

Streszczenie rozprawy doktorskiej

Ochrona środowiska w Polsce, a zwłaszcza ochrona powietrza, stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań stojących przed współczesną polityką środowiskową, wymagające podjęcia skutecznych działań na szczeblu lokalnym i krajowym w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń. Wyniki badań wskazują, że w znacznej części Polski często przekraczane są dopuszczalne normy stężenia szkodliwych substancji w powietrzu. Samorząd lokalny odgrywa kluczową rolę w ochronie powietrza, ponieważ znajduje się najbliżej źródła problemu i ma możliwość podjęcia konkretnych i skutecznych działań na rzecz poprawy jakości powietrza na swoim terenie. Proces wdrażania polityki ochrony powietrza przez gminy jest jednak złożony. Wymaga on koordynacji działań strategicznych, legislacyjnych, informacyjnych i kontrolnych. Gminy są zobowiązane do opracowywania i wdrażania programów ochrony powietrza, które są dokumentami planistycznymi określającymi środki mające na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń. Dlatego analiza procesu wdrażania polityki ochrony powietrza jest ważna zarówno z perspektywy teoretycznej, jak i praktycznej. Z perspektywy teoretycznej pozwala ona na lepsze zrozumienie mechanizmów funkcjonowania systemów zarządzania środowiskowego na szczeblu lokalnym. Z perspektywy praktycznej umożliwia zidentyfikowanie barier i dobrych praktyk, a także możliwości optymalizacji istniejących działań gminnych.

Realizacja skutecznej polityki ochrony powietrza wymaga zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron, tj. władz samorządowych, mieszkańców, organizacji pozarządowych oraz organów nadzorczych. Wdrażanie krajowych programów ochrony powietrza oraz programów opracowywanych przez samorządy lokalne stanowi jedno z podstawowych zadań gmin, mające na celu poprawę jakości powietrza i ograniczenie emisji zanieczyszczeń.

Niniejsza praca analizuje realizację polityki ochrony środowiska przez wybrane gminy oraz instytucjonalno-prawne rozwiązania dotyczące ochrony powietrza w Polsce. Problemem badawczym rozprawy doktorskiej jest skuteczność wdrażania polityki ochrony środowiska, odzwierciedlona w programach ochrony środowiska wybranych miast. Badanie identyfikuje również perspektywy, kierunki i potrzeby w zakresie poprawy stanu środowiska oraz działań władz lokalnych. Ramy czasowe badań obejmują lata 2018–2024.

Głównym celem rozprawy doktorskiej jest ocena skuteczności działań samorządów lokalnych w obszarze ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem jakości powietrza. Do badania autorka wybrała trzy miasta: Kraków, Katowice i Łódź. Kryteriami doboru miast były: najwyższy poziom zanieczyszczenia powietrza pyłem PM_{2,5} (według raportu firmy Airly

z 2021 roku) oraz wielkość miast mierzona liczbą mieszkańców. Cząstki PM_{2,5} to aerozole atmosferyczne o średnicy nieprzekraczającej 2,5 mikrometra. Uważa się je za najbardziej niebezpieczne dla zdrowia ludzi; są to substancje zarówno stałe, jak i ciekłe, pochodzące z różnych źródeł. Rozprawa analizuje skuteczność polityki ochrony powietrza realizowanej przez władze lokalne w wybranych miastach. Szczególny nacisk położono na zmiany jakości powietrza, aby porównać efektywność tych działań i wskazać obszary wymagające poprawy.

Cele szczegółowe, prowadzące do realizacji głównego celu badań, to:

1. Analiza regulacji w zakresie polityki ochrony środowiska w Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Wskazanie kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie wdrażania programów polityki ochrony środowiska oraz odpowiedź na pytanie, czy kompetencje te są wystarczające.
3. Zidentyfikowanie działań organów samorządu wybranych miast, które przyczyniły się do skutecznej ochrony środowiska wykorzystując swoje kompetencje oraz wykonując zadania określone w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska.
4. Zidentyfikowanie różnic i ich przyczyn w zakresie skuteczności wdrażania programów ochrony powietrza w wybranych miastach.

Zatem główne pytanie badawcze postawione w niniejszej pracy brzmi: Czy polityka ochrony środowiska w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego jest skuteczna?

Pomocnicze pytania badawcze są następujące:

1. Czy kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie wdrażania polityki ochrony środowiska są wystarczające?
2. Czy programy ochrony środowiska przyjęte przez organy samorządu uwzględniają wszystkie czynniki, które wpływają na pogarszający się jego stan?
3. Jaki wpływ mają warunki meteorologiczne i topografia wybranych miast na jakość powietrza?
4. Jak historyczny rozwój gospodarczy wybranych miast wpływa na współczesne problemy z jakością powietrza?

Autorka sformułowała następujące hipotezy badawcze:

Hipoteza główna:

H0: Organy samorządu wybranych miast prowadzą nieskuteczną politykę w zakresie poprawy jakości powietrza.

Hipotezy pomocnicze:

H1: Głównym problemem wybranych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska jest niska jakość powietrza.

H2: Przyczyną braku skuteczności organów samorządu w zakresie ochrony powietrza są niekorzystne warunki meteorologiczne i położenie topograficzne wybranych miast.

H3: Historyczne uprzemysłowienie wybranych miast wpływa niekorzystnie na aktualną jakość powietrza.

Badanie przeprowadzono w ramach teorii polityki publicznej. Polityka ochrony środowiska stanowi jeden z rodzajów polityki publicznej. Obejmuje ona działania podejmowane na szczeblu krajowym i lokalnym w celu ochrony ekosystemów, zasobów naturalnych oraz zdrowia ludzi. Angażuje ona aparat państwowy w proces podejmowania decyzji dotyczących alokacji zasobów, tworzenia regulacji prawnych oraz kontroli ich wdrażania. Zakres polityki ochrony środowiska jest szeroki: od regulacji emisji do atmosfery, przez gospodarkę wodną i odpadową, aż po promowanie energii odnawialnej i działań na rzecz klimatu.

Badania przeprowadzono z wykorzystaniem następujących metod i technik badawczych:

- analiza historyczna, która stanowiła podstawę do zrozumienia źródeł zanieczyszczenia powietrza w badanych miastach. Umożliwiła ona prześledzenie historycznych przyczyn pogorszenia jakości powietrza oraz identyfikację kluczowych etapów rozwoju polityki ochrony środowiska;
- metody instytucjonalno-prawne, które pozwoliły na określenie podstaw prawnych i instytucjonalnych polityki ochrony środowiska oraz na szczegółową analizę kompetencji i zadań przypisanych instytucjom zajmującym się ochroną powietrza, ze szczególnym uwzględnieniem władz lokalnych;
- analiza statystyczna, stanowiąca podstawę do formułowania uogólnień na temat rzeczywistego stanu środowiska oraz trendów zmian jakości powietrza. Analiza ta była szczególnie przydatna przy ocenie skuteczności programów ochrony środowiska dzięki porównaniu długookresowych serii danych pomiarowych z wybranych stacji monitoringu jakości powietrza. Umożliwiła ona nie tylko ocenę stanu bieżącego, ale także określenie dynamiki zmian, co pozwoliło na sformułowanie rekomendacji dotyczących przyszłych kierunków polityki ochrony powietrza;
- studium przypadku, wykorzystane do zbadania działań podejmowanych przez władze lokalne wybranych miast; metoda ta umożliwiła jakościową ocenę skuteczności tych działań oraz identyfikację mocnych i słabych stron praktyk w zakresie ochrony powietrza stosowanych przez poszczególne gminy;

- metoda porównawcza, która pozwoliła na wskazanie różnic w skuteczności i zakresie podejmowanych środków. Porównanie polityk miało również na celu ustalenie przyczyn zróżnicowanej efektywności działań poszczególnych samorządów lokalnych w obszarze ochrony powietrza;
- ankieta skierowana do urzędników samorządowych odpowiedzialnych za realizację polityki ochrony środowiska w badanych miastach. Na podstawie udzielonych przez nich odpowiedzi zidentyfikowano przyczyny problemów związanych z ochroną powietrza w wybranych miastach.

Rozprawa składa się z sześciu rozdziałów. Pierwszy rozdział stanowi wprowadzenie do omawianej problematyki. Opisano w nim główne zagrożenia środowiskowe, z jakimi mierzy się współczesny świat, w tym zanieczyszczenie powietrza, wód i gleby, zmiany klimatu, zagrożenia dla ekosystemów i różnorodności biologicznej oraz inne procesy degradacji środowiska. Przedstawiono również sposoby przeciwdziałania tej degradacji. Rozdział kończy się analizą zasady zrównoważonego rozwoju, stanowiącej fundament współczesnych polityk ochrony środowiska.

W drugim rozdziale autorka przedstawia politykę ochrony środowiska jako jedną z polityk publicznych będących odpowiedzią na problem degradacji środowiska. Omówiono w nim ewolucję historyczną tej polityki oraz proces jej tworzenia, uwzględniając złożone mechanizmy podejmowania decyzji na różnych szczeblach administracji. Istotną część rozdziału stanowi analiza skuteczności krajowej polityki ochrony środowiska, pozwalająca ocenić stopień realizacji zamierzonych celów ekologicznych.

Trzeci rozdział poświęcono ramom prawnym i regulacyjnym, w jakich realizowana jest polityka ochrony środowiska w Polsce. Analizę rozpoczęto od międzynarodowego prawa ochrony środowiska, następnie omówiono prawo Unii Europejskiej, by ostatecznie skupić się na krajowych regulacjach prawnych w tym zakresie. Znaczną część rozdziału zajmuje szczegółowe omówienie instrumentów polityki ochrony środowiska, podzielonych na trzy kategorie: instrumenty ekonomiczno-rynkowe (opłaty, subsydia, podatki ekologiczne), instrumenty administracyjno-prawne (normy, zezwolenia, przepisy) oraz instrumenty społecznego oddziaływania (edukacja, informacja, kampanie społeczne).

Rozdział czwarty rozpoczyna się od omówienia zadań organów krajowych w dziedzinie ochrony środowiska, po czym następuje przejście do analizy roli samorządu terytorialnego w systemie zarządzania ochroną środowiska. Przeanalizowano strukturę i typologię zadań samorządu, wyróżniając: zadania o charakterze organizatorskim (tworzenie struktur, planowanie), zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym (realizacja programów,

prorowadzenie inwestycji), zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym (wydawanie przepisów, zarządzeń) oraz zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym (monitoring, nadzór i kontrola przestrzegania prawa ochrony środowiska).

Rozdział piąty stanowi część empiryczną pracy i zawiera analizę studium przypadków dotyczących polityki ochrony powietrza w trzech wybranych miastach: Krakowie, Katowicach i Łodzi. Na wstępie omówiono krajowe programy ochrony powietrza realizowane w badanych miastach oraz przedstawiono metodologię badań. Dla każdego miasta przeprowadzono analizę obejmującą: ocenę jakości powietrza, charakterystykę programu ochrony powietrza oraz ocenę realizacji tego programu. Umożliwiło to zbadanie, jak ramy prawne i zadania samorządów przekładają się na podejmowane przez nie działania oraz jakie są rzeczywiste efekty tych aktywności.

Rozdział szósty zawiera analizę porównawczą skuteczności działań na rzecz ochrony powietrza podejmowanych przez władze samorządowe trzech miast, z uwzględnieniem uwarunkowań topograficznych i klimatycznych wpływających na poziom zanieczyszczeń. Rozdział ten obejmuje analizę rzeczywistych zmian poziomu zanieczyszczenia powietrza w badanych miastach, ocenę realizacji programów ochrony powietrza oraz określenie perspektyw, kierunków i potrzeb w zakresie ochrony środowiska w przyszłości.

W podsumowaniu pracy podkreślono złożony i wieloaspektowy charakter problemu złej jakości powietrza w polskich miastach. Współczesny problem zanieczyszczenia powietrza wynika z wielowymiarowej degradacji środowiska naturalnego. Ochrona jakości powietrza staje się nie tylko obowiązkiem prawnym, ale także kwestią troski o zdrowie obecnych i przyszłych pokoleń.

Nieskuteczność władz lokalnych w dziedzinie ochrony powietrza wynika z dwóch głównych czynników: niekorzystnych warunków meteorologicznych oraz uwarunkowań topograficznych badanych miast. Ponadto negatywny wpływ na obecną jakość powietrza ma historyczna industrializacja tych ośrodków. Proces uprzemysłowienia każdego z trzech miast pozostawił po sobie trwałą infrastrukturę energetyczną, trudną do szybkiej zmiany, która nadal stanowi źródło emisji zanieczyszczeń. Skutki oddziaływania tych czynników można znacząco ograniczyć poprzez systematyczną redukcję emisji u źródła, na przykład dzięki wymianie nieefektywnych źródeł ciepła oraz modernizacji infrastruktury transportowej.

Wyniki badań nie potwierdzają tezy, jakoby działania samorządów były całkowicie nieskuteczne w walce z zanieczyszczeniem powietrza. Wręcz przeciwnie – obserwacje wskazują na wyraźną tendencję spadkową stężeń zanieczyszczeń w badanych miastach, co stanowi bezpośredni efekt programów ochrony powietrza wdrażanych przez władze lokalne.

Choć jednak działania te przynoszą wymierne rezultaty, nie są wystarczająco skuteczne, by zapewnić spełnienie norm wyznaczonych przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) czy Unię Europejską. Stężenia zanieczyszczeń w badanych miastach pozostają wielokrotnie wyższe od poziomów uznawanych przez WHO za bezpieczne.