

## Andrzej Kassenberg

# Samorządność lokalna a ekologia. Pierwsze 25 lat odrodzonego samorządu w Polsce

*„Istotnym punktem spornym pomiędzy samorządami lokalnymi a potrzebami ogólnokrajowymi czy wręcz unijnymi jest ochrona przyrody, w tym różnorodności biologicznej. Wiele kontrowersji wywołuje w szczególności tworzenie czy poszerzanie parków narodowych oraz tworzenie obszarów Natura 2000 w ramach europejskiej sieci obszarów chronionych. Z jednej strony wynika to z niskiej rangi ochrony przyrody w bieżących działaniach samorządów, z drugiej – trzeba zwrócić uwagę na ponoszone koszty i utratę korzyści spowodowane wprowadzonymi ograniczeniami w gminach o dużym udziale obszarów chronionych w stosunku do innych gmin, które nie mają takich obostrzeń.”*

Odrodzenie samorządności lokalnej w Polsce w 1990 r. miało i ma bardzo istotne znaczenie dla problematyki ekologicznej czy – szerzej – zrównoważonego rozwoju. Stworzyło bowiem warunki do uwzględnienia ważnej zasady, jaką jest możliwość podejmowania decyzji dotyczących środowiska w największym stopniu lokalnie. Przede wszystkim dlatego, gdyż znajomość lokalnych uwarunkowań przyrodniczych i infrastruktury ochrony środowiska daje szansę na podejmowanie prawidłowych rozwiązań. Natomiast w przypadku niewłaściwych decyzji możliwość jej szybkiej naprawy jest bardzo istotna. Oczekiwanie na decyzję na poziomie regionalnym czy krajowym, nie mówiąc już o unijnym, długo trwa i nie zawsze jest właściwe z punktu widzenia lokalnych uwarunkowań. Tak więc zasada subsydiarności w odniesieniu do kwestii środowiska i jego ochrony też ma istotne znaczenie. Z drugiej jednak strony istnieje niebezpieczeństwo podporządkowania decyzji o niekorzystnych skutkach środowiskowych bieżącym interesom politycznym, grupowym czy gospodarczym.

Miarą wskazującą, choć w sposób pośredni, na wzrost znaczenia władz lokalnych w sferze ochrony środowiska jest rosnące przekonanie o celowości działań indywidualnych. Jak pokazują badania Instytutu na rzecz Ekorozwoju i innych, udział osób przekonanych o możliwości

wpływu na środowisko w miejscu swego zamieszkania zwiększyła się od 35% w 1992 r. do 67% w 2011 r.<sup>1</sup> Zmianę tę można interpretować w następujący sposób<sup>2</sup>:

- obniża się odziedziczony po czasie komunizmu poziom bezradności i przekonanie o niemożliwości podejmowaniu działań indywidualnych,
- następuje demokratyzacja życia publicznego,
- zaznacza się zmiana proporcji źródeł zagrożeń, miejsce zagrożeń pochodzących z poziomu „centralnego” przemysł zaczęły zajmować uciążliwości lokalne (odpady, spaliny, hałas),
- wzrasta przekonanie o roli władz lokalnych.

Mimo wzrostu znaczenia władz lokalnych w badaniu przeprowadzonym w 2010 r. jedynie co piąty badany (19%) uważał, że wpływ na poprawę stanu środowiska przyrodniczego ma aktywność władz lokalnych w dziedzinie ochrony środowiska. Ale jednocześnie obok działań rządu, które uznano, że mają największe (69% respondentów) znaczenie dla poprawy stanu środowiska, na drugim miejscu

<sup>1</sup> M. Strumińska-Kutra, *Świadomość ekologiczna Polaków – analiza wyników badań ilościowych z lat 1992–2011*, w: *Barometr zrównoważonego rozwoju 2010–2011*, Warszawa 2012.

<sup>2</sup> T. Burger, *Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego*, Warszawa 2005.

oceniono, iż istotne znaczenie dla tej poprawy mogą mieć zachowania zwykłych ludzi (43%), czyli działania lokalne<sup>3</sup>. W odniesieniu do oceny odpowiedzialności za podejmowanie działań w miejscowości zamieszkania systematycznie wzrastały wskazania na władze lokalne (gminę) – od 63% w 1992 r. do 75% w 2004 r.<sup>4</sup> Gdy sięgniemy do pytania o kontakty z urzędami w sprawach związanych z ochroną środowiska, to okazuje się, że w ostatnich kilkunastu latach były one incydentalne, rzędu kilku procent. Jednak najczęściej w poszukiwaniu informacji o środowisku respondenci kierowali swoje kroki do władz lokalnych, i to w prawie 50%<sup>5</sup>. Warto także zaznaczyć, że władze lokalne i regionalne nie cieszą się znaczącym zaufaniem co do przekazywanych informacji w tych kwestiach. Ufało im w 2008 r. poniżej 10% respondentów. Jest to ogólny problem rządzących, gdyż podobne wyniki osiągnęło zaufanie do informacji przekazywanych przez rząd. Największym zaufaniem cieszą się naukowcy i ekologiczne organizacje pozarządowe – ok. 1/3 respondentów darzy ich takowym<sup>6</sup>.

W ostatnich 25 latach nastąpił niebywały wysiłek inwestycyjny w zakresie infrastruktury ochrony środowiska, w którym samorządy lokalne odegrały bardzo znaczącą rolę. Dotyczy to przede wszystkim gospodarki wodno-ściekowej, w mniejszym stopniu lokalnych źródeł zanieczyszczenia powietrza, a w najmniejszym stopniu w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Choć należy zaznaczyć, że poprawa w tej ostatniej kwestii mimo wielu trudności następuje. Na podkreślenie zasługuje przeznaczanie na ten cel znacznych środków: na ochronę środowiska kieruje się 7–9% wszystkich nakładów na inwestycje w Polsce, czyli 2–2,5 mld euro rocznie. Tylko 20% tej kwoty stanowią środki unijne. W latach 1995–2012 oddano do użytku oczyszczalnie ścieków o łącznej

przepustowości 4,3 mln m<sup>3</sup> na dobę, urządzenia do wychwytywania zanieczyszczeń pyłowych powietrza o zdolności 2,2 mln ton rocznie i do wychwytywania zanieczyszczeń gazowych o zdolności blisko 2 mln t na rok. W wyniku tych inwestycji nastąpił znaczny spadek emisji zanieczyszczeń i poprawa jakości środowiska, zwłaszcza jakości wód w rzekach i jeziorach oraz powietrza<sup>7</sup>. Trudno sobie wyobrazić, ale w okresie ostatnich 25 lat wybudowano ponad 3000 komunalnych oczyszczalni ścieków, z tego 98% to oczyszczalnie biologiczne. W 2012 r. z 908 miast tylko pięć małych miast nie miało oczyszczalni ścieków<sup>8</sup>.

Obok sukcesów w zakresie znaczącej poprawy w wyposażenie w infrastrukturę ochrony środowiska nadal pozostają nierozwiązane groźne problemy środowiskowe. Jednym z nich jest niska emisja, której głównym źródłem jest lokalna gospodarka energetyczna (przede wszystkim gospodarstwa domowe), a także transport samochodowy. Według Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska w 2012 r. w Polsce zostały przekroczone stężenia pyłu PM<sub>10</sub> (normy dobowe) w 83% stref, a w 91% stref zostały przekroczone stężenia benzo(a)pirenu (normy roczne)<sup>9</sup>. W konsekwencji w 2011 r. w środowisku przekraczającym poziom dopuszczalnych stężeń średniorocznych pyłu PM<sub>10</sub> – 40 µg/m<sup>3</sup> żyło 33% Polaków, a biorąc pod uwagę poziom zalecany przez WHO (PM<sub>10</sub> – 20 µg/m<sup>3</sup>) aż 97% mieszkańców (dane dotyczą miast). „Zanieczyszczenia powietrza powodują nie tylko choroby układu oddechowego wśród Polaków. Ekspozycja na substancje szkodliwe dla zdrowia może wywoływać choroby układu krążenia, a nawet nowotwory. W Europie, co roku przedwcześnie umiera ok. 430.000 osób, z powodu złej jakości powietrza, w Polsce to ok. 45.000, co oznacza, że [co] 10 zgon w naszym kraju spowodowany

<sup>3</sup> A. Stanaszek, M. Tędziągolska, *Badanie świadomości ekologicznej Polaków 2010 ze szczególnym uwzględnieniem energetyki przyjaznej środowisku*, Warszawa 2011.

<sup>4</sup> M. Strumińska-Kutra, *Świadomość...*

<sup>5</sup> M. Strumińska-Kutra, *Świadomość...*

<sup>6</sup> M. Strumińska-Kutra, *Świadomość...*

<sup>7</sup> GUS, *Ochrona środowiska 2009*, Warszawa 2009; GUS, *Ochrona środowiska 2010*, Warszawa 2010; GUS, *Ochrona środowiska 2013*, Warszawa 2013.

<sup>8</sup> M. Nowicki, *25 lat ochrony środowiska w demokratycznej Polsce*, Warszawa 2014.

<sup>9</sup> Inspekcja Ochrony Środowiska, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2012*, Warszawa 2013.

jest ekspozycją na zanieczyszczone powietrze. Straty oceniane są na poziomie 39–118 mld euro w postaci zewnętrznych kosztów zdrowotnych<sup>10</sup>. Władze lokalne podejmują działania w zakresie poprawy jakości powietrza, choć jeszcze w znacznym stopniu niewystarczające; często nie jest to zależne tylko od nich. Dobrymi przykładami są miasta Jaworzno czy Kraków, choć jest też wiele innych. W pierwszym z nich od lat realizuje się program ograniczenia niskiej emisji, a w drugim, pod naciskiem społecznym, prowadzi się działania antysmogowe.

Kluczowym dylematem, przed którym stoją samorządy lokalne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, jest to, jak pogodzić bieżące kwestie podnoszenia standardu życia społeczności lokalnych z potrzebami perspektywicznymi, długofalowymi zachowania cennych wartości przyrodniczych czy efektywnego zarządzania zasobami naturalnymi, czy budowania trwałych podstaw do lokalnego zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Na to nakłada się czteroletnia kadencyjność władz, która nie sprzyja budowaniu długofalowej wizji rozwoju, a także ranga problematyki ekologicznej jest niska, co prowadzi często do jej lekceważenia pod hasłem „przyroda jest dla ludzi”. Pytanie brzmi: dla jakich. Czy tylko obecnego pokolenia czy też następnych generacji? W grę wchodzi także ujemny rachunek ekonomiczny niebiorący pod uwagę kosztów zewnętrznych czy też dotacji z budżetu do działalności szkodliwej dla środowiska i zdrowia ludzi. Przykładowo w latach 1990–2012 górnictwo węglowe i energetyka węglowa kosztowały dodatkowo społeczeństwo w postaci subsydiów i kosztów zewnętrznych (takich jak utracone zdrowie i szkody w środowisku) blisko 900 mld zł<sup>11</sup>. Otwartą kwestią pozostaje, jak włączyć w bieżące decyzje potrzebę zachowania walorów przyrodniczych w dłuższej perspektywie, jak liczyć koszty zaniechania,

które mogłyby być pewnym rozwiązaniem. Dotyczą one kosztów społecznych, gospodarczych czy przyrodniczych, których można by w przyszłości uniknąć, jeżeli w określonym momencie i miejscu podjęto by skuteczne działania. Warto byłoby wypracować na poziomie lokalnym kalkulator takich kosztów zaniechania.

Jednym z ważnych narzędzi, które prawidłowo wykorzystane może się przyczynić do uwzględnienia kwestii ochrony przyrody, efektywności wykorzystania zasobów czy kształtowania odpowiedniej jakości życia obecnie i w przyszłości, jest ocena oddziaływania na środowisko. Niestety wielu samorządowców widzi w tym istotną barierę w procesie inwestowania i – szerzej – rozwoju lokalnego. Taki punkt widzenia prawdopodobnie wynika z kilku przyczyn, do najważniejszych należy zaliczyć:

- a) brak tradycji i zrozumienia dla podstawowej zasady, jaka funkcjonuje w ochronie środowiska, tj. zasady przezorności;
- b) presję działania na skróty wynikającą z chęci zatrzymania za wszelką cenę inwestora lub uzyskania bieżących korzyści bez liczenia przyszłych strat;
- c) niską jakość wykonywanych ocen i często traktowanie ich przez inwestorów jako zbędny dodatek, a nie istotny element procesu decyzyjnego.

Dlatego ważne jest budowanie zrozumienia dla postępowania w zakresie ocen oddziaływania na środowisko zarówno wśród samorządowców, społeczności lokalnych, jak i inwestorów. Jednocześnie ważne jest przyjrzenie się rozwiązaniom prawnym, tak aby wykonywane oceny były adekwatne do potencjalnych zagrożeń i nie były li tylko sformalizowanym wymogiem prawnym. W tej kwestii bardzo duże znaczenie ma zapewnienie autentycznego udziału społecznego.

Własne inicjatywy legislacyjne, konieczność wdrożenia prawa UE oraz ustaleń Konwencji z Aarhus<sup>12</sup> (po jej ratyfikacji) przyczyniły się

<sup>10</sup> Zob. <http://www.chronmyklimat.pl/wiadomosci/co-dziesiaty-zgon-w-naszym-kraju-związany-je-st-z-niska-jakoscia-powietrza-podsumowanie-debaty-portalu-chronmyklimatpl>.

<sup>11</sup> M. Bukowski, A. Śniegocki, *Ukryty rachunek za węgiel*, Warszawa 2014.

<sup>12</sup> Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz Dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana 25.06.1998 r. w Aarhus w Danii.

do stworzenia w Polsce dobrych formalnych podstaw dostępu do informacji o środowisku oraz społecznego udziału w działaniach dotyczących środowiska. Jednak ta formalna podstawa jeszcze w zbyt małym stopniu przekłada się na praktykę dnia codziennego. Świadczy o tym opracowanie Instytutu Spraw Publicznych na temat współpracy administracji i organizacji pozarządowych w postępowaniach prowadzących do wydania decyzji środowiskowych, w którym się stwierdza<sup>13</sup>:

- w postępowaniach z udziałem społeczeństwa dominuje formalistyczne podejście do przepisów prawa,
- gromadzona dokumentacja nie jest wykorzystywana do poprawy standardów działania,
- doświadczenia współpracy na poziomie strategicznym nie mają przełożenia na poziom operacyjny,
- w niektórych przypadkach prawo umożliwia administracji ograniczenie udziału społeczeństwa w postępowaniu,
- można zwiększyć efektywność udziału organizacji pozarządowych w postępowaniach.

Istotnym punktem spornym pomiędzy samorządami lokalnymi a potrzebami ogólnokrajowymi czy wręcz unijnymi jest ochrona przyrody, w tym różnorodności biologicznej. Wiele kontrowersji wywołuje w szczególności tworzenie czy poszerzanie parków narodowych oraz tworzenie obszarów Natura 2000 w ramach europejskiej sieci obszarów chronionych. Z jednej strony wynika to z niskiej rangi ochrony przyrody w bieżących działaniach samorządów, z drugiej – trzeba zwrócić uwagę na ponoszone koszty i utratę korzyści spowodowane wprowadzonymi ograniczeniami w gminach o dużym udziale obszarów chronionych w stosunku do innych gmin, które nie mają takich obostrzeń. Dlatego ważne jest, aby:

- a) stworzyć mechanizm kompensacyjny dla gmin ze znacznym udziałem obszarów

chronionych pod warunkiem dbania o zachowanie ich wartości;

- b) szeroko propagować i wspierać finansowo wykorzystanie tych obszarów do kreowania produktu lokalnego zwłaszcza w turystyce, jednak z zapewnieniem przestrzegania zasad turystyki zrównoważonej.

Sytuację konfliktową pogłębia fakt, że w wielu miejscach w Polsce problematyka sieci Natura 2000 nie jest uwzględniana w planach zagospodarowania przestrzennego i na tych terenach planuje się intensywną zabudowę lub inne inwestycje. „Przykładem może być uchwalony w końcu 2010 r. plan zagospodarowania gminy Łądek Zdrój, który zakłada liczne inwestycje, w tym zabudowę mieszkaniową, infrastrukturę turystyczną oraz zbiorniki retencyjne w niemal wszystkich obecnych tam cennych przyrodniczo obszarach. Ze wstępnych bardzo wyliczeń przyrodników wynikało że gmina straci około 30% stanowisk gatunków roślin objętych ochroną oraz liczne płyty siedlisk przyrodniczych – w tym również będących przedmiotem ochrony w obszarze Natura 2000 «Góry Złote»”<sup>14</sup>.

Obecnie najbardziej istotnym globalnym problemem ekologicznym, a jednocześnie silnie związanym z rozwojem gospodarczym i jakością życia, jest ograniczenie zmian klimatu na świecie i adaptacja do tych zmian, których nie uda się ograniczyć. Pozornie wydaje się, że problematyka ta, będąca od ponad 20 lat przedmiotem negocjacji międzynarodowych, nie leży w bezpośrednim zainteresowaniu samorządów lokalnych. Nic bardziej błędnego, o czym świadczy szerokie zainteresowanie samorządów UE udziałem w tzw. Porozumieniu Burmistrzów, w którym liczba sygnatariuszy osiągnęła prawie 6000, w tym z Polski tylko 34<sup>15</sup>. Obszar aktywności samorządów to przede wszystkim zwiększanie efektywności energetycznej

<sup>13</sup> M. Koziarek, *Jak rytuał zastąpić refleksją. Współpraca administracji i organizacji pozarządowych w postępowaniach prowadzących do wydania decyzji środowiskowych*, <http://www.isp.org.pl/uploads/analyses/628546127.pdf>.

<sup>14</sup> B. Wójcik, *Monitoring tworzenia sieci Natura 2000 w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2010–2011 i w I kwartale 2012 r.*, w: *Barometr zrównoważonego rozwoju 2010–2011*, Warszawa 2012.

<sup>15</sup> Zob. [http://www.porozumienieburmistrzow.eu/index\\_pl.html](http://www.porozumienieburmistrzow.eu/index_pl.html).



oraz rozwój energetyki odnawialnej, ale także kształtowanie zrównoważonych zachowań komunikacyjnych czy wzrost znaczenia terenów zielonych. Oprócz hasła ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 20% do 2020 r. coraz bardziej istotnego znaczenia nabierają działania służące adaptacji do zmian klimatu, w których rola samorządów jest znacząca. Ważne jest, aby w działaniach na rzecz ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian nie widzieć tego li tylko jako obciążenie, ale jako szansę na transformację lokalnej gospodarki w kierunku niskoemisyjnej czy też tworzenia tzw. zielonych miejsc pracy.

Przykładem takich działań może być gmina Kisielice w województwie warmińsko-mazurskim, która w 1998 r. w ramach planu przestrzennego zagospodarowania określiła miejsce i warunki do rozwoju energetyki wiatrowej. Takimi warunkami było wykluczenie budowy wiatraków na terenie korytarzy ekologicznych i użytków ekologicznych, a na obszarach chronionego krajobrazu i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego ograniczenie wysokości masztów do 12 m. Władze w porozumieniu z mieszkańcami postanowiły działać na rzecz budowy samowystarczalności energetycznej gminy; w tym celu zaplanowano rozwój instalacji energetyki odnawialnej, a następnie uwzględnienie tego w przygotowanym w 2001 r. „Planie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta i Gminy Kisielice”. Kolejnymi krokami były<sup>16</sup>:

- budowa ciepłowni miejskiej o mocy 3 MW zasilanej słomą od okolicznych rolników,
- zainstalowanie w 2007 r. 27 turbin po 1,5 MW, które wybudowała hiszpańska firma Iberdrola,
- dalszy rozwój – w latach 2008–2010 r. – elektrowni wiatrowych (o mocy 24 MW), obecnie w budowie jest ostatnia już, ze względu na brak miejsca zgodnie z planem przestrzennego zagospodarowania, elektrownia,

- przyjęcie programu budowy kolektorów słonecznych, na którą poszukuje się środków finansowych na wsparcie,
- przygotowanie gotowego do budowy projektu elektrociepłowni biogazowej, którą miałby realizować inwestor prywatny.

Obok energetyki odnawialnej gmina Kisielice stara się zmniejszyć zużycie energii m.in. poprzez modernizację oświetlenia ulicznego.

Oprócz przedsięwzięć indywidualnych ważne jest współdziałanie jednostek samorządów lokalnych w działaniach na rzecz ochrony klimatu, a jednocześnie służących czy to obniżeniu kosztów zaopatrzenia w energię, czy to podwyższeniu jakości usług komunalnych. Przykładami takich działań mogą być<sup>17</sup>:

- grupowy zakup energii elektrycznej na potrzeby obiektów publicznych w ramach jednego przetargu. Dzięki inicjatywie starosty powiatu oświęcimskiego miasto Oświęcim i pięć kolejnych gmin przeprowadziło wspólny przetarg na zakup energii elektrycznej. W wyniku wspólnego działania zaoszczędzono łącznie 17,6% w wydatkach na zakup prądu (tj. ponad 850.000 zł rocznie),
- wspólne organizowanie publicznego transportu zbiorowego. Przykładem może być powiat bielski, w którym na podstawie „Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego” zorganizowano swoimi autobusami kompleksową obsługę obszaru. Rozwiązaniem tym są zainteresowane sąsiednie powiaty chcące przyłączyć się do tej sieci transportowej.

Doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza oraz stojące przed społecznościami lokalnymi wyzwania wyraźnie pokazują, że przyszłość ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju wiąże się przede wszystkim z:

- a) użytkowaniem i zarządzaniem zasobami naturalnymi, włączając w to poprawę efektywności zasobowej, promowanie bezodpadowej gospodarki czy też zachęcanie

<sup>16</sup> J. Krzemiński, *Przygotowanie dokumentów planistycznych – przykład Kisielic*, w: A. Kassenberg (red.), *Powiatowy poradnik klimatyczny*, Warszawa 2014.

<sup>17</sup> G. Kubalski, *Zachęcanie gmin do współpracy w ramach ochrony klimatu*, w: A. Kassenberg (red.), *Powiatowy...*

- do tzw. symbiozy przemysłowej<sup>18</sup>;
- b) promowaniem ekoinnowacji:
    - technologicznych, w obrębie produktów i procesów produkcji,
    - społecznych, np. zachowania, nawyki konsumpcyjne,
    - organizacyjnych, np. zielone B+R, ekoaudyty,
    - instytucjonalnych, np. platformy współpracy, nieformalne grupy, sieci powołane w celu zajmowania się kwestiami środowiskowymi;
  - c) rozwojem energetyki odnawialnej wraz z nowymi formami jej wytwarzania i zarządzania nią, tj. tworzeniem: prosumentów, lokalnych grup energetycznych czy też spółdzielni energetycznych jak np. w Niemczech;
  - d) wzrostem efektywności energetycznej;
  - e) budowaniem zwartych miast ograniczających rozlewanie się zabudowy, zmniejszających transporto- i energochłonność;
  - f) promowaniem zrównoważonej mobilności w transporcie, w tym ponownym odkryciem, że chodzenie też jest rodzajem transportu, stosowaniem właściwej polityki parkingowej, strefowaniem ruchu w miastach, wprowadzaniem rowerów publicznych czy samochodów publicznych, a przede wszystkim nadaniem priorytetu transportowi publicznym;
  - g) budowaniem umiarkowanej konsumpcji z naciskiem na jej niematerialną część;
  - h) równoprawnym traktowaniem ochrony przyrody i krajobrazu; potrzebą staje się ochrona krajobrazu, jego mozaikowości, seminaturalnych ekosystemów, a także habitatów antropogenicznego pochodzenia;
  - i) podnoszeniem poziomu świadomości ekologicznej.

<sup>18</sup> Symbioza przemysłowa to stosowanie przez jedną firmę lub sektor energii, wody, logistyki i materiałów powstałych przy produkcji czy dystrybucji innej firmy lub sektora.

**dr Andrzej Kassenberg**

jest prezesem Instytutu na rzecz Ekorozwoju.