.

²³ Tamże.

przy współpracy z państwami członkowskimi, władzami lokalnymi, głównymi grupami i innymi istotnymi zainteresowanymi stronami. Zauważyć należy cenny wkład włożony m.in. przez World Urban Campaign, Zgromadzenie Ogólne Partnerów Habitat III oraz Global Land Tool Network²⁴. Istotna jest też współpraca z ONZ Habitat jako punktem centralnym „w sprawie zrównoważonej urbanizacji i osiedli ludzkich, we współpracy z innymi podmiotami Narodów Zjednoczonych, uznając powiązania między zrównoważoną urbanizacją a, m.in., zrównoważonym rozwojem, ograniczeniem ryzyka katastrof i zmianami klimatu”.

W celu skutecznego wdrożenia Nowej Agendy Miejskiej jej twórcy zachęcają do dokonywania jej oceny w ramach dobrowolnych krajowych, otwartych, ogólnych, wielopoziomowych, partycypacyjnych i przejrzystych dalszych działań i weryfikacji Nowej Agendy Miejskiej. Skuteczna ocena ma się odbywać na szczeblu krajowym, niższym niż krajowy, i lokalnym oraz „powinien zostać uzupełniony wkładem Narodów Zjednoczonych, organizacji regionalnych i subregionalnych, głównych grup i istotnych zainteresowanych podmiotów, i powinien być procesem ciągłym, mającym na celu utworzenie i wzmocnienie partnerstw między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami oraz wspieranie wymiany miejskich rozwiązań i wzajemnego uczenia się”²⁵.

Przegląd Nowej Agendy Miejskiej ma być powiązany z przeglądem Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Raportowanie realizacji Agendy jest dobrowolne. Jej twórcy, zachęcają Zgromadzenia Ogólne „aby zwracało się do Sekretarza Generalnego, w przypadku dobrowolnych wkładów krajów oraz adekwatnych organizacji regionalnych i międzynarodowych, o składanie co cztery lata raportu na temat postępów w realizacji Nowej Agendy Miejskiej, przy czym pierwszy raport zostanie złożony podczas 72. sesji Zgromadzenia”²⁶.

Porozumienie paryskie – zadania dla miast

Porozumienie paryskie z 12 grudnia 2015 roku stanowi część Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 roku²⁷. Jest to obok protokołu z Kioto, podpisanego w roku 1997, drugi, prawnie wiążący dokument, który realizuje założenia Ramowej Konwencji Klimatycznej. Porozumienie ma

24 Tamże, s. 41.

25 Tamże, s. 49.

26 Tamże.

27 Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 36).

charakter uniwersalny. Zaczęło ono obowiązywać w listopadzie 2016 roku, po jego ratyfikacji przez 55 państw odpowiedzialnych wspólnie za co najmniej 55% światowych emisji. Porozumienie paryskie zobowiązuje państwa do aktualizowania co pięć lat własnych krajowych celów walki z ociepleniem klimatu i wywiązywanie się z zadeklarowanych planów redukcji gazów cieplarnianych opartych na tzw. narodowych planach kontrybucji. Ma to zachęcać państwa do składania coraz bardziej ambitnych zobowiązań²⁸. W porozumieniu przewiduje się bowiem, że od 2020 roku jego sygnatariusze będą ogłaszać dobrowolne cele redukcji emisji gazów cieplarnianych. Zakłada ono ograniczenie średniego wzrostu temperatury na Ziemi znacznie poniżej 2°C oraz utrzymanie wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej. Określa ograniczenia tego wzrostu do 1,5°C. Celem porozumienia jest także osiągnięcie neutralności węglowej do 2050 roku²⁹.

W porozumieniu podkreślono bardzo ważną rolę różnego rodzaju zainteresowanych stron w przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Mowa tu przede wszystkim o miastach, władzach niższego szczebla, społeczeństwie obywatelskim i sektorze prywatnym. Miasta odpowiadają przede wszystkim za emisję dwutlenku węgla (CO₂) oraz za zużycie energii. Dlatego też ich zaangażowanie i działania są tak ważne dla ochrony klimatu³⁰.

W preambule do porozumienia paryskiego mówi się o zaangażowaniu się w jego realizację przez wiele podmiotów, poprzez uznanie „znaczenia zaangażowania władz wszystkich szczebli i różnych podmiotów, zgodnie z odpowiednim ustawodawstwem krajowym stron, w działania mające na celu zapobieganie zmianom klimatu”. W porozumieniu miasta zostały wezwane do wzmocnienia wysiłków i wspierania działań służących zmniejszeniu emisji, podtrzymywaniu i propagowaniu współpracy na poziomie regionalnym i międzynarodowym oraz do budowania odporności na niekorzystne skutki zmian klimatu i zmniejszaniu podatności na zagrożenia związane ze zmianami klimatu. Artykuł 7 porozumienia odnosi się do problemu adaptacji do zmian klimatycznych, którego rozwiązanie ma spoczywać przede wszystkim na władzach lokalnych. Działania polegać mają na wzmocnieniu odporności i zmniejszeniu podatności na zmiany klimatu. Adaptacja stanowi globalne wyzwanie, przed którym stoją wszyscy, które ma wymiar lokalny. W ust. 2 art. 7 uznano, że jest to kluczowy element długoterminowej globalnej odpowiedzi na zmiany klimatu i że wnosi do niej wkład, w celu ochrony ludzi, środków utrzymania i ekosystemów³¹.

Podczas kolejnej konferencji stron w Marrakeszu podkreślono znaczącą rolę miast i ich zaangażowanie. W ramach działań na rzecz realizacji konwencji klimatycznej w pełni powinna zostać włączona platforma podmiotów niepaństwowych

28 <https://publica.pl/teksty/olczak-paryz-i-co-dalej-58743.html> (dostęp 10.01.2020).

29 <https://www.teraz-srodowisko.pl/sloownik-ochrona-srodowiska/definicja/Porozumienie-Paryskie.html> (dostęp 10.01.2020).

30 <https://www.greeneuropeanjournal.eu/walka-ze-zmianami-klimatu-to-zadanie-dla-miast/> (dostęp 10.01.2020).

31 Porozumienie paryskie do Ramowej...

działających na rzecz klimatu (NAZCA – Non-State Action Zone for Climate Action). NAZCA to platforma Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Jest to także baza danych, za pomocą której osoby zainteresowane, w tym – miasta i regiony, biznes i instytucje finansowe, mogą czerpać informację dotyczącą adaptacji do zmian klimatycznych³². Platforma ta gromadzi deklaracje, cele i strategie na rzecz ochrony środowiska, zapobieganiu zmianom klimatycznym oraz ograniczaniu ich skutków. Jej działania dotyczą także zbieraniu informacji nt. działań wpływających na klimat i środowisko. Obejmują one siedem kategorii: wykorzystania zasobów lądowych, oceanów i stref przybrzeżnych, zasobów wodnych, siedlisk ludzkich, transportu, energii i przemysłu. 28 polskich miast udziela się w platformie³³. Podczas konferencji w Marrakeszu zauważono, że organy lokalne i regionalne wnoszą największy wkład do realizacji NAZCA oraz planu działań Lima – Paryż. Jest to plan, który powstał z inicjatywy Peru i Francji – państw przewodniczących konferencji stron. Skupia on miasta, przedsiębiorstwa i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Jego celem jest „dynamizacja współpracy na rzecz ochrony klimatu w ramach wspierania realizacji nowego porozumienia”³⁴. Pomiędzy przyjęciem porozumienia w Paryżu a spotkaniem w Marrakeszu zauważono, że miasta już zaangażowały w realizację porozumienia paryskiego. Zwłaszcza w odniesieniu do adaptacji do zmian klimatu poprzez „wzmacnianie pozycji społeczności lokalnych i obywateli oraz promowanie procesów zmiany społecznej i innowacji, zwłaszcza za sprawą inicjatyw takich jak Światowe Porozumienie Burmistrzów i protokół ustaleń «Under 2»”³⁵. „Under 2” skupia rządy państw oraz władze regionalne, które są zaangażowane w działania na rzecz klimatu, zgodnie z porozumieniem paryskim. Koalicja zrzesza ponad 220 rządów, które reprezentują ponad 1,3 miliarda ludzi i 43% światowej gospodarki. Protokół ustaleń „Under 2” podpisało także 118 poszczególnych stanów i regionów, i które są obecnie aktywnymi członkami tej koalicji”³⁶.

Miasta uczestniczą także pracach grupy C40. Skupia ona największe miasta, których celem jest realizacja postanowień porozumienia paryskiego. Jest to sieć 94 największych miast na świecie, które podejmują działania na rzecz klimatu. Skupiają one ponad 700 milionów światowej populacji oraz jedną czwartą globalnej gospodarki³⁷. Wszystkie tworzące tę grupę miasta zobowiązały się do „zasadniczej redukcji emisji gazów cieplarnianych” w perspektywie 2050 roku.

Miasta posiadają szeroki potencjał do walki ze zmianami klimatycznymi. Ponadto mają one bliski kontakt z mieszkańcami i dzięki temu mogą lepiej odpowiedzieć

32 <https://ungc.org.pl/aktualnosci/global-compact-network-poland-partnerem-platformy-nazca/> (dostęp 20.12.2019).

33 Tamże.

34 https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_pl (dostęp 10.12.2019).

35 <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-ue-c-2018-215-46,69060857.html> (dostęp 20.12.2019).

36 <https://www.under2coalition.org/about> (dostęp 10.01.2020).

37 <https://wlawcoszczedzenie.pl/warszawa-do-2050-roku-chce-osiagnac-neutralnosc-klimatyczna/> (dostęp 15.01.2020).

na ich potrzeby. Odnosi się to zarówno do dużych miast, jak i małych gmin wiejskich. Do nich odnoszą się również kluczowe dyrektywy UE dotyczące energii, jak np. dyrektywa dotycząca efektywności energetycznej czy charakterystyki energetycznej budynków (mocno zaznaczona jest w nich rola sektora publicznego)³⁸.

O znaczącej roli miast w walce ze zmianami klimatu może świadczyć stanowisko 370 północnoamerykańskich miast³⁹, deklarujących swe wsparcie dla celów z Paryża, pomimo oświadczenia prezydenta Donalda Trumpa o odstąpieniu Stanów Zjednoczonych od realizacji porozumienia paryskiego. Co oznacza, że najprawdopodobniej Stanom Zjednoczonym, pomimo formalnego odejścia od systemu paryskiego, uda się realizacja tych postanowień⁴⁰.

Problem realizacji porozumienia przez Polskę jest tym większy, że jesteśmy krajem, w którym zanieczyszczenie jest jednym z największych w Europie (w 2016 r. było największe). Dane wskazują, że przekraczane są zalecane przez WHO maksymalne stężenia pyłu PM 2,5. Najlepszym przykładem działania władz lokalnych na rzecz realizacji porozumienia paryskiego, wskazywanym przez J. Ciechanowicz-McLean jest uchwała antysmogowa dla Małopolski. Zgodnie z nią od 1 lipca 2017 roku zakazana jest instalacja kotłów na węgiel lub drewno, lub kominków na drewno o parametrach emisji gorszych niż przewidziane przez prawo unijne⁴¹.

Jak można zauważyć, przeprowadzona analiza obowiązków, jakie wynikają z zobowiązań międzynarodowych w głównej mierze dotyczy problematyki energii, ochrony klimatu, kwestii dotyczących rozwoju gospodarczego o zrównoważonym charakterze, ochrony praw i wolności, zwłaszcza podmiotów o najwrażliwszym statusie społecznym. Z pewnością zadania te wykonywane są w sposób najpełniejszy przez władze lokalne, w tym miasta. Wynika to z specyfiki zarządzania, a także wprost z ich większej bliskości ku obywatelom. Wydaje się, że bardzo pozytywnym trendem jest wzięcie przez władze lokalne odpowiedzialności i współuczestniczenie z walką ze zmianami klimatycznymi, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony powietrza. Patrząc na wskazane w tekście dane, są one przecież jednym z największym emitentów zanieczyszczeń. Pozytywnie należy ocenić fakt dobrowolnego przyłączenia się do inicjatyw odnoszących się do ochrony powietrza, w niektórych przypadkach, nawet wbrew stanowiskom władz państwowych. Stanowi to wyraz odpowiedzi na potrzeby społeczności lokalnych oraz dużej samodzielności w podejmowaniu decyzji, jakie w tej mierze mają obecnie miasta, i do czego z drugiej strony są zachęcane przez Agendę 2030, deklarację Habitat III oraz porozumienie paryskie.

38 <https://pl.boell.org/pl/2018/07/03/rola-miast-we-wdrazaniu-porozumienia-paryskiego> (dostęp 15.01.2020).

39 <https://www.greeneuropeanjournal.eu/walka-ze-zmianami-klimatu-to-zadanie-dla-miast/> (dostęp 10.01.2020).

40 Ruch tzw. „klimatycznych burmistrzów”.

41 J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja Porozumienia Paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII, s. 500.

Bibliografia

- Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030. Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, <https://www.un.org.pl/agenda-2030-rezolucja> (dostęp 12.12.2019).
- Ciechanowicz-McLean J., *Implementacja Porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII.
- Deklaracja z Quito w sprawie zrównoważonych miast i osiedli ludzkich dla wszystkich, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Polish.pdf> (dostęp 15.12.2019).
- Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 36).
- UN-Habitat 2016, World Cities Report 2016, <http://wcr.unhabitat.org> (dostęp 10.01.2020).

Źródła internetowe

- <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Polish.pdf> (dostęp 15.12.2019).
- http://unic.un.org.pl/files/259/Polska_VNR_20180615.pdf (dostęp 5.01.2020).
- https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_pl (dostęp 10.12.2019).
- <https://pl.boell.org/pl/2018/07/03/rola-miast-we-wdrazaniu-porozumienia-paryskiego> (dostęp 15.01.2020).
- <https://publica.pl/teksty/olczak-paryz-i-co-dalej-58743.html> (dostęp 10.01.2020).
- <https://ungc.org.pl/aktualnosci/global-compact-network-poland-partnerem-platformy-nazca/> (dostęp 20.12.2020).
- <https://włączoszczędzanie.pl/warszawa-do-2050-roku-chce-osiagnac-neutralnosc-klimatyczna/> (dostęp 15.01.2020).
- https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/74967/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf (dostęp 20.12.2019).
- https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ENG.pdf (dostęp 10.12.2019).
- <https://www.greeneuropeanjournal.eu/walka-ze-zmianami-klimatu-to-zadanie-dla-miast/> (dostęp 10.01.2020).
- <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-ue-c-2018-215-46,69060857.html> (dostęp 20.12.2019).
- <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/Porozumienie-Paryskie.html> (dostęp 10.01.2020).
- <https://www.uclg.org> (dostęp 15.12.2019).
- <https://www.under2coalition.org/about> (dostęp 10.01.2020).