

Dr hab. Dorota Strus, prof. uczelni

Siedlce, 2 września 2026 r.

Instytut Nauk o Polityce i Administracji

Wydział Nauk Społecznych

Uniwersytet w Siedlcach

ul. Żytnia 39, pok. 2.30

08-110 Siedlce

e-mail: dorota.strus@uws.edu.pl

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Eweliny Florek pt. *Skuteczność wdrażania polityki ochrony środowiska na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Rzeszów 2026, ss. 280.*

Dysertacja napisana pod kierunkiem naukowym Prof. dr hab. Agnieszki Pawłowskiej Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie

Problem badawczy

Należy pozytywnie ocenić wybór tematu dysertacji. Doktorantka podjęła się badania problematyki skuteczności wdrażania polityki ochrony środowiska na poziomie wybranych jednostek samorządu terytorialnego, który nie był zbyt często przedmiotem badań polskich naukowców..

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. było doniosłym wydarzeniem historycznym i politycznym. Polityka ochrony środowiska w Polsce przeszła ewolucję początkowo skupiając się na ochronie poszczególnych elementów środowiska , aż do stania się podstawową funkcją zarówno państwa polskiego, jak i wszystkich państw – członków Unii Europejskich. Podkreślić należy, że ranga polityki

ekologicznej wzrastała głównie w II połowie XX wieku. Trend ten jest w dalszym ciągu kontynuowany z uwagi na fakt, że degradacja środowiska stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia a nawet życia ludzi, zagraża gospodarce oraz stabilności politycznej w skali globalnej. Dodać również należy, że zmiany klimatyczne a wraz z nimi pojawienie się ekstremalnych zjawisk pogodowych, wywołujących ogromne straty materialne a także wzrost poziomu społecznej odpowiedzialności obywateli za stan i zasoby środowiska wpływają na wzrost rangi i znaczenia polityki środowiskowej państwa.

W dzisiejszych czasach nie można tworzyć polityki gospodarczej czy społecznej w oderwaniu od środowiska. Stan środowiska wyznacza główne kierunki polityki państwa. Polska wkroczyła na drogę zrównoważonego rozwoju w okresie transformacji ustrojowej. Świadczyło o tym zainteresowanie elit politycznych wynikające w dużej mierze nie z podniesienia stanu ich świadomości, ale z uwarunkowań międzynarodowych. W 2004 r. przystępując do Unii Europejskiej musieliśmy dostosować nasze prawo do wymagań unijnych.

Pozytywnie należy ocenić wybór tematu przez Autorkę. Podjęta w dysertacji analiza skuteczności wdrażania polityki ochrony środowiska przez władze jednostek samorządu terytorialnego dotychczas nie został opracowany w sposób wystarczający i kompleksowy na gruncie polskiej literatury przedmiotu.

Podjęty przez Doktorantkę problem badawczy poszerza naszą wiedzę na temat kierunków, strategii, podmiotów oraz instrumentów realizacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego polityki w zakresie ochrony środowiska. Dodatkowym atutem recenzowanej dysertacji jest empiryczny charakter podjętych rozważań.

Tytuł rozprawy został sformułowany w sposób optymalny. Wskazuje on na przedmiot i podmiot badań, co z kolei podkreśla kompleksowe zbadanie analizowanej problematyki. Rozprawa ma charakter monograficzny. Decyduje o tym wszechstronna i kompleksowa analiza i opis problemu badawczego.

Struktura rozprawy

Struktura rozprawy jest spójna, logiczna, przejrzysta, stanowi odzwierciedlenie tematu pracy. Logiczna jest także wewnętrzna struktura rozdziałów, konstruowana

zazwyczaj z odwołaniem się do kryterium problemowego porządkowania zawartych w nim treści. Rozdziały stanowią spójną całość. Przyjęty przez Autorkę podział konstrukcji pracy jest czytelny i konsekwentny. Struktura rozprawy jest wypracowana i przemyślana, oparta na klarownej koncepcji. Jedyne co budzić może pewne zastrzeżenie w ocenie recenzenta to usytuowanie w Rozdziale I w podrozdziale 1.8 zagadnienia zrównoważonego rozwoju. Z uwagi na to, że koncepcja zrównoważonego rozwoju stanowi od wielu dekad podstawę kreowania i realizacji polityki środowiskowej, powinna być ona przedmiotem rozważań w Rozdziale II dysertacji.

Treść rozprawy

Treść rozprawy mieści się w obszarze problemowym nauki o polityce i administracji. Poziom merytoryczny rozprawy zasługuje na pozytywną ocenę. Praca została napisana na bardzo dobrym poziomie merytorycznym w ujęciu analitycznym z wykorzystaniem bogatego materiału empirycznego w odniesieniu do badania skuteczności polityki w ochronie środowiska przez władze miasta Kraków, Katowice i Łódź na podstawie badań ankietowych, przyjętych strategii, dostępnych dokumentów i informacji. Praca składa się z sześciu rozdziałów, które mają charakter problemowo-przedmiotowy.

We wstępie doktorantka dokonała uzasadnienia wyboru i wartości podjętego tematu, zwracając uwagę na deficyt politologiczny polskojęzycznej literatury przedmiotu, która podejmowałaby kompleksowo analizę i syntezę polskiej polityki ochrony środowiska i zadeklarowała uzupełnienie tej luki. Autorka pracy we wstępie zadeklarowała politologiczne ujęcie problemu.

Autorka obszernie przedstawiła metodologię badań, zastosowane metody i techniki badawcze, główny cel pracy, problemy badawcze oraz hipotezy. Hipotezy i pytania badawcze są sformułowane dojrzałe, interesująco i świadczą o dociekliwości badawczej Doktorantki. Cezura czasowa 2018-2024 nie budzi moich zastrzeżeń.

Rozdział pierwszy *Degradacja środowiska naturalnego jako problem współczesnego świata* stanowi rozdział wprowadzający. Autorka przedstawiła kluczowe problemy wpływające na pogorszenie zasobów środowiska i w

konsekwencji na postępujący proces wyniszczenia i degradacji środowiska. Problem zanieczyszczenia powietrza został poddany gruntownej analizie na podstawie danych zawartych m.in. w raportach EEA Europejskiej Agencji Środowiska, jako agencji UE promującej zrównoważony rozwój, dostarczając eksperckich informacji i niezależnych analiz na temat stanu i jakości środowiska. Interesująca w tej części rozprawy wydaje się również analiza danych, jakimi dysponuje IEA Międzynarodowa Agencja Energetyczna, jeśli chodzi o badanie emisji dwutlenku węgla. Problem zanieczyszczenia i niedoboru wody, degradacji gleby, zmian klimatu, czy też problem aktualnych zagrożeń ekosystemów i różnorodności został oparty również na rzetelnej analizie dostępnej bazy źródłowej.

W rozdziale drugim *Polityka ochrony środowiska jako odpowiedź na degradację środowiska naturalnego*, zaprezentowano wybrane poglądy przedstawicieli nauki dotyczące pojęcia polityki publicznej. W rozdziale tym podjęto również rozważania dotyczące genezy polityki ochrony środowiska, wskazując na kluczowe etapy kształtowania się polityki środowiskowej na poziomie międzynarodowym, które były implikowane międzynarodowymi konferencjami, zorganizowanymi z inicjatywy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Ciekawe rozważania w tej części opracowania dotyczą procesu tworzenia polityki ochrony środowiska. Doktorantka trafnie wskazała poszczególne etapy, kluczowe z punktu widzenia; 1) identyfikacji zagrożeń, 2) określenia potrzeb powołania merytorycznego zespołu w oparciu o istniejące zasoby kadrowe administracji, 3) wskazania celów i harmonogramu działań, 4) przyjęcia programu i jego wdrożenia, 5) ewaluacji polityki środowiskowej. Pewien niedosyt w ocenie recenzenta budzi w podrozdziale 2.3 „Polityka ochrony środowiska w Polsce” brak analizy kluczowego dokumentu strategicznego w przedmiotowym obszarze, jakim było przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 16 lipca 2019 roku Polityki ekologicznej państwa 2030- strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej. W części powyższego podrozdziału, w którym doktorantka wzmiankuje o przyjęciu I Polityki ekologicznej państwa w 1991 roku można było ten wątek poddać szerszej analizie, wskazując kolejne dokumenty planistyczne aż do 2016 roku. Był to bowiem moment przełomowy, ponieważ ostatni dokument strategiczny, jakim była Polityka

ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do 2016 roku przestał obowiązywać.

Rozdział trzeci *Podstawy normatywne polityki ochrony środowiska w Polsce* dotyczy analizy aktów prawnych ochrony środowiska w kontekście najważniejszych regulacji międzynarodowego prawa ochrony środowiska oraz ustawodawstwa środowiskowego Unii Europejskiej, a także krajowego prawa ochrony środowiska. Rozważania dotyczące podstaw normatywnych polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska w ocenie recenzenta powinny mieć szerszy kontekst tj. wskazywać na zmiany w postanowieniach traktatowych dotyczących środowiska. Kluczowe znaczenie w omawianym zakresie posiadał Jednolity Akt Europejski z 1987 roku, w którym po raz pierwszy oficjalnie sformalizowano podstawę prawną wprowadzając Tytuł VII zatytułowany: „Środowisko naturalne”. Polityka ochrony środowiska stała się jednym z celów traktatowych jeśli chodzi o zachowanie, poprawę jakości środowiska, przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów. Nie bez znaczenia było także wprowadzenie do treści Traktatu z Maastricht z 1992 roku pojęcia trwałego i zrównoważonego wzrostu oraz chociażby zasadę ostrożności. Włączenie wymagań środowiskowych do pozostałych polityk sektorowych UE jako tzw. zasadę integracji m.in. w zakresie rolnictwa, przemysłu, transportu miało z kolei miejsce w przyjętym w 1997 roku Traktacie Amsterdamskim. Analiza Prawa ochrony środowiska w Polsce jest merytorycznie poprawna. Niemniej doktorantka powinna więcej uwagi poświęcić na omówienie statusu i zakresu przedmiotowego ustawy z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska oraz zaakcentować rangę i znaczenie rozporządzeń, które w ochronie środowiska posiadają szczególne znaczenie z uwagi na techniczny charakter norm prawa środowiskowego. W rozważaniach poświęconym instrumentom administracyjno-prawnym można było wskazać na 3 kategorie instytucji ocen oddziaływania na środowisko, tj. na: 1) strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, 2) ocenę oddziaływania na środowisko (ocenę indywidualną), 3) ocenę habitatową na obszar Natura 2000. Natomiast przy analizie instrumentów społecznego oddziaływania można było podnieść wynikające z przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,

udziale w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiska formy społecznego udziału jako prawo obywateli do wnoszenia uwag i wniosków oraz do udziału w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska. Udział ten dotyczy również organizacji pozarządowych.

W rozdziale czwartym *Zadania samorządu terytorialnego w Polsce w zakresie ochrony środowiska*. Autorka analizuje zakres zadań wybranych organów administracji publicznej w ochronie środowiska. W tym zakresie można dostrzec pewną niekonsekwencję. Wskazany w rozprawie katalog organów administracji środowiska z wyłączeniem organów samorządu terytorialnego, jak deklaruje doktorantka powołując się na art. 376 ustawy Prawo ochrony nie uwzględnia wojewody a wpisuje do tegoż katalogu Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Podkreślić należy, że ustawodawca w ustawowym katalogu organów administracji ochrony środowiska nie wskazał organów inspekcji ochrony środowiska. Zostały one wskazane w art. 377 przedmiotowej ustawy, jako organy działające na podstawie odrębnych przepisów o Inspekcji Ochrony Środowiska. Autorka rzetelnie i z dużą uważnością przeprowadziła rozważania dotyczące zadań wykonywanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego administrację wskazując i poddając je następnie gruntownej analizie jako zadania o charakterze organizatorskim, bezpośrednio wykonawczym, zobowiązująco-reglamentacyjnym i nadzorczo-kontrolnym. W ocenie recenzenta przy omawianiu zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych można było odnieść się do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wskazując starostę oraz wójta, burmistrza, prezydenta miasta jako organy właściwe do wydawania przedmiotowej decyzji. Jest to zasadne z punktu widzenia ingerencji w zasoby środowiska w związku z realizacją procesu inwestycyjno-budowlanego.

Rozdział piąty *Polityka ochrony powietrza w wybranych miastach*, w mojej ocenie jest rozdziałem najbardziej wartościowym. Autorka z kronikarską wręcz dokładnością analizuje stan jakości powietrza w Krakowie, Katowicach i Łodzi, dokonując przy tym wnikliwej analizy czynników wpływających na stan zanieczyszczenia powietrza w wyżej wymienionych miastach, opierając się w tym zakresie na licznych raportach i sprawozdaniach publicznie dostępnych, w tym

Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Na szczególną uwagę zasługuje również podjęta w tej części rozprawy analiza programów zarówno rządowych jak i lokalnych służących ochronie powietrza, realizowanych przez władze miasta Kraków, Katowice i Łódź. Rozdział kończy interesująca ocena realizacji programów ochrony powietrza miasta Kraków, Katowice i Łódź

Ostatni rozdział szósty *Porównanie skuteczności samorządów wybranych miast w zakresie ochrony środowiska* z uwagi na empiryczny charakter podjętej analizy również zasługuje w całości na pozytywną ocenę. Uwaga Doktorantki skupia się na wskazaniu uwarunkowań lokalnych, w tym położenia geograficznego i źródeł powodujących przekroczenia dopuszczalnych przez przepisy prawa stężeń substancji zanieczyszczających powietrze w badanych miastach. Powyższe przesłanki w konsekwencji wpływają na skuteczność prowadzonej polityki środowiskowej. Nie bez znaczenia na co zwraca w rozprawie jej Autorka pozostaje kwestia uwarunkowań zewnętrznych takich, jak chociażby kryzys energetyczny. Skrupulatna merytorycznie analiza pozwoliła wskazać na pozytywne zmiany w poprawie jakości powietrza w przyjętej cezurze czasowej w poszczególnych miastach na skutek realizacji wielu programów ochrony powietrza. W konsekwencji tak przyjętej koncepcji Doktorantka mogła określić perspektywy, kierunki i potrzeby związane z ochroną środowiska w wybranych miastach.

W tej części rozprawy Autorka podsumowuje swoje badania i analizy będące potwierdzeniem hipotez i pytań badawczych i przedstawia rekomendacje w celu poprawy skuteczności działań w ochronie środowiska na poziomie lokalnym. W zakończeniu rozprawy sformułowała szereg wniosków końcowych dotyczących efektywności działań na poziomie lokalnym.

Należy przyznać, że Doktorantka z pełną swobodą porusza się w sferze analizowanych zjawisk wykazując się dobrą znajomością tematu. Dowodzi to po pierwsze, że Doktorantka posiada wiedzę na temat istniejących zagrożeń środowiskowych oraz działalności organów administracji publicznej i instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki środowiskowej. Po drugie – posiada umiejętności w formułowaniu naukowych opinii (hipotezy badawcze, pytania, cele); po trzecie – potrafi przekazać swoją wiedzę w sposób komunikatywny.

Pod **względem formalnym** pracę ocenić należy jako staranną i poprawną. Na pochwałę zasługuje rzeczowość opracowania, klarowna i uporządkowana narracja, komunikatywność tekstu. Dysertacja charakteryzuje się poprawnością terminologiczną, cechuje ją zwartość i komunikatywność. Precyzja i jasność, z którą Autorka podeszła do używanych pojęć i definicji składa się w przypadku recenzowanej pracy na poprawnie stawiane myśli, zarówno w odniesieniu do tematu pracy jak i narracji. Język jest w pełni zgodny ze standardami naukowymi. Na pochwałę zasługuje poziomi edytorski pracy.

W pracy umieszczono schematy i tabele i wykresy, co niewątpliwie wpływa na lekturę pracy. Należy podkreślić, że zostały one przygotowane starannie, są czytelne i dobrze umiejscowione w poszczególnych rozdziałach pracy.

Założenia metodologiczne

Pod względem zastosowanej metodologii praca została przygotowana poprawnie. Autorka w sposób właściwy postawiła hipotezy, pytania i cele badawcze. Analiza została przeprowadzona na gruncie metod i technik badawczych właściwych naukom o polityce i administracji. Autorka we wstępie określiła, że *celem pracy było dokonanie oceny skuteczności działań samorządów gminnych w obszarze ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem polityki jakości powietrza*. Wobec tak postawionego celu Autorka dokonała analizy dokumentów oraz ustawodawstwa międzynarodowego i unijnego w ochronie środowiska.

Metody badawcze stosowane do rozwiązania podjętego przez Autorkę problemu naukowego wynikają wprost ze sformułowanych we wstępie rozważań, a stanowiły je przede wszystkim: metoda analizy porównawczej, metoda analizy statystycznej, metoda instytucjonalno-prawna, historyczna, studium przypadku oraz kwestionariusz ankiety adresowanej do urzędników samorządowych. Na podkreślenie zasługuje fakt, że Doktorantka starannie dokonała wyboru metod, wskazując jednocześnie, która metoda i w jakim zakresie będzie służyła do analizy poszczególnych aspektów definiowanego problemu.

Baza źródłowa

Doktorantka wykazała się umiejętnością doboru źródeł oraz dobrą ich znajomością, o czym świadczy nie tylko treść dysertacji, ale także syntetyczne omówienie stanu badań i literatury przedmiotu, którego dokonała we wstępie. Baza źródłowa obejmuje prawie 20 stron, stanowią ją akty normatywne, dokumenty, dane statystyczne, programy, monografie i artykuły naukowe i netografia. Kilka publikacji jest w języku angielskim. Należy docenić ogromny wysiłek Autorki w zebraniu i uporządkowaniu materiału do prezentacji tych zagadnień.

Uwagi porządkujące:

1. W dysertacji na s.41 pojawia się nie czytelne do końca sformułowanie: „instytucja administracji. Zasadne wydaje się rozłączne stosowanie pojęcia organ administracji publicznej, jako podmiot usytuowany w określonej strukturze organizacyjnej państwa, wyposażony w atrybut władztwa administracyjnego, działający na podstawie i w granicach prawa albo stosowanie pojęcia instytucja. Pod pojęciem tym należy rozumieć podmiot powołany do wykonywania funkcji opiniotawczo-doradczych i pomocniczych.

Reasumując stwierdzam, że Autorka wywiązała się z zadania badawczego, należycie przyswoiła sobie i poszerzyła dorobek w zakresie przedmiotu badawczego, wykazała się umiejętnością prowadzenia wywodu naukowego.

Podsumowując należy pozytywnie ocenić wybór obszaru badawczego. Na podkreślenie zasługuje wartość merytoryczna dysertacji, zdefiniowanie problemu badawczego, określenie celów, problemów, pytań i hipotez badawczych oraz opracowanie autorskiego modelu analizy w celu weryfikacji hipotez i odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Dysertacja stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego o istotnej doniosłości, zwłaszcza w warstwie praktycznej.

Biorąc pod uwagę całokształt wysiłków badawczych Doktorantki i walory rozprawy pragnę stwierdzić, że przedłożona rozprawa doktorska spełnia wymogi

ustawowe stawiane tego typu pracom, wnioskuję więc o dopuszczenie mgr Eweliny Florek do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Dr hab. Dorota Strus, prof. uczelni