

Smart governance warunkiem osiągnięcia neutralności klimatycznej

Smart governance as a condition to achieve climate neutrality

STRESZCZENIE: Trwająca obecnie transformacja energetyczna ukierunkowana na osiągnięcie przez Unię Europejską neutralności klimatycznej do 2050 r. wymaga udziału społeczeństwa. Konieczność opracowania nowej strategii klimatyczno-energetycznej jest obowiązkiem wynikającym z *Europejskiego prawa o klimacie*. Wymaga to od państw członkowskich podjęcia skutecznych działań w perspektywie długoterminowej, które będą dostosowane do możliwości krajowych. *Smart governance* jako model partycypacji społecznej w procesie współrządzenia jest warunkiem wprowadzenia zeroemisyjnej gospodarki, gdzie wzrost gospodarczy oddzielony będzie od negatywnego wpływu na środowisko.

SŁOWA KLUCZOWE: Prawo energetyczne, Europejskie prawo o klimacie, neutralność energetyczna, współrządzenie, partycypacja obywatelska

ABSTRACT: The ongoing energy transition aimed at achieving by European Union climate neutrality to 2050 year requires public participation. The need to develop a new climate-energy strategy is an obligation under *European climate law*. This requires Member States to take effective measures in the long term, which will be adapted to national capabilities. *Smart governance* as a model of social participation in the process of co-governance is a condition to introduce a zero-emission economy, where economic growth is separated from the negative impact on the environment.

KEYWORDS: Energy law, European climate law, climate neutrality, smart governance, social participation

1. Wstęp

Przekształcanie rzeczywistości analogowej w cyfrową jest procesem postępującym, który intensyfikuje się coraz silniej na przestrzeni ostatnich lat. Zmiany te mają charakter globalny, obejmując swoim zasięgiem nie tylko sektory gospodarki, ale również determinując życie obywateli. Na nowo ożywa znaczenie koncepcji tzw. prawa do miasta, sformułowanej przez francuskiego socjologa H. Lefebvre’a, który dostrzegł konieczność kształtowania społeczeństwa miejskiego¹. Postulat ten oparty był na przekonaniu o potrzebie redefinicji jednostki, wzmocnienia jej roli sprawczej oraz umiejscowieniu jej w społecznej, bardziej elastycznej hierarchii. Prawo do miasta, objętego transformacją

¹ H. Lefebvre, *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna” 2012, t. 5, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/prt/article/view/2774/2755> [dostęp: 24.03.2021].

cyfrową, staje się przedmiotem refleksji naukowej co do możliwości włączenia go do katalogu praw podmiotowych. Rosnące znaczenie demokratyzacji miejskich aktorów jest obszarem zainteresowania przede wszystkim nauk socjologicznych, politycznych i ekonomicznych. Jednocześnie zauważa się deficyt regulacji prawnej w tym zakresie². Deklaracja końcowa Światowego Forum Miejskiego edycji 2020 podkreśla, że postępująca urbanizacja stawia przed społeczeństwem nieznane do tej pory wyzwania wynikające przede wszystkim ze zmian klimatycznych oraz wymaga podjęcia zintensyfikowanych działań na rzecz utrzymania zrównoważonego rozwoju gospodarczego³.

Kluczowymi zadaniami stojącymi przed miastami jest utrzymanie inkluzywności, dobrobytu, bezpiecznych i zdrowych warunków życia oraz równego dostępu do usług publicznych. Pojawia się pytanie: czy prawo do miasta ma charakter wyłącznie materialny, polegający na dostępie do jego zasobów, czy może przejawia się również w udziale w jego przestrzeni publicznej? W pierwszym przypadku prawo zagwarantowało stosowne normy urbanistyczne, regulowane przez m.in. prawo budowlane, natomiast wymiar partycypacyjny wciąż wymaga ingerencji prawnej. Celem jest implikacja uznanych już praw, np. prawa do życia w środowisku naturalnym objętym dostatecznie skuteczną ochroną⁴, a ponadto związane z tym prawo do odpowiedniego poziomu życia, rozumianego *sensu largo*, w znaczeniu ww. prawa do miasta⁵. Dlatego celem badawczym rozdziału będzie przedstawienie wpływu koncepcji *smart governance* na osiągnięcie celów klimatycznych na tle pozostałych komponentów idei *smart city*. Analiza ma za zadanie wskazać przesłanki dowodzące konieczności zmiany modelu funkcjonowania administracji publicznej na oparty na współrzędzeniu, która to potrzeba jest wynikiem globalnego dążenia do transformacji systemów gospodarczych na zeroemisyjne.

2. Koncepcja *smart city*

Początków digitalizacji należy upatrywać w pojawiających się różnych wariantach koncepcji *smart city*. Istotne z prawnego punktu widzenia jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy kierunek *smart* jest potrzebny i jaką relację powinno tworzyć z nim prawo, zachowując stabilność i pewność systemową norm prawnych.

A. Chrisidu-Budnik i J. Przedąńska postrzegają *smart city* jako oryginalną koncepcję, polegającą na konfiguracji zasobów materialnych i niematerialnych, kreowaniu

² H. Izdebski, *Prawo do miasta – perspektywa prawnika*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12.

³ UN-Habitat, *Abu Dhabi Declared Actions, Cities of Opportunities: Connecting Culture and Innovation*, World Urban Forum, 2020.

⁴ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202/391 z 7.6.2016 r.).

⁵ Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, 1966 (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

nowych wartości, a także implementacji odmiennych niż dotychczas rozwiązań określonych lokalnych problemów społecznych. Sama idea, jak i jej elementy składowe pozostają w ciągłym ruchu, co uwarunkowane jest tempem czynników oddziałujących na konieczność dostosowywania się do zmieniających potrzeb. Miasto pozostające w konkretnym układzie społeczno-gospodarczym ma na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb danej społeczności. Z prawnego punktu widzenia jest to skutek właściwej identyfikacji interesów społeczności lokalnej, uznanie jej za podmiot praw i obowiązków oraz ustanowienie gwarancji ich przestrzegania. Trudność polega na hierarchizacji celów, określeniu ich i uporządkowaniu w oparciu o kryterium ważności. W przypadku zbiorowości miejskiej o niejednorodnych potrzebach interes władzy miejskiej musi równoważyć zauważenie autonomicznych celów poszczególnych grup, by możliwa była kooperacja. Wypadkową poszczególnych interesów zabezpiecza aparat państwa, który w wymiarze *smart administration* akcentuje czynnik podmiotowy w procesie decyzyjnym oparty na jasnym systemie⁶.

Smart city to wizja miasta inteligentnego, którego poszczególne komponenty korelują ze sobą w sposób zorientowany na uzyskanie pełnej efektywności poprzez integrację. Celem jest połączenie różnych obszarów jego funkcjonowania za pomocą narzędzi minimalizujących koszty i maksymalizujących jego wydajność⁷. Pojawiające się, nieznane do tej pory zjawiska wymagają szybkiej reakcji prawa, które musi znaleźć właściwą proporcję między zachowaniem jego stabilności pewności i uniwersalności przy ingerencji w zakresie aktualnych potrzeb. *Smart city* to nowa rzeczywistość funkcjonowania nowoczesnych miast oparta na wdrażaniu innowacyjnych technologii informacyjno-komunikacyjnych zabezpieczonych w zarządzanie, kontrolę i nadzór. I. Chomiak-Orsa oraz P. Szurant wskazują na trzy filary, na których oparta jest obecnie koncepcja miasta *smart*, tj.: filar środowiskowy, społeczny i ekonomiczny. Stanowią one podstawowe obszary koncentracji, które mają sprostać najważniejszym wyzwaniom współczesnego świata, a więc: działaniom na rzecz ochrony klimatu i środowiska naturalnego, czystej i dostępnej energii oraz walki z wykluczeniem. *Smart city* składa się z kilku komponentów, które realizują ww. potrzeby ludności. Tworzą je: *smart economy*, *smart mobility*, *smart environment*, *smart people*, *smart living* oraz *smart governance*. Obszary są ze sobą nierozzerwalnie związane, tzn. że żadne z nich nie ma szans rozwijać się w oderwaniu od pozostałych. Cele te są tożsame z priorytetami wszystkich aglomeracji miejskich, lecz każda z nich w zależności od potrzeb danej społeczności musi

⁶ A. Chrisidu-Budnik, J. Przedańska, *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11, s. 5-15.

⁷ A. Brzuśnian, *Wrocław jako przykład miasta inteligentnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 470. http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-9c8fda0f-879e-4d2a-860a-254fa2dd3224/c/PN_470_Bartniczak_Biznes_Czesc4.pdf [dostęp: 24.03.2021].

osiągać je w indywidualny sposób. *Smart economy*, czyli inteligentne gospodarowanie polega na rozwoju gospodarki poprzez proporcjonalny wzrost produkcji do potrzeb popytu z wykorzystaniem innowacyjnych narzędzi. Transfer technologii płynie z ośrodków akademickich, a także powstających nowych jednostek badawczych, inkubatorów przedsiębiorczości czy start-upów. *Smart mobility* oznacza elektromobilność, a więc odciążenie ruchu komunikacyjnego poprzez zwiększanie komfortu transportu zbiorowego oraz wprowadzanie tańszych i wydajniejszych technologii niskoemisyjnych. Wymaga to zdalnego systemu monitorowania⁸. *Smart environment*, czyli działania proekologiczne mają na celu ochronę kapitału naturalnego, a więc dążenie do rozwoju gospodarczego przy jednoczesnej dbałości o ochronę środowiska naturalnego. Istotne jest znalezienie właściwej proporcji pomiędzy realizowaniem obowiązku ochrony zasobów naturalnych a wzrostem gospodarczym. *Smart people*, kapitał społeczny to przede wszystkim ukierunkowanie na aktywizację społeczeństwa, które staje się impulsem i częścią tworzenia rzeczywistości cyfrowej. Przejawia się to w postaci wdrażania nowych mechanizmów nauczania, korelacji między tradycyjnym modelem badawczym a implementowaniem *smart know-how*. *Smart living* koncentruje się na obserwacji potrzeb jednostki, zapewnieniu jej dogodniejszych warunków życia i pracy. Procesy publiczne przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych podnoszą jakość życia mieszkańców, odciążając tym samym aparat państwa⁹.

3. *Smart governance*

Smart governance jako ostatni komponent pojęcia *smart city* oznacza współrzędzenie, podkreśla rolę obywatela, mieszkańca. Jednostka staje się realnym współdecycentem podejmowanych działań. Współuczestnictwo zainteresowanych jednostek jest przejawem dopuszczenia do klasycznego modelu administracji publicznej elementów, tworzących demokrację *quasi-deliberatywną*¹⁰. Proces decyzyjny zaczyna ewoluować w kierunku wzmocnienia partycypacji jednostki, grup społecznych znaczeniu szerszym niż tylko dyskurs polityczny. Jest to obligatoryjny czynnik umożliwiający wdrożenie skutecznych rozwiązań. *Smart governance*, podobnie jak sama koncepcja *smart city*, znajduje się obecnie na poziomie 3.0. Współrządzenie poprzedza dbałość o informowanie

⁸ W. Myślecki, *Doktrynalne priorytety nowej polityki energetycznej Polski do 2040*, Politechnika Wrocławska, V Kongres DISE, Wrocław 2019.

⁹ I. Chomiak-Orsa, P. Szurant, *W kierunku smart city – perspektyw polskie i światowe*, „Informatyka Ekonomiczna” 2015, t. 3/37, https://dbc.wroc.pl/Content/32611/Chomiak-Orsa_W_Kierunku_Smart_City_Perspektywy_Polskie_2015.pdf [dostęp: 24.03.2021].

¹⁰ R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej, struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019, s. 133-136.

i konsultowanie¹¹. Pierwszym etapem polegającym na informowaniu ma na celu umacnianie świadomości społecznej oraz budowanie potrzeby spójności obywatelskiej. Wyższym poziomem interakcji społecznej jest konsultowanie, czyli porównywanie różnych modeli prawnych, a także tych funkcjonujących w innych państwach i wprowadzanie rozwiązań przy umożliwieniu obywatelom zajęcia własnego stanowiska. Etap ten stwarza szansę dla uczelni wyższych, ośrodków badawczych, instytutów, inkubatorów przedsiębiorczości czy start-upów, by mogły nieskrępowanie rozwijać swoje badania, a wypadkową ich propozycji byłoby przyjęcie najkorzystniejszego rozwiązania.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że chociaż *smart governance* ma na celu wypracowanie procedur współzrządzenia opartych na zwiększaniu współudziału jednostek w procesie decyzyjnym, to po stronie obywatela pojawia się obowiązek współodpowiedzialności. Włączenie obywateli w partycypację kompetencyjną powinno budować po ich stronie odpowiedzialność za ingerencję w sferę publicznoprawną, choć dziś jeszcze nie w wymiarze *sensu stricto*, stanowiąc zaporę przed zbyt elastycznym podejściem do *smart governance*. Jak podkreśla R. Väyrynen, zbyt silne inicjatywy społeczne ukierunkowane na utworzenie tzw. globalnego rządu (*global government*) mogą doprowadzić do sytuacji braku istnienia realnego władztwa¹².

Początków rozwoju *smart governance* można upatrywać w kształtowaniu się praw obywatelskich, a więc dopiero w okresie po II wojnie światowej, kiedy zaprzestano ich marginalizacji¹³. Jednak *smart governance* wciąż się krystalizuje, zyskując coraz większe znaczenie wynikające z uczestnictwa państwa na arenie międzynarodowej. F. Wettstein rozwoju współzrządzenia upatruje w rozszerzaniu katalogu praw człowieka. Podkreśla on, że uwzględnienie jednostki w procesie decyzyjnym wymaga synergii pomiędzy nią a państwem. Relacja ta oparta na dostrzeżeniu potrzeby wzmocnienia roli jednostki tworzy system zachęt do jej aktywizacji, co kształtuje w niej przekonanie o realnym udziale we współdecydowaniu. Koncepcja ta dostrzega potrzebę nacisku na poziomą oś układu jednostka – państwo. Buduje to społeczeństwo obywatelskie, jednocześnie chroniąc prawa jednostek, w odróżnieniu do ich pozycji w odniesieniu do odpowiedzialności indywidualnej. Partycypacja obywatelska w tym ujęciu stanowi platformę perspektyw, która musi znaleźć nową proporcję względem tradycji i kultury prawnej.

¹¹ M. Bielawska, *Warsztaty z zakresu ochrony środowiska w kontekście human smart cities*, 2019, https://www.popt.gov.pl/media/58944/Ochrona_srodowiska_i_ekologia.pdf [dostęp: 24.03.2021].

¹² R. Väyrynen, *Globalisation and Global Governance*, Oxford 1999, <https://books.google.pl/books?id=3AUZuJQeqpoC&printsec=frontcover&dq=global+governance&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEwiU4azoppDpAhU56KYKHepyAQ4Q6AEIRjAD#v=onepage&q=global%20governance&f=false> [dostęp: 24.03.2021].

¹³ Karta Narodów Zjednoczonych, Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90, Preambuła, „Poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań”.

Wettstein wskazuje, że rosnąca świadomość jednostek swoich praw wiąże się z coraz silniejszym eksponowaniem praw człowieka. Z drugiej strony dostrzega, że *smart governance* może doprowadzić do rozdrobnienia władzy, zatarcia się granic sfery prywatnej i publicznej. Za niezbędne działania, które przyczynią się do rozwoju *smart governance*, ale jednocześnie będą zdolne stanowić mechanizm ochronny przed potencjalnymi nadużyciami, uznaje on potrzebę zwiększenia roli interpretacji praw podmiotowych w aktach unijnych, rozszerzania katalogu tych praw w ustawodawstwie krajowym oraz rosnącej potrzeby ich uporządkowania, a nawet kodyfikacji. W konkluzjach autor podkreśla, że samo zwiększanie partycypacji jednostek nie jest w stanie wzmocnić efektywności współrzędzenia w modelu *smart* bez utrzymania równowagi prawodawczej zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym¹⁴.

Smart governance w ujęciu socjologiczno-psychologicznym fińskiej socjolog T. Väyrynen uwarunkowana jest społecznym wymiarem życia, konfrontowaniem indywidualnych potrzeb w interakcjach zbiorowych. Podkreśla się tu rolę tzw. racjonalnego dyskursu społecznego, który ma na celu rozwiązywanie problemów społecznych poprzez dążenie do konsensusu między wielością ocen funkcjonującą w przestrzeni miejskiej. Idea ta dostrzega problem we wzmacnianiu pozycji jednostki funkcjonującej w zhierarchizowanym układzie, która zagrożona wykluczeniem, sama zaczyna zmierzać w kierunku hierarchizacji. Faktor psychologiczny odgrywa znaczącą rolę w komunikacji społecznej, eliminując i powstrzymując konflikty, jeśli towarzyszy temu odpowiedni mechanizm kontrolny¹⁵.

Smart governance rozumiane jako wyeliminowanie politycznej kontroli w konsekwencji społecznego zaprzeczania określonym wartościom polityczno-ekonomicznym powoduje w ujęciu nauk politycznych uwolnienie określonych interesów społecznych poprzez niezhierarchizowane interakcje. Nauki polityczne koncentrują się na państwie jako przede wszystkim obszarze współdziałania w osiąganiu celów poszczególnych grup, których łącznikiem jest aparat państwa. Jednakże J. Dryzek analizuje przede wszystkim ryzyka, które mogą towarzyszyć zderzeniu partycypacji obywatelskiej z autorytetem władzy publicznej. Według autora zawsze rodzi to konflikt, co utożsamia z relacjami zachodzącymi między państwami, aktorami występującymi na arenie międzynarodowej,

¹⁴ F. Wettstein, *CSR and the Debate on Business and Human Rights: Bridging the Great Divide*, "Business Ethics Quarterly" 2012, Vol. 22, No. 4, https://www.researchgate.net/publication/277537394_CSR_and_the_Debate_on_Business_and_Human_Rights_Bridging_the_Great_Divide [dostęp: 24.03.2021].

¹⁵ T. Väyrynen, *Culture and international conflict resolution: A critical analysis of the work of John Burton*, Manchester 2001, <https://books.google.pl/books?id=x5Ckva3pQuoC&printsec=frontcover&dq=T.+V%C3%A4yrynen,+Culture+and+international+conflict+resolution,+A+critical+analysis+of+the+work+of+John+Burton,+Manchester+University,+2001&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKewJP19qjmJDpAh-VLrosKHfECDw4Q6AEIJzAA#v=onepage&q=T.%20V%C3%A4yrynen%2C%20Culture%20and%20international%20conflict%20resolution%2C%20A%20critical%20analysis%20of%20the%20work%20of%20John%20Burton%2C%20Manchester%20University%2C%202001&f=false> [dostęp: 24.03.2021].

gdzie nierzadko konfrontowane są ich przeciwstawne interesy. Pomimo istnienia tych zagrożeń autor dostrzega, że współczesne społeczeństwa potrafią same się określić i stosując nowe modele komunikacyjne znaleźć swoją pozycję we współdecydowaniu. Podkreśla on potrzebę rozwoju *smart governance*, a nawet uważa, że proces ten jest nie do zatrzymania¹⁶.

Powyższy pogląd podziela S. Benhabib, która dostrzega wzrost znaczenia dyskursu społecznego wynikającego z nowych zagrożeń współczesnego świata, a więc przede wszystkim zmniejszania się zasobów naturalnych i przewidywanego przyszłego coraz bardziej ograniczonego dostępu do dóbr publicznych w perspektywie zwiększających się potrzeb obywatelskich. Możliwość odpowiadania na te zjawiska nie może opierać się na tradycyjnym modelu podporządkowania. Jedynym rozwiązaniem uznanym za słuszne w tym ujęciu jest wzmacnianie roli *smart governance* celem zabezpieczenia przyszłości kolejnych generacji. Metodą upowszechniania partycypacji społecznej jest, podobnie jak wskazywałam wcześniej, kształtowanie racjonalnego dyskursu, który uznaje wielość opinii i szuka pośród nich najkorzystniejszego rozwiązania. W szerszym ujęciu jest to korelacja pomiędzy instytucjonalizacją a demokracją deliberatywną, czyli próba znalezienia aktualnej do pojawiających się potrzeb relacji między tradycyjnym modelem decyzyjnym a nowymi prądami naukowymi¹⁷.

I. Kapsa postrzega *smart governance* jako bezpośrednie, celowe i świadome uczestnictwo szerokich grup obywateli z ich udziałem w podejmowaniu decyzji. Zauważa, że poziom lokalnego zaangażowania sprzyja partycypacji obywatelskiej. Różnica między tradycyjnym modelem współuczestnictwa decyzyjnego a nowym w tym ujęciu polega przede wszystkim na wzroście świadomości społecznej oraz wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych. Posiłkując się definicją Daniela Midera, partycypacja obywatelska w szerokim ujęciu oznacza „działanie instrumentalne lub ekspresywne, dobrowolne lub mobilizowane, zarówno legitymizowane, jak i nielegitymizowane, przeprowadzane z użyciem przemocy, jak też bez jej użycia, podejmowane przez jednostkę w roli obywatela lub sprawującej władzę polityczną, w celach ogólnospołecznych lub partykularnych, którego adresatem są organy państwa lub inne podmioty sprawujące

¹⁶ J. Dryzek, *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge 1990, https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=uX3s8Mo2OMgC&oi=fnd&pg=PR9&dq=J.+Dryzek,+Discursive+democracy,+Politics,+Policy+and+Political+science,+University+of+Cambridge,+1990&ots=UQVekf0uHP&sig=5gxCToLmtiUU9ESJeq0JivmqT8o&redir_esc=y#v=onepage&q=J.%20Dryzek%2C%20Discursive%20democracy%2C%20Politics%2C%20Policy%20and%20Political%20science%2C%20University%20of%20Cambridge%2C%201990&f=false [dostęp: 24.03.2021].

¹⁷ S. Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, NJ 1996, https://books.google.pl/books?id=oUo9px-SL4QC&printsec=frontcover&dq=Benhabib+S.,+Democracy+and+difference&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwiF_tPz2MnvAhUM7aQKHTtTBwoQ6AEwAHoECAMQA#v=onepage&q=Benhabib%20S.%2C%20Democracy%20and%20difference&f=false [dostęp: 24.03.2021].

władzę polityczną”. Partycypacja obywatelska jest zatem działaniem w celu zmiany życia obywatelskiego poprzez promowanie jakości życia wspólnoty, zarówno instrumentami prawnymi, jak i metodami politycznymi¹⁸.

Celem wprowadzenia do wpływu *smart governance* na możliwość osiągnięcia celów klimatyczno-energetycznych warto zwrócić uwagę na zupełnie inny, jak we wskazanych wcześniej sposób definiowania współrzędzenia. N. Carter w ramach *smart governance* wyodrębnił pojęcie *greening governance*, a więc koncentrując się na procesie *ekologizacji* współrzędzenia, podkreśla współodpowiedzialność za ochronę kapitału naturalnego, co wymaga stosowania nowych narzędzi prawnych i polityk w celu ochrony tych wartości. Wychodząc od zasady zrównoważonego rozwoju, wyodrębnił on podstawowe zasady jej towarzyszące, a więc: integrację, planowanie i partycypację demokratyczną. Za konieczne uznał dążenie do pluralizmu polityk ochrony środowiska naturalnego przy promowaniu obywateli, inicjatyw społecznych, które finalnie muszą zderzyć się z przeciwnym funkcjonującym obecnie modelem decyzyjnym. Działania prośrodowiskowe ujmowane są w plany zawierające określone ambicje. Dla skuteczności tych działań niezbędna jest decentralizacja na poziomie lokalnym, krajowym i ponadnarodowym¹⁹.

Postrzeganie *smart governance* przez pryzmat zaproponowanej wyżej koncepcji *greening governance* najściślej identyfikuje się z wyzwaniem, które wiąże się z transformacją energetyczną. Partycypacja obywatelska, polegająca na uczestnictwie jednostki w tym procesie, jest wynikiem unijnej polityki postrzegania jej jako nieodłącznego uczestnika, który jest powodem, a zarazem współdecydem możliwości osiągnięcia unijnego celu neutralności klimatycznej do 2050 r. Uzasadnienia zawarte w wydawanych kolejnych aktach unijnych odnoszących się do kwestii klimatycznej wskazują, że konieczność wprowadzenia gospodarki zeroemisyjnej jest niezbędna. Ingerencja prawa w politykę klimatyczno-energetyczną państw wynika z faktu konieczności powstrzymania negatywnych następstw opierania gospodarki na konwencjonalnych źródłach energii, a także ochrony dobrobytu obywateli i ich przystosowania się do życia w zmieniającym się klimacie²⁰.

¹⁸ I. Kapsa, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu smart. Doświadczenia Polski na tle innych państw*, Bydgoszcz 2017, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/4737/Elektroniczna%20partycypacja%20obywatelska%20w%20miastach%20typu%20smart%20Do%C5%9Bwiadczenia%20Polski%20na%20tle%20innnych%20panstw.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 24.03.2021].

¹⁹ N. Carter, *Greening Government in The Politics of Environment: Ideas, Activism, Policy*, Cambridge 2007, [https://www.academia.edu/35483097/Greening_Government_in_The_Politics_of_Environment_Ideas_Activism_Policy_by_Neil_Carter_Cambridge_UK_Cambridge_University_Press_2007_291-319_pp_paperback_](https://www.academia.edu/35483097/Greening_Government_in_The_Politics_of_Environment_Ideas_Activism_Policy_by_Neil_Carter_Cambridge_UK_Cambridge_University_Press_2007_291-319_pp_paperback_.). ISBN_0-521-469945_ [dostęp: 24.03.2021].

²⁰ Pakiet dotyczący Unii energetycznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r., SWD(2015) 17 final, 2015.

4. Smart governance w transformacji klimatyczno-energetycznej

Energetyka, jako obszar strategiczny dla transformacji klimatyczno-energetycznej, wymaga reorientacji celem konwersji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej. Możliwość odwrócenia negatywnych skutków klimatycznych powstałych w wyniku ery industrialnej, a także zatrzymania ich pogłębiania się jest skomplikowanym procesem. W Porozumieniu paryskim, będącym aktem podstawowym, który rozpoczął „nową zieloną unię energetyczną”, wskazano ambicję ograniczenia emisji gazów cieplarnianych na świecie do 2050 r. o co najmniej 60% poniżej poziomów z 2010 r.²¹ Natomiast samych sposobów osiągnięcia neutralności do 2050 r. analizowano kilka i wciąż pozostaje wątpliwe, czy będzie to możliwe w pełnym stopniu. UE analizowała osiem scenariuszy opartych na zasadzie *no-regret*. Każdy z nich opierał się na analizie indywidualnych ścieżek transformacji klimatyczno-energetycznej państw członkowskich, przy założeniu maksymalizacji działań na rzecz wprowadzenia źródeł odnawialnych, zastosowania technologii zeroemisyjnych w transporcie, a także przekształceniu gospodarki na funkcjonującą w obiegu zamkniętym, tzn. wykorzystującą ponownie odpady poprodukcyjne z innych gałęzi przemysłu (*circular economy*). Jednakże zauważono, że przy największej intensyfikacji działań prawno-ekonomicznych wciąż pozostaną obszary, które spowalniać będą cel neutralności klimatycznej. Przede wszystkim jednak osiągnięcie wizji Europy jako pierwszego neutralnego klimatycznie kontynentu nie będzie możliwe, jeśli strategie państw członkowskich w zakresie energii i klimatu nie będą zaktualizowane poprzez wyznaczenie wyższych ambicji oraz wprowadzenie instrumentów wspierających ich realizację²².

Wydany w grudniu *Europejski Zielony Ład* ukonstytuował nowy początek dla energetyki²³. Pomimo iż akt ten należy do *soft law*, to ma on bardzo istotne znaczenie dla przyszłych zmian²⁴. Do kluczowych zadań mających na celu przyspieszenie działań proklimatycznych, a zarazem przyznanie państwom realnych instrumentów prawno-finansowych, należeć będzie przede wszystkim przegląd unijnych i krajowych aktów

²¹ 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. 26).

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, *Czysta planeta dla wszystkich, Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, COM(2018) 773 final.

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski Zielony Ład*, COM/2019/640 final.

²⁴ A. Pinkas, R. Nowakowski, *Wyniki aukcji OZE w Polsce na tle European Green Deal – czyli co było istotne dla energetyki w 2019 i co odegra kluczową rolę w 2020*, Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych, 2020.

prawnych oraz wydanie *Europejskiego prawa o klimacie* wspieranego przez *mechanizm sprawiedliwej transformacji*^{25,26}.

Europejskie prawo o klimacie ma na celu ujednolicenie unijnej legislacji w zakresie prawa energetycznego. Dlatego też wydane ma zostać w formie rozporządzenia. Przyczyny tego należy upatrywać w mnogości aktów, które wyznaczały kolejne plany przeprowadzenia transformacji energetycznej, co doprowadziło do braku spójności pomiędzy nimi. Dodatkowo konieczne jest zweryfikowanie sytuacji poszczególnych państw członkowskich i ustalenie krajowych strategii, które będą proporcjonalne do realnych możliwości. *Zasada zrównoważonego rozwoju* oraz *zasada nieszkodzenia* stanowią podstawę dla realizacji priorytetowego celu neutralności klimatycznej oraz celów współistniejących, tj.: sprawiedliwego i dostatniego społeczeństwa, poprawy jakości życia oraz prowadzenia nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki obiegu zamkniętego. Akt ten przewiduje co najmniej dwuetapowy proces osiągnięcia neutralności klimatycznej. Komisja Europejska będzie tu pełniła istotną rolę, weryfikując postępy państw członkowskich i stosownie do nich próbując ujednolicić unijną strategię w tym zakresie. Ambicją do 2030 r. jest zredukowanie emisji o co najmniej 55% w porównaniu do poziomu z 1990 r., który to cel przyjęła Rada Europejska²⁷. Choć ten poziom prawdopodobnie ulegnie kolejnemu podwyższeniu, gdyż Parlament Europejski rozważa redukcję emisji o 60% do 2030 r.²⁸ Państwa członkowskie zobowiązane są do przygotowania krajowych strategii przystosowania do zmian klimatu, które zapewnią realne możliwości osiągnięcia ww. celów.

Instrumentem do ich realizacji jest oparcie działań na *smart governance*. Komisja współpracować będzie z państwami nie tylko na szczeblu centralnym, ale również ze wszystkimi grupami społeczeństwa. Wymaga to szczególnego podkreślenia z uwagi na szeroki katalog podmiotów uprawnionych, odformalizowanie procedury, a także samo znaczenie współudziału w tworzeniu tzw. planów terytorialnych, które staną się częścią nowej krajowej strategii klimatyczno-energetycznej. Działania te mają angażować obywateli na zasadzie *smart governance* będącej łącznikiem poziomu samorządowego i krajowego. Celem jest ustalenie możliwie najlepszych praktyk, które przyczynią się do wydania krajowej strategii klimatyczno-energetycznej, uwzględniającej wytyczne ambicje oraz dostosowanej do możliwości adaptacyjnej państwa członkowskiego.

²⁵ Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM(2020) 80 final.

²⁶ Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, COM(2020) 22 final.

²⁷ Konkluzje Rady Europejskiej z 10–11.12.2020 r. (EUCO 22/20), s. 6.

²⁸ Parlament Europejski, *Framework for achieving climate neutrality*, Decision by Parliament, (2020/0036(COD)), 2020.

Poprzednio obowiązująca polska strategia krajowa, zgodnie z którą udział źródeł odnawialnych energii w 2010 r. wynosił ok. 10%, nie spełniła swoich założeń, biorąc pod uwagę, że obecnie stanowią one ok. 11% w miksie energetycznym (tzw. procentowym udziale poszczególnych paliw w końcowym zużyciu energii brutto)^{29,30}. W świetle nowo przyjętej polityki energetycznej udział OZE ma zwiększyć się do co najmniej 23% do 2030 r., a jednym z filarów realizacji tego celu ma być sprawiedliwa, partycypacyjna transformacja energetyczna³¹. Dialog społeczny ma zapobiec ekskluzji społecznej i włączać do niego możliwie szerokie grono podmiotów zainteresowanych. Poparcie społeczne w Polsce dla strategii klimatyczno-energetycznej wynoszące 92% wskazuje, że obywatele czują współodpowiedzialność w zakresie ochrony klimatu i chcą brać czynny udział w procesie decyzyjnym na zasadzie *smart governance*³². Przedsiębiorcy, inwestorzy czy inne grupy społeczne mogą aktywnie uczestniczyć w tworzeniu długoterminowego planu rozwoju gospodarki uwzględniającego stopniowe zwiększanie udziału energetyki zeroemisyjnej, co jest jedyną ścieżką do dekarbonizacji. Państwa członkowskie otrzymają wsparcie finansowe zależne od ich pozycji startowej i stojących przed nimi wyzwań³³. W związku z tym Polska planowo ma zostać objęta jednym z najwyższych poziomów finansowania i powinna dobrze wykorzystać tę szansę³⁴.

5. Wnioski

Smart governance to sygnał dla wszystkich podmiotów podejmujących działania na rzecz klimatu, mogących uzyskać narzędzia do wdrożenia wyników swoich badań w opracowanie krajowej strategii klimatyczno-energetycznej. Należy zauważyć, że dostosowanie gospodarki do nowej polityki klimatycznej nie jest możliwe pozostając przy tradycyjnym modelu administracji publicznej. W odniesieniu do wskazanych wcześniej ryzyk niezbędne jest przygotowanie analizy opartej na odpowiedzialnym prognozowaniu. Pomimo planowania w perspektywie 10 lat niezbędne jest współdziałanie wielu grup eksperckich. Współdecydowanie powinno odbywać się z uwzględnieniem kolejnych

²⁹ Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012, *Strategia rozwoju kraju 2020, Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, 2012.

³⁰ Eurostat, *Renewable Energy Statistics. Share of Energy from Renewable Sources in the EU Member States*, 2020.

³¹ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z 2.03.2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 264).

³² *Postawy wobec polityki energetycznej*, Raport TNS Polska na zlecenie Fundacji Greenpeace Polska, 2015.

³³ A. Pinkas, R. Nowakowski, *Poland Can Benefit the Most From the Just Transition Fund, but Not Unconditionally*, Report Q1 (59), Central Europe Energy Partners, 2020.

³⁴ Komisja Europejska, *European Semester 2020, Overview of Investment Guidance on the Just Transition Fund 2021-2027 per Member State*, 2020.

etapów transformacji, nie oscylując wyłącznie wokół krótkoterminowej osi planowania. Możliwość przeprowadzenia dekarbonizacji polegającej na uniezależnieniu gospodarki od energetyki opartej na paliwie węglowym jest uwarunkowana stopniowym dostosowywaniem poszczególnych sektorów do wdrożenia odnawialnych źródeł energii, których udział do 2030 r. w polskim miksie energetycznym stanowić ma co najmniej 23%. Nowa unia energetyczna nie pozostawia wątpliwości, że udział społeczeństwa jest obligatoryjnym elementem osiągnięcia neutralności klimatycznej, ponieważ skala korzystania z technologii zeroemisyjnej warunkuje ten cel.

Literatura

- Benhabib S. (Ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton 1996.
- Bielawska M., *Warsztaty z zakresu ochrony środowiska w kontekście human smart cities*, 2019.
- Brzuśnian A., *Wrocław jako przykład miasta inteligentnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 470.
- Carter N., *Greening Government in The Politics of Environment: Ideas, Activism, Policy*, Cambridge 2007.
- Chomiak-Orsa I., Szurant P., *W kierunku smart city – perspektyw polskie i światowe*, Wrocław 2015.
- Chrisidu-Budnik A., Przedzińska J., *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11.
- Dryzek J., *Discursive democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge 1990.
- Eurostat, *Renewable Energy Statistics, Share of Energy from Renewable Sources in the EU Member States*, 2020.
- Izdebski H., *Prawo do miasta – perspektywa prawnika*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12.
- Kapsa J., *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu smart. Doświadczenia Polski na tle innych państw*, Bydgoszcz 2017.
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność administracji publicznej, struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.
- Lefebvre H., *Prawo do miasta „Praktyka Teoretyczna”* 2012, t. 5.
- Myślecki W., *Doktrynalne priorytety nowej polityki energetycznej Polski do 2040*, Politechnika Wrocławska, V Kongres DISE, Wrocław 2019.
- Pinkas A., Nowakowski R., *Poland Can Benefit the Most from the Just Transition Fund, but Not Unconditionally*, Report Q1 (59), Central Europe Energy Partners, 2020.

- Pinkas A., Nowakowski R., *Wyniki aukcji OZE w Polsce na tle European Green Deal – czyli co było istotne dla energetyki w 2019 i co odegra kluczową rolę w 2020*, Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych, 2020.
- Väyrynen R., *Globalisation and Global Governance*, Oxford, 1999.
- Väyrynen T., *Culture and International Conflict Resolution: A Critical Analysis of the Work of John Burton*, Manchester 2001.
- Wettstein F., *CSR and the Debate on Business and Human Rights: Bridging the Great Divide*, "Business Ethics Quarterly" 2012, Vol. 22, No. 4.

Źródła

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 2).
- Karta Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).
- Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, 1966 (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).
- 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. 26).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Pakiet dotyczący Unii energetycznej, Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r., SWD(2015) 17 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, *Czysta planeta dla wszystkich, Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, COM(2018) 773 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski Zielony Ład*, COM/2019/640 final.
- Konkluzje Rady Europejskiej z 10–11.12.2020 r. (EUCO 22/20).
- Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z 2.03.2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 264).
- Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, COM(2020) 22 final.
- Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM(2020) 80 final.

Komisja Europejska, *European Semester 2020, Overview of Investment Guidance on the Just Transition Fund 2021-2027 per Member State*, 2020.

Parlament Europejski, *Framework for achieving climate neutrality*, Decision by Parliament, (2020/0036(COD)), 2020.

Strategia rozwoju kraju 2020, *Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012.

UN-Habitat, *Abu Dhabi Declared Actions, Cities of Opportunities: Connecting Culture and Innovation*, *World Urban Forum*, 2020.