

Hubert Guz

Uniwersytet Ignatianum w Krakowie

<https://orcid.org/0000-0001-8230-6182>

<https://doi.org/10.35765/slowniki.612>

Polityka ekologiczna

Streszczenie

DEFINICJA POJĘCIA: Polityka ekologiczna (ochrony środowiska) to zespół działań mających na celu stworzenie warunków do ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, która polega na zachowaniu równowagi pomiędzy celami gospodarczymi, społecznymi a ochroną środowiska z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń.

ANALIZA HISTORYCZNA POJĘCIA: W ostatnim stuleciu polityka ekologiczna ewoluowała od ujęcia lokalnego (problemy tzw. końca rury) do podejścia globalnego, które niesie złożone wyzwania (m.in. nadmierne ocieplanie się klimatu), wymagające zaangażowania całej społeczności międzynarodowej.

UJĘCIE PROBLEMOWE POJĘCIA: Polityka ekologiczna z perspektywy Polski jest prowadzona na trzech płaszczyznach, na których wyznaczono zbieżne priorytety: świat (cele zrównoważonego rozwoju ONZ i porozumienie paryskie), UE (Europejski Zielony Ład i Czysty Ład Przemysłowy) i kraj (Polityka Ekologiczna Państwa 2030).

REFLEKSJA SYSTEMATYCZNA Z WNIOSKAMI I REKOMENDACJAMI: Problemy lokalne są rozwiązywane coraz skuteczniej, działania w sferze globalnej są ograniczone, zbyt wolno wdrażane i często zawężają się do deklaracji. Jedynie Unia Europejska prowadzi obecnie konsekwentną i spójną wewnętrzną politykę ekologiczną, uwzględniającą problemy globalne.

Słowa kluczowe: polityka ekologiczna, ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, Polityka Ekologiczna Państwa 2030

Definicja pojęcia

W 1968 r. amerykański ekolog G. Hardin użył w kontekście środowiska naturalnego określenia „tragedia wspólnego pastwiska” podkreślając, że wszędzie tam, gdzie wspólne zasoby są atrakcyjne, ludzie eksploatują je nadmiernie (krótkookresowo), prowadząc do ich zużycia i zniszczenia (długookresowo) (Hardin, 2013, s. 185–196). Analogia ta podkreśla konieczną rolę „gospodarza, który zadba o pastwisko”, tworząc reguły korzystania z dobra wspólnego, pilnując użytkowników i interweniując w razie potrzeby. Działania gospodarza to nic innego jak polityka publiczna w zakresie ochrony środowiska, nazywana polityką ekologiczną.

W literaturze funkcjonują różne podejścia do pojęcia polityki ekologicznej: od jej wąskiego rozumienia – jako jedynie regulacji prawnych – po kompleksową koncepcję integrującą cele środowiskowe z rozwojem społeczno-ekonomicznym i wyposażoną w szerokie spektrum narzędzi. W tym horyzontalnym ujęciu polityka ekologiczna definiowana jest jako świadoma i celowa działalność państwa, samorządów terytorialnych i podmiotów gospodarczych w zakresie gospodarowania środowiskiem, która ma prowadzić do zapewnienia wysokiej jakości życia i zdrowia ludzi poprzez skuteczną ochronę środowiska (Poskrobko, 2007, s. 77).

Artykuł 13. Prawa ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 poz. 647, 1080) mówi, że „polityka ochrony środowiska to zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. „Zespół działań” przytoczony w ustawowej definicji odnosi się do instrumentów, którymi dysponuje państwo. Można je podzielić na następujące kategorie:

- regulacyjne i administracyjne – regulacje i normy prawne, limity, koncesje, pozwolenia (sektorowe, zintegrowane, wodno-prawne), decyzje środowiskowe, oceny oddziaływania na środowisko,
- ekonomiczne – podatki, opłaty (np. za gospodarcze korzystanie ze środowiska, opłaty recyklingowe), subwencje/dotacje, kary/zachęty finansowe, system handlu emisjami,
- planistyczne – strategie, programy, projekty, planowanie przestrzenne,

- informacyjne – systemy monitoringu i uprzednich ocen oddziaływania na środowisko, certyfikaty ekologiczne, badania naukowe,
- edukacyjne – edukacja ekologiczna.

Różnorodność powyższych narzędzi obrazuje złożoność działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska.

Państwo, a szerzej sektor publiczny, jest również inwestorem, przedsiębiorcą, posiadaczem nieruchomości, konsumentem, producentem energii itd. – tym samym ma bezpośredni wpływ na środowisko. Nie tylko jako podmiot, który odpowiada za tworzenie „warunków niezbędnych do ochrony środowiska”, ale także jako istotny użytkownik środowiska. Ta podwójność sprawia, że często sektor publiczny odgrywa dwie przeciwstawne role – stara się chronić środowisko, a jednocześnie negatywnie na nie wpływa (np. polski sektor energetyczny).

Przedmiotem polityki ekologicznej jest środowisko przyrodnicze, ale także relacje zachodzące w systemie społeczeństwo – gospodarka – środowisko, m.in. krajobraz, zasoby naturalne, walory przyrodnicze, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, czyli wszystkie elementy wpływające na zrównoważony rozwój. Natomiast podmiotem polityki ekologicznej jest państwo na różnych szczeblach swojego działania (Poskrobko, 2007).

Podsumowując, polityka ekologiczna koncentruje się na problemach wynikających z negatywnego wpływu człowieka na środowisko. Problemy te mają istotne znaczenie dla naszego zdrowia, dobrostanu i warunków życia. W praktyce polityka ekologiczna determinuje wiele decyzji publicznych, gospodarczych i społecznych (Loomis & Helfand, 2001, s. 330).

To zaniedbane i stratowane „wspólne pastwisko”, o które nie jesteśmy w stanie dbać na zasadach rynkowych, uzasadnia interwencję publiczną. Interwencję, która w świadomy i celowy sposób ma zapewnić racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych i ich ochronę.

Przywołane definicje koncentrują się na sektorze publicznym, stawiając go w roli gospodarza, rzadziej natomiast wspominają sektor gospodarczy i obywateli. Z dzisiejszej perspektywy, która musi uwzględniać globalną skalę i złożoność problemów środowiskowych, zasadna byłaby zmiana narracji i podkreślanie, że wszyscy jesteśmy gospodarzami „pastwiska” i wszyscy ponosimy za nie odpowiedzialność.

Analiza historyczna pojęcia

Analizując podejście do ochrony środowiska (polityki ekologicznej) w ostatnim stuleciu, można zarysować dwa okresy: pierwszy, kiedy uświadamiano sobie problemy środowiskowe i szukano lokalnych rozwiązań, i drugi, w którym dodatkowo zaczęto rozpatrywać globalne, negatywne oddziaływanie człowieka na środowisko i poszukiwać kompleksowych środków zaradczych.

Wpływ człowieka na środowisko naturalne w skali globalnej w erze przedindustrialnej można uznać za znikomy – to środowisko kształtowało działania cywilizacji – sprzyjając lub nie m.in. jej rolniczym poczynaniom. Rewolucja przemysłowa w kolejnych odsłonach – para, elektryczność, komputery i internet – spotęgowała wpływ cywilizacji na środowisko oraz drastycznie skróciła czas, jaki człowiek pozostawiał środowisku naturalnemu na regenerację.

Na początku XX wieku świadomość szkodliwego wpływu zanieczyszczeń z przemysłu i rolnictwa zaczęła kształtować się w najbogatszych społeczeństwach, pociągając za sobą rozwiązania prawne – w zakresie ochrony środowiska. O ile jakoś radzono sobie z problemami typu *end of pipe* („koniec rury” obrazujący lokalne oddziaływanie) i ograniczano zanieczyszczenia w konkretnych miejscach, o tyle szybko postępujący rozwój gospodarczy oraz problemy związane z rozproszonymi źródłami zanieczyszczeń (np. transport, budownictwo) sprawiały, że podejmowane działania, głównie rozwiązania prawne, jedynie spowalniały tempo negatywnych zjawisk o globalnym oddziaływaniu. To „spowalnianie tempa negatywnych zjawisk” jest swoistą pułapką, która przez wiele lat usypiała naszą czujność, dając poczucie, że „coś robimy”. To „coś” było jednak często jedynie przesuwaniem problemów w czasie.

Raport *Człowiek i jego środowisko* z 1969 r., opracowany przez sekretarza generalnego ONZ S. U Thanta, był jednym z pierwszych dokumentów mówiących o globalnych problemach środowiskowych (z którymi nie można sobie poradzić, działając jedynie lokalnie) i stał się przyczynkiem do organizacji pierwszej konferencji ONZ poświęconej środowisku (U Thant, 1969). Konferencja sztokholmska (1972 r.), znana z hasła „Jest tylko jedna Ziemia”, zaowocowała deklaracją, która w 26 zasadach zarysowała kluczowe wyzwania w obszarze ochrony środowiska (Deklaracja sztokholmska, 1972).

To wtedy po raz pierwszy został użyty termin „zrównoważony rozwój”. Koncepcja ta stanowiła przełom w stronę globalnego i systemowego spojrzenia na problemy środowiska i jego ochrony. W świecie naukowym już wcześniej pojawił się termin „sozologia” wprowadzony przez polskiego geologa W. Goetla w 1965 r., łączący ochronę środowiska ze zmianami cywilizacyjnymi. Najczęściej przywoływana definicja zrównoważonego rozwoju pochodzi z raportu Brundtland (1987), który definiuje go jako „rozwój odpowiadający obecnym potrzebom bez uszczerbku dla możliwości spełnienia swoich potrzeb przez przyszłe pokolenia”. Formalną emanacją tej zasady jest opracowana w 2015 r. przez ONZ strategia realizacji 17 celów zrównoważonego rozwoju (tzw. Agenda 2030).

W 1992 r. w Rio de Janeiro odbył się Szczyt Ziemi, na którym przyjęto kolejne istotne deklaracje (nadał typu *soft law*). Były to: Agenda 21, Deklaracja z Rio, Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i Konwencja o różnorodności biologicznej. Szczyt zapoczątkował także coroczne sesje Konferencji stron ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP), które odbywają się do dziś.

Konferencja w Kioto (1996 r.) zaowocowała z kolei pierwszym dokumentem międzynarodowym o charakterze *hard law* – tzw. Protokołem z Kioto, który zawierał cele redukcji emisji gazów cieplarnianych dla regionów i krajów (zaledwie o 5% w odniesieniu do poziomu z 1990) (Protokół z Kioto, 1990). Inną sprawą pozostaje realizacja tych celów – protokół wszedł w życie dopiero w 2005 r., m.in. USA go nie ratyfikowały, a tzw. mechanizmy wspólnego wdrażania oraz handlu emisjami budziły szereg zastrzeżeń. Powyższe spowodowało, że w okresie jego obowiązywania globalna emisja gazów cieplarnianych stale rosła (1990: 22 729 Mt, 2020: 35 127 Mt). Jedyne zauważalne, jednak krótkotrwałe spadki wystąpiły w trakcie kryzysu finansowego (2008) i pandemii COVID-19 (2020) (globalcarbonatlas.org, dostęp: 2.11.2025).

W Polsce (dla której punktem odniesienia jako dla kraju postsocjalistycznego był rok 1988) emisja gazów cieplarnianych zmniejszyła się w latach 1988–2001 aż o 33%. Te 33% redukcji nie może być traktowane jako sukces – co prawda emisyjność w wielu dziedzinach polskiej gospodarki spadała, ale jednocześnie istotnym źródłem redukcji była transformacja ustrojowa i gospodarcza, w wyniku której załamał się przemysł ciężki. Ten pozorny sukces uspił także kolejne polskie rządy,

które bardzo wolno wdrażały działania z zakresu ograniczenia emisji, w szczególności w sektorze energetycznym.

Za kolejny moment przełomowy dla walki z globalnym ociepleniem uznaje się porozumienie paryskie z 2015 r. (21 sesja COP). Do Porozumienia przystąpiło 194 państw, w tym Unia Europejska – spełniono warunek ratyfikacji przez 55 krajów odpowiadających za co najmniej 55% światowych emisji gazów cieplarnianych.

W porozumieniu paryskim określono ogólnoświatowy plan działania, który miał uchronić ludzkość przed zbyt dynamiczną zmianą klimatu dzięki ograniczeniu globalnego ocieplenia do wartości poniżej 2°C oraz dążeniu do utrzymania go na poziomie 1,5°C w stosunku do ery przedprzemysłowej – przed 1880 rokiem (Porozumienie paryskie, 2017). Dziś z perspektywy dekady widać, że ambitne cele porozumienia praktycznie wdraża jedynie UE, robiąc to m.in. poprzez strategię Europejski Zielony Ład.

W 2025 odbył się w Brazylii jubileuszowy COP 30 (20. rocznica Protokołu z Kioto i 10. rocznica porozumienia paryskiego). Po raz kolejny dyskutowano o: łagodzeniu zmian klimatu, adaptacji, transformacji energetycznej, bioróżnorodności, transformacji rolnictwa i odporności. Dyskusje nie przyniosły rewolucyjnych postępów na miarę porozumienia paryskiego, a geopolityczna atmosfera szczytu również nie wróżyła intensyfikacji działań proklimatycznych.

Kluczowym pytaniem o polityki publiczne jest zawsze ocena ich skuteczności. Koncentracja na nadmiernym ociepleniu klimatu jako skutku emisji gazów cieplarnianych przynosi jednoznaczną ocenę. W 1960 r. światowa emisja gazów cieplarnianych wynosiła 9 387 Mt (Mega ton), w 2000 było to już 25 511 Mt, a w 2023 – 37 792 Mt, a prognoza na 2025 to aż 38 100 Mt (globalcarbonatlas.org, dostęp: 2.11.2025).

Jeśli przyjmiemy za punkt odniesienia średnią temperaturę na Ziemi w 1880 r., to zobaczymy, że w 2000 r. wzrost temperatury sięgnął 0,5°C, a w 2024 1,28°C (<https://science.nasa.gov/climate-change/>, dostęp: 2.11.2025).

Dane te pokazują, że działania na rzecz ochrony „wspólnego pastwiska” nie przyniosły znaczących efektów, co niestety utwierdza część opinii publicznej w przekonaniu, że nie warto nic robić w tym zakresie.

Ujęcie problemowe pojęcia

Analizując współczesną problematykę polityki ekologicznej na płaszczyznach: świat, Unia Europejska i Polska, jako punkty odniesień można przyjąć trzy dokumenty strategiczne, którymi są opracowana przez ONZ Agenda 2030, Europejski Zielony Ład i Polityka Ekologiczna Państwa 2030.

Agenda 2030

Agenda 2030 – cele zrównoważonego rozwoju – obejmuje 17 celów do realizacji do roku 2030 r., którym przypisano 169 zadań. Cele koncentrują się wokół pięciu filarów: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój i współpraca. Filar „Planeta” obejmuje ochronę zasobów naturalnych i klimatu, zrównoważone zarządzanie wodą, energią i ekosystemami (Agenda 2030, 2015). Kluczowe cele środowiskowe w Agendzie to:

Cel 7: Zapewnienie powszechnego dostępu do stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie.

Cel 12: Zapewnienie zrównoważonych wzorców konsumpcji i produkcji, w tym zmniejszenie ilości marnowanej żywności i odpadów oraz efektywne zarządzanie chemikaliami i odpadami.

Cel 13: Podjęcie pilnych działań w celu zwalczania zmian klimatu i ich skutków.

Cel 14: Ochrona i zrównoważone wykorzystywanie oceanów, mórz i zasobów morskich dla zrównoważonego rozwoju.

Cel 15: Ochrona, przywracanie i promowanie zrównoważonego użytkowania ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, walka z pustynnieniem, zatrzymanie degradacji gleb i ochrona bioróżnorodności.

Poszczególne rządy implementują Agendę poprzez tworzenie krajowych polityk, strategii i programów, jednak zakres i tempo tych działań są niewystarczające. Cele ONZ trafiły do światowego mainstreamu i są promowane nie tylko w sferze publicznej, ale i w biznesie, czy katolickiej nauce społecznej. Papież Franciszek w encyklice *Laudato si'* (2015) apelował o wprowadzenie zmian w stylu życia, które będą szanować środowisko i wskazywała na wpływ kryzysu ekologicznego na najuboższych. Była

to kontynuacja myśli ujętej w encyklice *Centesimus annus* Jana Pawła II (1991), w myśl której ludzkość ma obowiązek dbać o Ziemię i jej zasoby.

Europejski Zielony Ład

W Traktacie o funkcjonowaniu UE (Dz.U. C 202 z 7.06.2016) wskazano, że UE jest organem kompetentnym do decydowania w sprawie polityki ochrony środowiska, obejmującej zanieczyszczenie powietrza i wody, gospodarkę odpadami i zmiany klimatu.

Unijna polityka ekologiczna opiera się na idei zrównoważonego rozwoju, ochronie zdrowia ludzi i przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym. Koncepcje te przełożono na zasady:

- ostrożności – jeżeli działanie może powodować szkody w środowisku i nie ma pewności co do ich skutków, działanie to nie powinno być wdrażane,
- przezorności – należy przewidywać potencjalne szkody dla środowiska naturalnego i zapobiegać im, a nie jedynie reagować na nie,
- usuwania zanieczyszczeń u źródła, wraz z regułą „zanieczyszczający płaci” – jeżeli szkoda już powstała, zanieczyszczający ma obowiązek naprawić szkodę i pokryć koszty.

Europejski Zielony Ład (EZŁ) to strategia rozwoju gospodarczego, której celem jest przekształcenie UE w neutralny klimatycznie, zrównoważony i konkurencyjny kontynent do 2050 r. Obejmuje on działania mające na celu wspieranie wzrostu gospodarczego przy jednoczesnej ochronie środowiska, a jego kluczowe założenia to m.in. ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r., rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym oraz ochrona różnorodności biologicznej i zasobów naturalnych (Europejski Zielony Ład, 2019).

EZŁ wyznacza 10 priorytetów:

1. Neutralność klimatyczna Europy – osiągnięcie zerowej emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r., zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu do poziomu z 1990 r.
2. Gospodarka o obiegu zamkniętym – zwiększenie wydajności i zrównoważonego wykorzystania zasobów z naciskiem na recykling i ponowne wykorzystanie materiałów.

3. Renowacja budynków.
4. Zero zanieczyszczeń.
5. Ekosystemy i bioróżnorodność.
6. Zdrowa żywność i zrównoważone rolnictwo.
7. Zrównoważony transport.
8. Środki finansowe dla najbardziej potrzebujących regionów.
9. Badania, rozwój i innowacje.
10. Reprezentacja dyplomatyczna na zewnątrz UE.

EZŁ nakłada także na działania i polityki UE obowiązek „nieczynienia poważnych szkód” pod względem środowiskowym (DNSH) i ułatwiania sprawiedliwej transformacji energetycznej.

Należy wyraźnie podkreślić, że EZŁ jest strategią rozwoju gospodarczego, a nie strategią ochrony środowiska. Jednym z jego kluczowych celów było budowanie niezależności energetycznej UE, która dzisiaj importuje ok. 55% surowców energetycznych (głównie ropa i gaz).

Jednocześnie już od 1973 r. Komisja Europejska przygotowuje wieloletnie programy precyzujące cele i działania unijnej polityki ochrony środowiska. Obecny, ósmy program (z 2022 r.) konsumuje praktycznie cele Europejskiego Zielonego Ładu (8 Program..., 2022):

- osiągnięcie do 2050 r. celu redukcji emisji gazów cieplarnianych wyznaczonego na 2030 r. oraz neutralności klimatycznej,
- wzrost zdolności adaptacyjnych, wzmocnienie odporności i redukcja podatności na zmianę klimatu,
- dążenie do modelu regeneracyjnego wzrostu, uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów i degradacji środowiska oraz przyspieszenie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym,
- osiągnięcie zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń, w tym zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby oraz ochrona zdrowia i dobrostanu Europejczyków,
- ochrona, zachowanie i przywrócenie różnorodności biologicznej oraz rozwój kapitału naturalnego,
- redukcja presji na środowisko i klimat związanej z produkcją i konsumpcją.

Te strategiczne cele są realizowane przez szereg polityk i programów, m.in.: Strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 (2020), Strategia

„Od pola do stołu” (2020), Komunikat KE „Wizja dla rolnictwa i żywności” (2025) oraz rozwiązań prawnych, m.in. dyrektywy dotyczące gospodarowania odpadami, charakterystyki energetycznej budynków.

To tylko niewielki wycinek działań, które podejmuje UE w celu realizacji polityki ekologicznej. Obrazuje on zarówno zakres, jak i poziom komplikacji wyzwań środowiskowych. Należy podkreślić, że skuteczność tej polityki zależy w dużej mierze od jej wdrożenia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w myśl nadrzędnej zasady wspólnotowej – tj. zarządzania wielopoziomowego. Kolejny aspekt dotyczy pieniędzy, które UE dystrybuje w ramach swojej największej polityki – polityki spójności, ponad 30% z nich przeznaczane jest na działania prośrodowiskowe.

Polityka ekologiczna UE ma też swój wymiar instytucjonalny – w 1990 r. w Kopenhadze powstała Europejska Agencja Środowiska, wspierająca rozwój, wdrożenia i oceny polityki ekologicznej. W 2020 r. Agencja opublikowała szóste sprawozdanie na temat stanu i perspektyw środowiska w Europie. UE prowadzi także stały monitoring poprzez europejski program obserwacji Ziemi (Copernicus), który dostarcza danych satelitarnych z obserwacji środowiska.

UE jest bez wątpienia najbardziej zaangażowanym aktorem na arenie międzynarodowej działającym na rzecz ochrony środowiska. Dziś kraje UE emitują mniej niż 10% gazów cieplarnianych na świecie. Wielu populistów używa tych danych, aby zobrazować bezsens polityki ekologicznej UE i jej znikome oddziaływanie globalne. To płytkie podejście deprecjonuje niestety wiele sensownych i pionierskich rozwiązań.

Z drugiej strony unijna polityka ekologiczna (skomplikowana i zbiurokratyzowana) zderza się z wyzwaniami gospodarczymi i czasami staje się barierą dla przedsiębiorstw. Raport Draghiego z 2024 r., oceniający konkurencyjność gospodarki UE, wskazał na słabnącą pozycję gospodarczą Europy na tle Chin i USA, jako jeden z kluczowych powodów podając niewydolność sektora energetycznego. W 2025 r. Komisja Europejska zaprezentowała strategię Czysty Ład Przemysłowy, która wyrażnie koncentruje się na poprawie konkurencyjności unijnej gospodarki. Zakłada m.in. obniżenie cen energii, uproszczenie regulacji i wsparcie dla odnawialnych źródeł energii, przeznaczenie 100 mld euro na rozwój czystych technologii oraz dalszą promocję gospodarki cyrkularnej. Strategia ta nie zakłada odejścia od EZŁ i dekarbonizacji, przesuwa jednak znacząco priorytety w stronę celów gospodarczych.

Polityka Ekologiczna Państwa do 2030 roku

Polityka ekologiczna pojawiła się w debacie publicznej w Polsce już w trakcie obrad okrągłego stołu, w 1989 r. Dekadę później przyjęto Ustawę Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 poz. 647, 1080), która reguluje: zasady ochrony i kształtowania środowiska, warunki korzystania ze środowiska, wprowadzanie substancji i energii do środowiska, koszty korzystania ze środowiska zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, obowiązki administracji w zakresie ochrony środowiska oraz odpowiedzialność i sankcje za naruszenie przepisów. Niniejsza ustawa nakłada także na państwo obowiązek wdrożenia polityki ekologicznej państwa.

Konstytucja RP (1997 r.) wprowadziła zasadę zrównoważonego rozwoju jako podstawę polityki ekologicznej w Polsce (art. 5). W myśl tej zasady zrównoważony rozwój polega na integrowaniu działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, ochrony środowiska i – co najważniejsze – na tworzeniu warunków dla rozwoju, który nie będzie wpływał negatywnie na możliwości rozwoju przyszłych pokoleń. Kolejne edycje PEP (tabela 1) ewaluowały w stronę kompleksowego podejścia uwzględniającego obok priorytetów krajowych także te europejskie.

Tabela 1. Ewolucja polityki ekologicznej w Polsce

Edycje PEP	Cele
1. PEP 1991 Uchwała Sejmu RP z 10 maja 1991 r.	zapobieganie degradacji środowiska, racjonalne użytkowanie zasobów, rozwój edukacji ekologicznej, zwiększenie udziału państwa w finansowaniu, konieczne prawne usprawnienia administracyjne
2. PEP Uchwała Sejmu RP 2001 oraz program wykonawczy na lata 2002–2010.	zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa, stworzenie podstaw dla zrównoważonego rozwoju, uwzględnienie ochrony środowiska w politykach sektorowych
3. PEP na lata 2003–2006 z perspektywą 2007–2010, Uchwała Sejmu RP z dnia 8 maja 2003 r.	integracja aspektów ekologicznych z politykami sektorowymi, zapewnienie zgodności z wymogami UE, poprawa stanu środowiska, wdrożenie ocen oddziaływania na środowisko
4. PEP na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016, Uchwała Sejmu RP z dnia 22 maja 2009 r.	poprawa jakości środowiska, realizacja zasady zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałanie zmianom klimatu, ochrona zasobów naturalnych w tym bioróżnorodności, rozwój ocen oddziaływania na środowisko, instrumenty rynkowe (np. zachęty dla przedsiębiorstw), edukacja ekologiczna

5. Polityka Ekologiczna Państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej (PEP 2030), Uchwała Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r.	zrównoważone gospodarowanie wodami, likwidacja emisji zanieczyszczeń do powietrza, ochrona powierzchni ziemi, przeciwdziałanie zmianom klimatu, edukacja, rozwój gospodarki w obiegu zamkniętym, zarządzanie zasobami geologicznymi i surowcowymi
---	---

Obecnie obowiązująca Polityka Ekologiczna Państwa 2030 (PEP 2030) to strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej, przyjęta w 2019 r. Jej główny cel to rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców, realizowany poprzez cele szczegółowe:

1. Środowisko i zdrowie – poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego.
2. Środowisko i gospodarka – zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska.
3. Środowisko i klimat – łagodzenie zmian klimatu i adaptacja do nich oraz zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych.

Dodatkowo w jej ramach wyznaczono cele horyzontalne wspierające realizację celów szczegółowych:

1. Środowisko i edukacja – rozwijanie kompetencji (wiedzy, umiejętności i postaw) ekologicznych społeczeństwa.
2. Środowisko i administracja – poprawa efektywności funkcjonowania instrumentów ochrony środowiska.

Realizacja celów PEP 2030 odbywa się poprzez wdrożenie kompleksowych kierunków interwencji (tabela 2), wspieranych przez projekty strategiczne oraz systemowe mechanizmy prawne i finansowe.

Tabela 2. Kierunki interwencji obejmujące 13 obszarów tematycznych Polityki Ekologicznej Państwa 2030

Obszar tematyczny	Priorytety
Gospodarowanie wodami	dostęp do czystej wody i dobry stan wód powierzchniowych i podziemnych, wdrożenie jednolitej struktury zarządzania gospodarką wodną w układzie zlewniowym
Ochrona powietrza	likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń do powietrza (zwłaszcza niskiej emisji), rozwój pomiarów jakości powietrza, wsparcie przyłączania do sieci ciepłowniczych
Ochrona powierzchni ziemi i gleb	identyfikacja gleb zanieczyszczonych remediacja (usuwanie lub zmniejszanie ilości substancji szkodliwych)
Bezpieczeństwo ekologiczne	przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska oraz zapewnienie bezpieczeństwa biologicznego, jądrowego i ochrony radiologicznej, w tym uregulowanie kwestii uciążliwości zapachowej i walka z hałasem

Zarządzanie dziedzictwem przyrodniczym i krajobrazem	ochrona i poprawa stanu różnorodności biologicznej i krajobrazu, w tym doskonalenie zarządzania siecią Natura 2000 oraz zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych
Gospodarka leśna	wspieranie wielofunkcyjnej i trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, wykorzystanie potencjału lasów do łagodzenia zmian klimatu
Gospodarka odpadami (GOZ)	przejsięcie do gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), zapobieganie powstawaniu odpadów i inwestycje w recykling oraz wykorzystanie surowców wtórnych
Zarządzanie zasobami geologicznymi	opracowanie i wdrożenie spójnej polityki surowcowej państwa, delimitacja i ochrona złóż strategicznych
Ekoinnowacje i BAT	wdrażanie ekoinnowacji (technologii poprawiających efektywność wykorzystania zasobów) oraz upowszechnianie najlepszych dostępnych technik (BAT)
Przeciwdziałanie zmianom klimatu (mitygacja)	realizacja celów polityki klimatycznej UE do 2030 r. i postanowień porozumienia paryskiego, rozwój geotermii i koncepcji Leśnych Gospodarstw Węglowych
Adaptacja do zmian klimatu	zarządzanie ryzykiem powodziowym i suszą, opracowanie planów adaptacji dla obszarów zurbanizowanych, rozwój zielono-błękitnej infrastruktury
Edukacja ekologiczna	kształtowanie wzorców zrównoważonej konsumpcji, prowadzenie edukacji nieformalnej, formalnej i pozaformalnej
System kontroli i finansowania	usprawnienie systemu kontroli i zarządzania ochroną środowiska oraz doskonalenie systemu finansowania

Narzędzia wdrażania PEP 2030 obejmują: instrumenty strategiczne, projekty strategiczne, instrumenty (regulacyjne, prawne, finansowe), programy, fundusze, cyfryzację, systemy informacyjne, bazy danych, edukację ekologiczną, monitoring i oceny oddziaływania, współpracę międzynarodową i wewnątrz UE.

Projekty strategiczne to kluczowe, zintegrowane przedsięwzięcia mające charakter katalizatorów zmian, m.in.: Czyste powietrze, Audyty krajobrazowe, Opracowanie i wdrożenie spójnej i kompleksowej Polityki Surowcowej Państwa, GreenEvo – akcelerator zielonych technologii, Leśne Gospodarstwa Węglowe, Budownictwo drewniane, Adaptacja do zmian klimatu, Woda dla rolnictwa. Najważniejsze mechanizmy prawne i finansowe obejmują natomiast następujące elementy:

- zasada „zanieczyszczający płaci” i zasada „użytkownik płaci”,
- gospodarka o obiegu zamkniętym (model produkcji i konsumpcji minimalizujący odpady),
- zielone zamówienia publiczne (wykorzystanie potencjału zamówień publicznych do promowania rozwiązań ekologicznych i innowacyjnych),

- system finansowania ochrony środowiska (wykorzystanie środków krajowych i zagranicznych oraz koordynacja wydatków publicznych z celami ekologicznymi),
- monitoring oparty na wskaźnikach,
- wdrażanie najlepszych dostępnych technik (BAT) w sektorach przemysłowych.

Przeanalizowane powyżej trzy poziomy, na których prowadzona jest polityka ekologiczna (świat, UE i Polska), obrazują złożoność zarówno wyzwań, jak i podejmowanych działań. Przytoczone dokumenty to jedynie strategie wyznaczające kierunki polityki ekologicznej, a ich realizacja to tysiące przepisów, dokumentów, instytucji i narzędzi, które są złożone i często budzą kontrowersje. W Polsce duża liczba działań w tym zakresie realizowana jest także na poziomie samorządowym (województwa i gminy) – tym samym gospodarz „pastwiska” występuje w wielu osobach, co jeszcze bardziej komplikuje prowadzenie polityki ekologicznej.

Strategiczne priorytety i wynikające z nich kierunki działań wydają się zasadne. Oczywiście nie wszystkie cele, jak i narzędzia ich realizacji są trafione, wymagają testowania, ulepszania, zmian. Pozostaje także istotny problem polegający na tym, jak zachęcić, a w niektórych przypadkach zmusić wszystkich użytkowników „pastwiska” do ich wdrażania. Obecnie można odnieść wrażenie, że kraje europejskie zostają same z tym wyzwaniem i również zastanawiają się, czy wyśrubowane ekologiczne cele (o ograniczonym globalnym wpływie) nie spowalniają (a nawet zabijają) europejskiej gospodarki (European Union, 2024).

Refleksja systematyczna z wnioskami i rekomendacjami

Aktualne globalne wyzwania polityki ekologicznej to: zmiany klimatyczne i redukcja emisji gazów cieplarnianych, zanieczyszczenie powietrza i wód, utrata bioróżnorodności i wywieranie presji na ekosystemach, niezrównoważona eksploatacja zasobów naturalnych i nadal duże konflikty interesów pomiędzy celami gospodarczymi, społecznymi a środowiskowymi.

Wśród rekomendacji mówiących o tym, jak zmierzyć się z tymi wyzwaniami, można wymienić: zwiększenie roli odnawialnych źródeł

energii i efektywności energetycznej, wdrażanie gospodarki w obiegu zamkniętym i zrównoważonego transportu, rozwój edukacji ekologicznej i zwiększanie świadomości społecznej, wzmocnienie mechanizmów monitoringu i egzekwowania prawa środowiskowego oraz promowanie współpracy międzynarodowej i integracji polityk na poziomie lokalnym, krajowym i globalnym. Podsumowując, polityka ekologiczna powinna być systemowa, adaptacyjna i uwzględniać wielopoziomowe zarządzanie oraz zrównoważony rozwój w skali lokalnej, jak i globalnej. Ani diagnoza, ani rekomendowane działania nie zmieniły się znacząco przez ostatnie pół wieku. Nieźle radzimy sobie z problemami tzw. końca rury, a w państwach Europy wskaźnik efektywności środowiskowej zwiększa swą wartość, obrazując poprawę jakości zdrowia środowiskowego i żywotności ekosystemu (Block i in., 2024).

Jednak w skali globalnej sytuacja się pogarsza. Co więcej, o ile dekadę temu świat wydawał się gotowy na konkretne działania (porozumienie paryskie), o tyle dzisiaj po raz kolejny szabrujemy i niszczymy nasze „wspólne pastwisko”, a troska Europy to za mało, aby je uratować. Czymś, co nas uspokaja, jest rozwój technologiczny i wywodząca się z niego wiara, że już za chwilę technologia pozwoli nam znacząco ograniczyć emisję gazów cieplarnianych i to bez większych wyrzeczeń.

Teoretycy proponują zróżnicowane modele polityki ekologicznej: od podejścia regulacyjnego opartego na zakazach i normach, przez instrumenty ekonomiczne (podatki, subsydia, dotacje), aż po partycypacyjne modele współpracy międzysektorowej. Praktyka wskazuje, że konieczny jest konglomerat tych narzędzi. Polityka spójności w Unii Europejskiej to jedna z tych specyficznych polityk, która alokuje środki finansowe na realizację projektów i w związku z tym ma realne narzędzie (finansowe, a nie prawne) pozwalające wymagać od beneficjentów konkretnych działań. W polityce spójności zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter horyzontalny, tzn. obowiązuje wszystkich na każdym etapie działań, a w ostatniej dekadzie została ona poszerzona o zasadę DNSH – stanowi to ciekawy przykład implementacji polityki ekologicznej.

Zasada DNSH (ang. *Do No Significant Harm* – „nie czyni poważnej szkody”) oznacza niewspieranie działalności, która powoduje znaczące szkody dla któregośkolwiek z sześciu celów środowiskowych, i dążenie do ich wspierania (tabela 3).

Tabela 3. Cele środowiskowe w ramach zasady DNSH

Cel środowiskowy: łagodzenie zmian klimatu	Znacząca szkoda: znaczące emisje gazów cieplarnianych
Działania na rzecz realizacji celu: • niedopuszczanie do powstania emisji gazów cieplarnianych, • ograniczanie emisji gazów cieplarnianych poprzez poprawę efektywności energetycznej, zwiększenie neutralnej dla klimatu mobilności, wykorzystywanie materiałów odnawialnych, • zwiększanie pochłaniania gazów cieplarnianych poprzez: wytwarzanie, przekazywanie, przechowywanie, dystrybuowanie lub wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych, również poprzez wykorzystywanie innowacyjnych technologii mogących przynieść znaczne oszczędności w przyszłości lub poprzez niezbędne wzmocnienie lub rozbudowę sieci, • wykorzystanie technologii wychwytywania i utylizacji dwutlenku węgla, • wzmocnienie lądowych pochłaniaczy dwutlenku węgla, w tym poprzez przeciwdziałanie wylesianiu i degradacji lasów, rekultywację lasów, zrównoważone gospodarowanie gruntami uprawnymi, obszarami trawiastymi i terenami podmokłymi oraz ich rekultywację, zalesianie oraz rolnictwo regeneracyjne; stworzenie infrastruktury energetycznej wymaganej do obniżenia emisyjności systemów energetycznych, • produkowanie czystych i wydajnych paliw ze źródeł odnawialnych lub neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla.	
Cel środowiskowy: adaptacja do zmian klimatu	Znacząca szkoda: nasilenie niektórych skutków obecnych i przyszłych warunków klimatycznych wywieranych na ludzi, przyrodę lub aktywa
Działania na rzecz realizacji celu: • planowanie i budownictwo odporne na zmiany klimatyczne, • wzrost odporności terenów rolniczych – ochrona przed suszą, uprawianie roślin odpornych na suszę, ochrona przed podtopieniami, • innowacyjne technologie i rozwiązania – systemy ostrzegania o zagrożeniach pogodowych, • rozwój nowej generacji roślin uprawnych, które są bardziej odporne na zmiany klimatyczne, • poprawa świadomości i edukacja, • współpraca międzynarodowa np. poprzez przestrzeganie porozumień międzynarodowych, • ochrona bioróżnorodności, • zmniejszenie zużycia zasobów naturalnych, zmniejszenie konsumpcji, • promowanie GOZ.	
Cel środowiskowy: odpowiednie użytkowanie i ochrona zasobów wodnych i morskich	Znacząca szkoda: szkodenie potencjałowi ekologicznemu wód powierzchniowych, podziemnych lub morskich

Działania na rzecz realizacji celu: • ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami przepływu zrzutów ścieków komunalnych i przemysłowych poprzez zapewnienie odpowiedniego zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych i przemysłowych, • ochrona zdrowia ludzkiego przed niekorzystnymi skutkami zanieczyszczenia wody, a także zwiększenie dostępu do czystej wody pitnej, • poprawa gospodarki wodnej i efektywności zużycia wody, w tym poprzez ochronę i poprawę stanu ekosystemów wodnych oraz promowanie zrównoważonego zużycia wody i jej ponowne wykorzystywanie, • ograniczanie emisji zanieczyszczeń do wód powierzchniowych i wód podziemnych poprzez przyczynianie się do łagodzenia skutków powodzi i susz.	
Cel środowiskowy: gospodarka w obiegu zamkniętym, w tym zapobieganie powstawaniu odpadów i recykling	Znacząca szkoda: brak efektywności w wykorzystywaniu materiałów i zasobów naturalnych lub zwiększenie wytwarzania, spalania lub unieszkodliwiania odpadów
Działania na rzecz realizacji celu: • ograniczenie zużycia surowców pierwotnych lub zwiększenie wykorzystywania produktów ubocznych i surowców wtórnych, • efektywne gospodarowanie zasobami i efektywność energetyczna, • większa trwałość produktów, a także możliwości ich naprawy, ulepszenia lub ponownego użycia, • większa możliwości recyklingu produktów, • ograniczenie zawartości substancji niebezpiecznych w produktach, • przedłużanie okresu użytkowania produktów, w tym poprzez ich ponowne wykorzystanie, projektowanie z myślą o długim użytkowaniu, zmianę przeznaczenia, demontowanie, regenerację, ulepszenie oraz naprawę i wspólne użytkowanie produktów, • zwiększenie wykorzystywania surowców wtórnych i podniesienia ich jakości, również poprzez wysokiej jakości recykling odpadów, • zapobieganie wytwarzaniu odpadów, w tym wytwarzaniu odpadów pochodzących z wydobywania minerałów oraz odpadów z budowy i rozbiórki budynków, rozwój infrastruktury gospodarowania.	
Cel środowiskowy: zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń powietrza, wody lub ziemi	Znacząca szkoda: znaczący wzrost emisji zanieczyszczeń do powietrza, wody lub ziemi
Działania na rzecz realizacji celu: • zapobieganie/ograniczanie emisji zanieczyszczeń – innych niż emisje gazów cieplarnianych – do powietrza, wody lub ziemi, • poprawa jakości powietrza, wody lub gleby na obszarach, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, przy jednoczesnym minimalizowaniu niekorzystnych skutków lub zagrożeń dla zdrowia ludzi i dla środowiska, • zapobieganie niekorzystnym skutkom dla zdrowia ludzi i dla środowiska wynikającym z produkcji, stosowania lub unieszkodliwiania chemikaliów lub minimalizowania takich niekorzystnych skutków, • usuwanie śmieci i innych rodzajów zanieczyszczeń.	
Cel środowiskowy: ochrona lub odtwarzanie bioróżnorodności lub ekosystemów	Znacząca szkoda: szkodzenie dobremu stanowi ekosystemów lub szkodliwość dla siedlisk i gatunków

Działania na rzecz realizacji celu:

- zachowanie przyrody i bioróżnorodności (siedlisk naturalnych i półnaturalnych oraz gatunków, ochrona i odbudowa ekosystemów lądowych i wodnych),
- zrównoważone użytkowanie gruntów i gospodarowanie nimi, w tym odpowiednia ochrona bioróżnorodności gleby, remediacje terenów zanieczyszczonych,
- zrównoważone praktyki rolnicze przyczyniające się do zwiększenia bioróżnorodności lub do powstrzymania degradacji gleby i innych ekosystemów, wylesiania i utraty siedlisk,
- zrównoważona gospodarka leśna.

W myśl zasady DNSH inwestycje realizowane przy wsparciu środków UE nie mogą szkodzić żadnemu z powyższych celów środowiskowych oraz muszą wspomagać realizację co najmniej jednego z nich. Dodatkowo premiuje się projekty, które wspierają więcej niż jeden cel. To przykład kompleksowego narzędzia polityki ekologicznej, który łączy publiczne wsparcie finansowe z dodatkowymi działaniami po stronie beneficjentów, często wychodzącymi ponad wymagania prawne i standardy. Koncepcja ta może wydawać się skomplikowanym administracyjnym, wręcz biurokratycznym rozwiązaniem (konkursy, wytyczne, rekomendacje, ocena projektów, umowy, zamówienia publiczne, kontrole, audyty, ślady rewizyjne itp.), jednak przenosi ona cele środowiskowe z poziomu deklaracji do sfery realizacji i konkretnych efektów. W Polsce obserwujemy to chociażby w tysiącach projektów z zakresu transformacji energetycznej obejmujących głęboką termomodernizację, odnawialne źródła energii, efektywność energetyczną itp.

Polityka ekologiczna stanowi dzisiaj jedno z największych wyzwań wśród polityk publicznych. Intensywne działania, wbrew oczekiwaniom, nie przynoszą aż tak znaczących rezultatów. Żyjemy w paradygmacie trwałego, wręcz bezgranicznego wzrostu (także wzrostu konsumpcji), paradygmacie konkurencji, a nie kooperacji. Pojawia się więc pytanie, czy warunkiem koniecznym dla skutecznej polityki ekologicznej nie jest realna zmiana tego paradygmatu na zrównoważony rozwój, z wyraźnym podkreśleniem słowa „zrównoważony” (por. Raworth, 2023).

BIBLIOGRAFIA

- Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (2015). <https://sdgs.un.org/goals> (dostęp: 2.11.2025).
- Block, S., Emerson, J. W., Esty, D. C., Sherbinin, A. D., & Wendling, Z.A. (2024). *2024 Environmental Performance Index*. <https://epi.yale.edu/measurement/2024/epi> (dostęp: 10.11.2025).
- Deklaracja sztokholmska (1972). Uchwała Konferencji Sztokholmskiej z dnia 14.06.1972. dotycząca naturalnego środowiska człowieka.
- European Union (2024). *The Future of European competitiveness*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europejski Zielony Ład (2019). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pn. Europejski Zielony Ład (COM(2019) 640 final).
- Hardin, G. (2013). The tragedy of the commons. W: J. Benson, *Environmental ethics* (s. 185–196). London: Routledge.
- Loomis, J., & Helfand, G. (2001). *Environmental policy analysis for decision making*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Ósmy Unijny Program Środowiskowy (2022). Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. (PE/83/2021/REV/1, Dz.U. L 114 z 12.4.2022).
- Polityka Ekologiczna Państwa 2030 (PEP 2030) (2019). Uchwała Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (M.P. 2019 poz. 794).
- Porozumienie paryskie do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (2017) (Dz.U. 2017 poz. 36).
- Poskrobko, B. (Red.) (2007). *Zarządzanie środowiskiem*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Protokół z Kioto (1990). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:kyoto_protocol (dostęp: 10.11.2025).
- Raport Brundtland (1987). *Nasza wspólna przyszłość*. Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju.
- Raworth, K. (2023). *Ekonomia obwarzanka*. Przeł. A. Paszkowska. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- U Thant S. (1969). *Problems of the human environment*. United Nations Economic and Social Council. <https://digitallibrary.un.org/record/729455?v=pdf> (dostęp: 15.11.2025).