



---

DOI: 10.21005/pif.2018.34.A-03

## **PROBLEMS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN SMALL TOWNS. LEGISLATURE AND PRACTICE**

### **PROBLEMY OCHRONY ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO MAŁYCH MIAST. USTAWODAWSTWO I PRAKTYKA**

**Barbara Wycichowska**

Sc. D. Eng.

Lodz University of Technology  
Faculty of Civil Engineering, Architecture and Environmental Engineering  
Institute of Architecture and Urban Planning

#### **ABSTRACT**

A significant area of study concerning the natural environment of small towns is the area of legislative and social problems. The article analyses and evaluates legislative solutions which have a direct effect on environmental protection (nature preservation and shaping), as well as presents the diagnosis of environmental degradation by people (consumer behaviors). Currently, the primary challenge as regards environmental protection is to change faulty acts of law and implement wise ecological education, promoting social responsibility for the environment (abandoning the consumption paradigm, destructive to natural environment).

Key words: applicable law, natural environment, social responsibility.

#### **STRESZCZENIE**

Istotnym obszarem badań dotyczących środowiska przyrodniczego małych miast pozostają problemy prawne i społeczne. Artykuł analizuje i ocenia rozwiązania legislacyjne, które mają bezpośrednie przełożenie na ochronę środowiska przyrodniczego (ochrona i kształtowanie) oraz przedstawia diagnozę degradacji środowiska przez człowieka (zachowania konsumenckie). Aktualnie najważniejszym wyzwaniem dla ochrony środowiska jest zmiana wadliwych, odnośnych aktów prawnych oraz mądra edukacja ekologiczna, stawiająca jako wzór postępowania odpowiedzialność społeczną za środowisko (zerwanie z paradygmatem konsumpcji niszczącym środowisko przyrodnicze).

Słowa kluczowe: obowiązujące prawo, środowisko przyrodnicze, odpowiedzialność społeczna.

## 1. INTRODUCTION

The growing interest in the environmental protection in towns and cities is a result of the local politicians' and inhabitants' growing awareness of the multifaceted, positive influence of nature on the health and lives of today's and future generations (the positive role of the media and education).

The research clearly shows that the better the condition of the natural environment of towns and cities (it is healthy and stable, effectively protected and systemically developed), the stronger its effect on the reduction of air, water and soil pollution, climate inconveniences (high temperature, strong winds, torrential rains, droughts) and noise. This, in turn, has a positive impact on the health and well-being of the inhabitants and visitors (physical and psychological comfort) - on their creativity, and the quality of work and rest.

Thus, the protection of the natural environment - a major factor ensuring people's well-being - is a very profitable investment in the health of today's and future generation.

Nowadays, the problem of natural environment degradation in large cities is broadly discussed, but the fact that it also concerns small towns, whose development (contrary to large cities) sometimes to a large extent depends on their nature resources, is ignored.

This particularly regards destinations in seaside<sup>1</sup>, lake<sup>2</sup> and mountain areas<sup>3</sup> with thermal waters<sup>4</sup>, as well as adequately developed spas<sup>5</sup>, meeting the tourists' and patients' expectations.

## 2. RESERCH METHODOLOGY

The existing legislation as regards environmental protection was evaluated by means of selected methods, used in legal practice: analysis and argumentation. The diagnosis of environmental protection problems, representative of small towns, was prepared using the method of observation and case analysis.

The source of qualitative and quantitative data for particular cities was a system of spatial information (SIP), statistical data - Local Data Bank (GUS - the Central Statistical Office), the Bulletin of Public Information (BIP), and also websites.

## 3. SUPPOSITIONS / ASSUMPTIONS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN CITIES

We belong to the world of nature and fully depend on it. Nature is the source and foundation of existence, provides goods necessary for living and economic development, as well as (particularly in cities) plays an important role in reducing the damages and hazards to the natural environment, caused by human activity.

The benefits provided by the natural environment are referred to as ecosystem services (provisioning, regulating, habitat/supporting and cultural [11, p. 279]). They are provided at the same time but to a varying degree, depending on the internal and external conditions of the ecosystems.

The natural environment efficiency as regards providing services depends on the state of ecosystems, starting from their spatial structure, through quality and stability (best guaranteed by biodiversity prioritizing domestic species) to the type and burdensomeness

---

<sup>1</sup> Small city by the sea: Darłowo, Władysławowo, Ustka, Puck, Frombork, Łeba.

<sup>2</sup> Small town by the lake: Mikołajki, Ryn, Trzcianka, Ruciane Nida, Pisz.

<sup>3</sup> Small cities located in the mountains: Szklarska Poręba, Karpacz, Ustrzyki górne, Ustrzyki Dolne, Muszyna.

<sup>4</sup> Small cities with geothermal pools: Uniejów, Mszczonów, Poddębice, Ustroń, Łądek Zdrój.

<sup>5</sup> The spas: Polanica Zdrój, Kudowa Zdrój, Duszniki Zdrój, Krynica Zdrój, Uniejów.

of water, air and soil pollution they have to deal with. Ecosystem components are sensitive to the type, amount and aggressiveness of pollutants generated by the city. Their excessive amount results in the inefficiency of service provision, and in extreme cases, it may lead to ecosystem declassing. As the availability of individual services always depends on the proper functioning of the whole ecosystem, environmental protection should be a wide-ranging undertaking, including the suburban zone [6, p. 27].

Developing research into ecosystem services makes it possible not only to define the relationship between natural environment components and the quality of living in cities in more detail, but also to estimate how much a city saves using ecosystem services. It is the economic evaluation of ecosystem services that most convincingly describes the need or even necessity to implement environmental protection to local authority representatives who take planning decisions at different levels. Environmental protection in cities has a positive influence on the health and living standard of its inhabitants; a healthy community is more active, more creative and efficient, and accelerates the social, economic and cultural development of the city [11, p. 284]. The other aspect of the environmental protection given economic return is the image-enhancing value of nature. Thanks to natural and composed greenery, properly protected and shaped, people perceive the city as an attractive place to live, rest and invest [2, p. 216].

Nevertheless, the most common are profitable investments, guaranteeing quick profit for the town, and not projects focused first of all on the protection of the cultural-environmental, whose value for the town and community is hard to evaluate.

Examples of such activities include building the Thermal-Swimming Pool Complex in Uniejów (presenting aggressive forms and colors), at the forefront of a 14th century castle belonging to Gniezno archbishops, and a park - two sites placed in the Register of Historic Monuments<sup>6</sup>, as well as cutting out a large fragment of the pine forest in the former summer holiday locality of Kolumna-Las (created as a garden-town in the 1920s, incorporated into Łask in 1971). These elements of the cultural-natural heritage might have survived if not for the Landscape Act passed earlier (as recommended by the EU).

#### 4. THE SPECIFICITY OF NATURAL ENVIRONMENT IN SMALL CITIES

Over the last 25 years, the number and variety of the negative effects of the advancing urbanization in small towns has been increasing. Apart from the devastation of cultural space, chaotic urban development reduces the natural environment potential (depreciation of the ecosystems' structure and functioning, leading to their inability to self-regulate and maintain stability) and, consequently, lowers the quality of living in a town and its closest vicinity (smaller productivity of the environment as regards regulating services). Some small towns which until recently had been favourably evaluated by the inhabitants and tourists due to their natural environment assets (good conditions for the residential and recreational function to develop), are currently becoming examples of deep degradation of the environmental and spatial assets as a result of aggressive investment. Some towns declined environmentally due to the regression/development caused by ineffective management and its economic, social and spatial consequences.

In small towns, where natural resources are often the only or the main stimulus for social and economic development, the priority should be effective environmental protection – maintaining the productivity of the natural environment which provides ecosystem ser-

---

<sup>6</sup> The castle-palace complex was entered in the Register of Historic Monuments, excluding the view protection section, which was taken advantage of by the city - the host of the area, contrary to the conservator's opinion (preparing the historical site white record card).

vices for the town<sup>7</sup> and ensuring their rational management. What is recommendable is, first of all, a well thought out, pro-ecological development of the recreation – holiday - tourism sector, adjusted to the environment parameters (the forest type, undergrowth resistance, tourism absorbency and carrying capacity), which satisfy the needs and expectations of large city inhabitants<sup>8</sup>.

Local government and local community of small town should take joint decisions which aim at protecting valuable natural environment resources, based on detailed information about the natural environment (resource inventory, valorisation, identification of threats). It is particularly recommendable to establish such forms of protection which will effectively shelter valuable natural areas from the excessive investment of the housing sector and burdensome, aggressive forms of tourism development [1, p. 220].

Apart from providing benefits for the community (ecosystem services), the natural environment of many small towns and their vicinity is more and more efficiently satisfying the large city inhabitants' need for recreation and rest (at the weekend or/and longer). It is used mostly by holiday-makers and tourists who value resting in a natural, clean environment, by a clean river, far from the noisy and polluted city. For the above-mentioned reasons, it appears that in the interests of small towns with attractive landscape values is a skilful reconciliation of economic development related to the development of the tourist base, with environmental protection.

The best town management solution is usually the ecosystem approach [3].

## 5. THE PEJORATIVE CHARACTER OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN POLISH LEGISLATION

After the changes in Polish law brought by the act passed in 2015, concerning some regulations on the reinforcement of landscape protection tools (Journal of Laws 2015, entry 774) [16], commonly known as the Landscape Act, there are currently two definitions of environment: the first one, for the term “environment”, was included in the amended Environmental Protection Law; the other one, for the term “natural environment” was included in the amended Nature Protection Act (Table 1).

Table 1. Statutory definitions of environment [18; 21]

Term	Legal basis	Definition
Environment	Art. 3, p. 36 of the Environmental Protection Law of 27 April 2001 (Journal of Laws of 2015, entry 1434)	<i>It encompasses all natural elements, including those transformed as a result of human activity, particularly the land surface, minerals, waters, air, landscape, climate and the remaining elements of biological diversity, as well as the mutual relations between these elements</i>
Natural environment	Art. 5 of the Nature Protection Act of 16 April 2004 r. (Journal of Laws 2015, entry 1651).	<i>Landscape together with inanimate nature items as well as natural and transformed natural habitats, including plants, animals and mushrooms.</i>

Natural environment” was defined as landscape which includes elements of nature (animate and inanimate, natural and transformed by people), so we should have a closer look at the definition of “landscape”.

<sup>7</sup> High quality of the environment guarantees stability resulting from continuous biodiversity, which ensures the productivity of ecosystems as regards the goods and services provided.

<sup>8</sup> The living standards in large cities are lower mostly due to environmental pollution, fast pace of life and continuous stress. Relieving the effects of these unfavorable conditions and an improvement of physical and mental health are enhanced by staying, and particularly participating in recreation in a healthy natural environment.

By the force of the same act, landscape has three definitions: the first definition of the term “landscape” in the history of Polish legislature<sup>9</sup>, an updated definition of “cultural landscape” and a definition of a new term - “priority landscape” (Table 2).

Table 2. Statutory definitions of landscape [19; 20]

Term	Legal basis	Definition
Landscape	Art. 2, p.16 e of the Spatial planning and development Act of 27 March 2003 (Journal of Laws 2015 entry 199, 443 and 774)	<i>The space perceived by people, including natural elements or creations of civilization, shaped due to natural factors or human activity</i>
Cultural landscape	Art. 3, 14 of the Historical monuments Protection Act of 23 July 2003 (Journal of Laws 2014, entry 1446 and 2015, entry 397 and 774)	<i>The space which has been historically transformed due to human activity, including creations of civilization and natural elements.</i>
Priority landscape	Art. 2, p. 16 of the Spatial Planning and Development Act of 27 March 2003 (Journal of Laws 2015, entry 199, 443 and 774)	<i>A landscape which is particularly valuable to the society due to its natural, cultural, historical, architectonic, urban, rural or aesthetic advantages, and as such requiring maintaining or establishing the rules and conditions of shaping it.</i>

Thus, natural environment resources are described with two definitions of the environment and three of landscape. The problems involved in their protection require quoting the statutory definitions of the terms “nature protection” and “environmental protection” (Table 3).

Table 3. Statutory definitions of “nature protection” and “environmental protection” [21;18]

Term	Legal basis	Definition
Nature protection	Art. 2.1 of the Nature Protection Act of 16 April 2004 (Journal of Laws 2015, entry 1651)	<i>It involves preserving, sustainable use and replenishing resources, creations and components of nature.</i>
Environmental protection	Art.3, p. 13 of the Environmental Protection Act of 27 April 2001 (Journal of Laws 2017, entry 0.519)	<i>Undertaking or abandoning activities, which make it possible to preserve or restore biological balance; it mainly involves rational shaping of the environment and managing the environment resources according to the sustainable development rules.</i>

The term “nature protection” refers to a sustainable use and replenishing of natural environment resources, while “environment protection” – to undertaking activities which make it possible to preserve or restore natural balance, focusing on rational shaping of the environment and managing environment resources, according to the principles of sustainable development. Thus, in order to define problems related to environmental protection, it becomes necessary to refer to the definitions of “natural balance” (Table 4) and “sustainable development”.

Table 4. Statutory definition of “natural balance” [18]

Term	Legal basis	Definition
Natural balance	The Environment Protection Act of 27 April 2001 (Journal of Laws 2008, No 25, entry 150 with later amendments)	It is a state when over a given area the mutual relations among people, components of animate nature and the system of the habitat conditions created by elements of inanimate nature remain in balance.

<sup>9</sup> In the Nature Protection Act from 2014 (Journal of Laws 2004, No 92, entry 880), landscape has been placed on the list of nature resources, creations and components.

Contrary to natural balance, the concept of sustainable development has not been defined in Polish legislature, despite the fact that it functions in the Polish law: a reference to the rule of sustainable development is present in the Constitution of the Republic of Poland<sup>10</sup> and in the definition of environmental protection quoted above [12, p.128].

In this situation, it is necessary to specify the definition of “the sustainable development rule” which, in the legislator’s opinion, should regulate environmental protection. An interesting suggestion has been proposed by G. Grabowska, who believes that the rule of sustainable development should ensure achieving four basic aims at the same time: (1) ecological, which consists in reducing environment degradation and elimination of potential threats; (2) economic, which should be referred to satisfying people’s basic material needs and to the economic development, taking pro-ecological techniques and technologies into account; (3) humanitarian, achieved by activities focused on the elimination of poverty, hunger, as well as on health and life protection, (4) social, achieved through effective education and satisfying the basic needs of a given community [9, p. 196].

Generally, the aim of environmental protection based on sustainable development, should be to ensure the proper state of the environment for the benefit of different generations. The range of needs is really wide; they include a full assortment of goods and services, provided by the natural environment, which are the aetiology of life and economic activity. The condition of the environment (its productivity) depends on the force of the human impact – it may potentially lead to the degradation of ecosystems by decreasing the value of natural elements and, in extreme cases, to the devastation and destruction of the natural environment.

The first thing necessary to prevent negative changes in the environment is education – common knowledge about the potential of the natural environment, its benefits and the threats it has to face, as well as new technical and technological solutions. Using natural resources at home, in shops, industry and agriculture, people will be able to do that in a more economical way (materials and energy savings) and limit the negative impact on the environment (reducing water, air and soil pollution, waste and noise).

In Polish legislature, the Nature Protection Act from 2014, provided the possibility to establish ten forms of nature protection for the purpose of preserving valuable environmental resources (national parks, nature reserves, landscape parks, protected landscape areas, Natura 2000 areas, monuments of nature, documentation sites, ecological arable land, nature-landscape complexes, plant, animal and mushroom species protection), which perform significant, individual roles in the protection system. As establishing each of the abovementioned forms of protection serves specific purposes, each one is statutorily ascribed a specific protective regime which meets protection requirements, including a range of land use limitations. At the same time, transferring the competence in establishing forms of protection important for the development of the Polish system of protected areas, such as landscape parks, protected landscapes or forms of individual protection (monuments of nature, nature-landscape complexes and documentation stands/sites), from the higher level of administration to a lower one<sup>11</sup> [17; 22, pp. 66-67], should be viewed as negative. Such a move will result in a smaller number of the abovementioned forms of protection.

---

<sup>10</sup> Article 5 of the Constitution of the Polish Republic: *The Polish Republic guards the independence and inviolability of its territory, ensures human liberties and rights as well as the safety of its citizens, guards national heritage and ensures environmental protection, based on the sustainable development rule.*

<sup>11</sup> The changes were introduced on the strength of an act making changes in certain acts, in connection with some changes in the organization and distribution of tasks performed by the public administration of the province (23<sup>rd</sup> January 2009). The competence in establishing landscape parks, areas of protected landscape was moved from the level of state administration represented by the voivod, to the province level; the competence in establishing monuments of nature, documentation sites and nature-landscape complexes were moved from the province level to the lowest administrative level of commune.

## 6. LEGAL AND SOCIAL PROBLEMS INVOLVED IN THE ENVIRONMENTAL PROTECTION IN SMALL TOWNS

As the object of our interest is the environmental protection in small towns, it seems reasonable at this point to define and assess the acts of law which regulate the environment protection at the level of local planning.

Theoretically, the basic legal document ensuring the environment protection in a city is the Local Spatial Management Plan, which is an urban planning act and at the same time an act of local law, which means that, according to the Constitution of the Polish Republic, it has the status of a law obligatorily applied over the area specified in the Plan. However, in a situation when a Plan is optional (in accordance with the Act from 2003), and Plans are usually made for small areas and for the purpose of current investments, they can be hardly described as playing the pro-ecological role. Environmental protection requires planning aimed at the preservation of the natural environment in the structural dimension, including provisions which regard the following: establishing specific forms of protection, reducing or eliminating the existing infrastructure and implementing specific forms of development. i.e. the range of information about environment which the legislator gave for a Study of the Conditions and Directions of the Spatial Management of a Commune [22, str. 66].

The Study is an urban planning act following the Local Plan, obligatorily prepared for the area of the whole a commune since 1994. In contrast to the Study, Local Plans are optional and fragmentary, but only the latter have the status of acts of the local law. The Study containing a large amount of information about the environment plays an insignificant role in the economy and spatial planning, because its provisions are obligatory only at the stage of devising Local Plans, prepared optionally, i.e. definitely too rarely [22, p. 66].

When there are no Plans, which for some a communes is a permanent situation, the area development is subject to administrative decisions about building up and developing the area, which have successfully taken over the function of plans. The main problem of environment protection consists in the fact that the Study is not a legal basis when issuing the decisions. In effect, small towns become urbanized on the outside, at the cost of natural environment. Due to the fact that areas are developed according to administrative decisions (mainly in a communes), some investments violate the assumptions of the local policy and the spatial structure of the a commune. This system of spatial planning and development leads to the degradation of the natural environment, especially as regards its functional, ecological and visual aspects.

Legislative problems regarding the development of small towns are connected with the social problem of environmental protection. Under the pressure of the local community – local electorate and/or potential investors - the authorities of small towns are often against enlarging protected areas, because it limits their development (social conflicts due to the limited freedom of decision as regards private property, discouraging potential investors). Some local authorities put short-term economic development (new investments) before environmental protection from the very beginning, ignore the need to actively protect overburdened ecosystems, whose clean production – unpolluted air, water and soil – will always be a factor ensuring good health and quality living, while the acquired goods<sup>12</sup> will guarantee that many branches of the economy will be functioning properly.

---

<sup>12</sup> The provisioning services, i.e. materials and energy provided by ecosystems.

## 7. SOURCES OF THREATS TO THE NATURAL ENVIRONMENT IN SMALL TOWNS

Natural environment resources are shrinking due to the chaotic development of urbanized areas, and the lower productivity of ecosystems is caused by the growing pollution of air, water and soil. In towns located in agricultural a communes, an additional problem is the chemicalisation of agriculture<sup>13</sup>, which causes unfavourable changes in the soil-water and water environment (fertilizers filtering from fields to rivers) over a much larger area than just the cultivated land. Research shows that even if the use of harmful fertilizers is completely stopped the consequences of agriculture chemicalisation will be felt in the environment for the next several decades (currently, we are fighting with the effects of fertilizing in the 1970s and 1980s) [13].

The natural environment of small cities and their surroundings is threatened with pollution typically occurring in such areas, due to their individual functional-spatial character, often undergoing environment-unfriendly transformations<sup>14</sup>, as well as to less or more favourable external conditions. Another threat is the man-made pollution: dusts, gases, sewage, waste and noise [5, p. 174], as well as electromagnetic radiation. Their burdensomeness depends on the function of the area, its natural topography and land cover, but also on the season of the year and weather conditions. The pollutants which are dangerous for the environment include the following: wastewater, industrial sewage (especially that generated in metallurgy, mining, energy and cement production), farming (the use of chemical substances), transport (generated mainly by cars), household wastewater, as well as mass, unorganized tourism [5, pp. 173-183]. One of the ways to reduce the negative influence of industrial facilities and troublesome companies on the environment, and at the same time to improve their rankings<sup>15</sup> should be consistent determination to go through the quality management system certification procedure (obtain the ISO certificate) [4].

The most serious problem of small towns is the poor quality of air during the heating season, caused by using cheap, non-ecological fuel, culm, or even rubbish to heat the homes. The dusts and gases that are emitted are harmful to people and plants, directly or through soil and water. They lead to physiological disorders, tissue damage, depreciation or even disappearance of ecosystems [14]. The most heavily dusted small cities in Poland include Bogatynia and Nakło on the Noteć River [8], as well as Bystrzyca Kłodzka, Krynica-Zdrój and Rabka-Zdrój spas [7;20].

Small towns are in danger of socio-spatial-economic anthropocentrism, which results first of all from the desire to quickly satisfy individual or collective needs, making maximum profits – unfortunately, often at the cost of the natural environment.

## 8. SUMMARY

Investing in environmental protection is profitable, because it usually guarantees maintaining a high productive potential of ecosystems, as well as preserving the aesthetic assets of the environment, necessary for the stabilization and development of many small towns (situated in agricultural a communes and/or tourist regions).

---

<sup>13</sup> "Chemicalisation of agriculture" should be understood as the use of, pesticides,, mineral fertilizers, liquid manure fertilization, using wastewater to fertilise soils. Using pesticides pollutes the atmosphere by realizing vapours or their dissemination with wind over more remote areas. Chemicals from the soil transpire to other ecosystems, cause water eutrophication, air pollution and carry contamination over long distances, leading to the accumulation of chemical substances in plants and, consequently, to the contamination of the whole food chain.

<sup>14</sup> Mainly building burdensome transport infrastructure, which has a positive influence on the economic development of the city, but seriously interferes with the natural environment (road pollution and noise), among others in: Stryków, Poddębice, Wąchock, Grójec, Rawa Mazowiecka.

<sup>15</sup> Better management of environmental hazards, improving production and lowering its costs (eliminating waste material), raising the quality of products.



Progress in the environmental protection of small towns should be referred to the effective application of the sustainable development rule, respecting the laws of nature. The problem of small towns concerns legal acts functioning for nearly 25 years, regarding spatial planning and development. Using them when taking administrative decisions with reference to areas not included in the Local Plans (minimized role of the Study) results in ignoring environmental conditions.

Effective environmental protection is also difficult due to the anthropocentric social attitudes, manifested by excessive exploitation of natural resources (e.g. destroying habitats, cutting out forests, hunting for animals), lack of thinking about the future or acting for eco-development.

Nowadays, the most important challenge for environmental protection in small towns is to change the imperfect legal acts as well as to introduce wise interdisciplinary ecological education, teaching social responsibility for the environment (breaking from the paradigm of consumption, destroying natural environment).

## **PROBLEMY OCHRONY ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO MAŁYCH MIAST. USTAWODAWSTWO I PRAKTYKA**

### **1. WSTĘP**

Zwiększone zainteresowanie ochroną środowiska przyrodniczego w miastach jest spowodowane wzrostem świadomości decyzyjnych samorządowców i samych mieszkańców o wieloaspektowym, pozytywnym oddziaływaniu przyrody na zdrowie i życie własne i przyszłych pokoleń. Zwiększenie zainteresowania ochroną środowiska przyrodniczego w miastach jest skutkiem wzrastającej świadomości decyzyjnych samorządowców, a także mieszkańców, o wieloaspektowym, pozytywnym oddziaływaniu przyrody na zdrowie i życie dzisiejszych i przyszłych pokoleń (pozytywna rola mediów i edukacji).

Z badań jednoznacznie wynika, że im lepszy jest stan środowiska przyrodniczego miast (jest ono zdrowe i stabilne, efektywnie chronione i rozbudowywane systemowo), tym mocniejsze/skuteczniejsze jest jego oddziaływanie na redukcję: zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby, uciążliwości klimatu (wysoka temperatura, silne wiatry, opady nawalne, okresy suszy) i hałasu, co z kolei pozytywnie wpływa na zdrowie i samopoczucie mieszkańców i przyjezdnych (komfort fizyczny i psychiczny) – na ich kreatywność, jakość pracy i wypoczynku.

Ochrona środowiska przyrodniczego – jednego z podstawowych czynników zapewniających dobrostan człowieka jest zatem bardzo opłacalną inwestycją w zdrowie współczesnych i przyszłych obywateli.

Aktualnie wiele mówi się i pisze o degradacji środowiska przyrodniczego dużych miast, pomijając fakt, że problem ten dotyczy także małych miast, których rozwój – w przeciwieństwie do miast dużych – niejednokrotnie w znacznym stopniu zależy od zasobów

środowiska przyrodniczego. Odnosi się to w szczególności do miejscowości nadmorskich<sup>16</sup>, przyjeziornych<sup>17</sup> i górskich<sup>18</sup>, z wodami termalnymi<sup>19</sup> oraz do uzdrowisk<sup>20</sup>, odpowiednio zagospodarowanych, spełniających oczekiwania turystów i kuracjuszy.

## 2. METODYKA BADAŃ

Oceny istniejącej legislacji w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego dokonano, korzystając z wybranych metod, którymi posługuje się praktyka prawnicza: analizy i argumentacji. Diagnozę problemów ochrony środowiska przyrodniczego reprezentatywnych dla małych miast postawiono dzięki zastosowaniu metody obserwacji i analizy przypadków.

Źródłem danych jakościowych i ilościowych dla poszczególnych miast był system informacji przestrzennej (SIP), dane statystyczne - Bank Danych Lokalnych (GUS - Główny Urząd Statystyczny), Biuletyn Informacji Publicznej (BIP), a także strony internetowe.

## 3. SUPOZYCJE/ZAŁOŻENIA OCHRONY ŚRODOWISKIEM PRZYRODNICZEGO W MIASTACH

Należymy do świata przyrody i jesteśmy od niego w pełni uzależnieni. Przyroda jest źródłem i podstawą egzystencji, dostarcza dóbr potrzebnych do życia i rozwoju gospodarczego, oraz – szczególnie w miastach – spełnia znaczącą rolę w niwelowaniu szkód i zagrożeń, jakich przysparza środowisku działalność człowieka.

Korzyści uzyskiwane ze środowiska naturalnego – generowane przez przyrodę, określane są mianem usług ekosystemów (wyróżnia się usługi: zaopatrujące, regulacyjne, podstawowe/siedliskowe i kulturowe) [11, str. 279]. Dostępne są one łącznie, ale w różnym wymiarze, który wynika z uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych ekosystemów.

Wydajność naturalnego środowiska w świadczeniu usług zależy od stanu ekosystemów, poczynając od ich struktury przestrzennej – poprzez jakość i stabilność, którą najpełniej gwarantuje bioróżnorodność z priorytetem dla gatunków rodzimych – po rodzaj i uciążliwość zanieczyszczenia wody, powietrza i gleby, z którymi musi się zmierzyć. Ekosystemy, ich składowe, są w różnym stopniu wrażliwe na rodzaj, ilość i natężenie różnorodnych zanieczyszczeń generowanych przez miasto. Gdy zanieczyszczenia występują w nadmiernych ilościach, zaburzają efektywność w świadczeniu usług, a w skrajnych przypadkach mogą doprowadzić do deklasacji ekosystemów. Ponieważ dostępność poszczególnych usług zawsze zależy od sprawności funkcjonowania całego ekosystemu, dlatego ochronę środowiska przyrodniczego należy prowadzić kompleksowo, łącznie ze strefą podmiejską [6, str. 27].

Rozwój badań nad usługami ekosystemów umożliwia nie tylko coraz dokładniej zdefiniować powiązania komponentów środowiska przyrodniczego z jakością życia w miastach, ale również oszacować, ile miasto oszczędza na korzystaniu z usług ekosystemów. Właśnie ekonomiczna wycena usług ekosystemów najdobitniej uzmysławia samorządowcom podejmującym decyzje na różnych poziomach planowania, potrzebę, a nawet konieczność uwzględniania ochrony środowiska przyrodniczego. Ochrona środowiska w miastach korzystnie wpływa na zdrowie i standard życia mieszkańców, a zdrowe społeczeństwo charakteryzuje dynamika działań – jest bardziej kreatywne i wydajne, przyspiesza rozwój społeczny, gospodarczy i kulturowy miasta [11, str. 284].

<sup>16</sup> Małe miasta nadmorskie: Darłowo, Władysławowo, Ustka, Puck, Frombork, Łeba.

<sup>17</sup> Małe miasta pojeziernie: Mikołajki, Ryn, Trzcianka, Ruciane Nida, Pisz.

<sup>18</sup> Małe miasta górskie: Szklarska Poręba, Karpacz, Ustrzyki górne, Ustrzyki Dolne, Muszyna.

<sup>19</sup> Małe miasta z basenami geotermalnymi: Uniejów, Mszczonów, Poddębice, Ustroń, Łądek Zdrój.

<sup>20</sup> Małe miasta uzdrowiskowe: Polanica Zdrój, Kudowa Zdrój, Duszniki Zdrój, Krynica Zdrój, Uniejów.

Drugim aspektem ochrony środowiska przyrodniczego, przekładającym się na zysk ekonomiczny miasta, jest wizerunkowy walor przyrody. Zieleń naturalna i komponowana, efektywnie chroniona i odpowiednio kształtowana, ma wpływ na pozytywny odbiór miasta jako miejsca atrakcyjnego do zamieszkania, wypoczynku i dla inwestycji biznesowych. Niemniej jednak z reguły najchętniej realizowane są inwestycje dochodowe, gwarantujące szybki zysk dla miasta, a nie projekty mające na celu stricte ochronę środowiska kulturowo-przyrodniczego, których wartość dla miasta i społeczeństwa trudno jest wycenić.

Przykładami takich działań jest budowa Kompleksu Termalno-Basenowego w Uniejowie (obiekt o agresywnych formach i kolorystyce), na przedpolu XIV-wiecznego zamku arcybiskupów gnieźnieńskich i parku – dwóch obiektów wpisanych do rejestru zabytków<sup>21</sup> także wycinka dużych połaci lasu sosnowego w dawnej miejscowości letniskowej Kolumna-Las (powstałej w konwencji miasta-ogrodu w latach 20. XX w., włączonej do Łasku w 1971 r.). Możliwe, że te elementy dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego ocalałyby, gdyby wcześniej została uchwalona ustawa krajobrazowa (co rekomendowała UE).

#### 4. SPECYFIKA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO MAŁYCH MIAST

Od blisko ćwierćwiecza obserwuje się nasilenie negatywnych skutków postępującej urbanizacji małych miast. Chaotyczna rozbudowa, oprócz dewastacji przestrzeni kulturowej, powoduje ubożenie potencjału środowiska naturalnego (depresja struktury i funkcjonowania ekosystemów prowadząca do utraty zdolności do samoregulacji i utrzymania stabilności), a w konsekwencji – obniżenie jakości życia w mieście i jego najbliższym otoczeniu (mniejsza produktywność środowiska w zakresie świadczenia usług regulacyjnych).

Część małych miast, które jeszcze niedawno, głównie dzięki wysokim walorom środowiska naturalnego były pozytywnie oceniane przez mieszkańców i turystów (korzystne warunki dla rozwoju funkcji mieszkania i wypoczynku), obecnie, na skutek zachłanności inwestycyjnej, stają się przykładem głębokiej degradacji walorów środowiskowo-przestrzennych. Niektóre podupadły środowiskowo na skutek regresu/ rozwoju, którego przyczyną mógł być nieefektywny sposób zarządzania oraz jego gospodarcze, społeczne i przestrzenne konsekwencje.

W małych miastach, dla których zasoby przyrodnicze są często jedynym lub głównym bodźcem rozwoju społecznego i gospodarczego, priorytetowym celem powinna być efektywna ochrona środowiska – utrzymanie produktywności zasobu środowiska przyrodniczego świadczącego usługi ekosystemów dla miasta<sup>22</sup> oraz racjonalne ich zagospodarowanie. Wskazana jest zatem przemyślana, proekologiczna rozbudowa sektora rekreacyjno-wypoczynkowo-turystycznego, zawsze podporządkowana parametrom środowiska (typ siedliskowy lasu, odporność runa, chłonność i pojemność turystyczna), uwzględniająca potrzeby i oczekiwania mieszkańców dużych miast<sup>23</sup>.

Samorządy oraz społeczność małych miast powinny, opierając się na szczegółowych danych o środowisku (inwentaryzacja zasobu, waloryzacja, rozpoznanie zagrożeń), podejmować konkretne decyzje mające na celu ochronę wartościowych zasobów przyrodniczo-środowiskowych. Szczególnie wskazane jest powoływanie takich form ochrony, które będą skutecznie zabezpieczać cenne przyrodniczo obszary przed presją inwestycyjną

<sup>21</sup> Zespół zamkowo-pałacowy został wpisany do rejestru zabytków z pominięciem strefy ochrony widokowej, co wykorzystało miasto – gospodarz terenu, wbrew opinii konserwatora (przygotowanie białej karty ewidencyjnej zabytku).

<sup>22</sup> Wysoką jakość środowiska gwarantuje stabilność wynikająca z utrzymującej się bioróżnorodności, która jest gwarantem produktywności ekosystemów w zakresie świadczonych dóbr i usług.

<sup>23</sup> W dużych miastach standardy życia mieszkańców obniżone są głównie przez zanieczyszczenie środowiska, szybkie tempo życia i ciągły stres. Złagodzeniu skutków tych niekorzystnych warunków i poprawie zdrowia/kondycji/ psychicznego i fizycznego służy przebywanie, a szczególnie czynna rekreacja w naturalnym, zdrowym środowisku przyrodniczym.

sektora mieszkaniowego i uciążliwymi, agresywnymi środowiskowo formami zagospodarowania turystycznego.

Środowisko przyrodnicze wielu małych miast i ich otoczenia, oprócz świadczenia pożytków dla społeczności (usługi ekosystemów), coraz częściej i w coraz większym zakresie zaspokajają potrzeby rekreacji i wypoczynku mieszkańców dużych miast (wypoczynek weekendowy lub/i pobytowy).

Korzystają z niego przede wszystkim urlopowicze i turyści ceniący sobie wypoczynek w naturalnym, czystym środowisku, nad czystą rzeką, z dala od głośnego, zanieczyszczonego miasta. Z wymienionych powyżej względów wynika, iż w interesie miasteczek dysponujących atrakcyjnymi walorami krajobrazowymi jest umiejętne godzenie rozwoju gospodarczego, związanego z rozbudową bazy turystycznej, z ochroną środowiska. W zarządzaniu miastem z reguły najlepszym rozwiązaniem jest uwzględnienie podejścia ekosystemowego [3].

## 5. PEJORATYWNY CHARAKTER OCHRONY ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO W LEGISLACJI KRAJOWEJ

W polskim prawodawstwie, po zmianach, jakie przyniosła przejęta w 2015 r. ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774) [16], zwana powszechnie ustawą krajobrazową, funkcjonują dwie definicje środowiska: pierwsza – dla pojęcia „środowisko” została zawarta w znowelizowanej ustawie: Prawo ochrony środowiska, druga – dla pojęcia „środowisko przyrodnicze” znalazła się w znowelizowanej ustawie o ochronie przyrody (Tab. 1).

Tabela 1. Definicje ustawowe środowiska [18; 21]

Pojęcie	Podstawa prawna	Definicja
Środowisko	Art. 3, pkt 36 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. <b>Prawo ochrony środowiska</b> (Dz. U. z 2015 r. poz. 1434)	<i>to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami</i>
Środowisko przyrodnicze	Art. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. <b>o ochronie przyrody</b> (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651)	<i>krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami</i>

Ponieważ „środowisko przyrodnicze” zostało zdefiniowane jako krajobraz z udziałem przyrody żywej i nieożywionej, naturalnej i przekształconej przez człowieka, należałoby przywrócić się definicji zastosowanego terminu „krajobraz”.

Krajobraz, za sprawą tej samej ustawy krajobrazowej, doczekał się trzech definicji: pierwszej w historii polskiego ustawodawstwa definicji pojęcia „krajobraz”<sup>24</sup>, znowelizowanej definicji pojęcia „krajobraz kulturowy” oraz definicji nowego pojęcia „krajobraz priorytetowy” (Tab. 2).

Tabela 2. Definicje ustawowe krajobrazu [19; 20]

Pojęcie	Podstawa prawna	Definicja
Krajobraz	Art. 2, pkt 16 e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. <b>o planowaniu i zagospoda-</b>	<i>postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka</i>

<sup>24</sup> W ustawie o ochronie przyrody z 2004 r. (Dz. U. 2004 nr 92 poz. 880) krajobraz figuruje na liście zasobów, tworów i składników przyrody.

	<b>rowaniu przestrzennym</b> (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 443 i 774)	
Krajobraz kulturowy	Art. 3, 14) ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. <b>o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</b> (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 oraz z 2015 r. poz. 397 i 774)	<i>przeźródzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze</i>
Krajobraz priorytetowy	Art. 2, pkt 16 f ustawy z dnia 27 marca 2003 r. <b>o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</b> (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 443 i 774)	<i>krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania</i>

Tak więc zasób środowiska przyrodniczego charakteryzują dwie definicje środowiska i trzy krajobrazu. Natomiast zagadnienie problemów związanych z jego ochroną wymaga przywołania ustawowej definicji dwóch kolejnych pojęć: „ochrona przyrody” i „ochrona środowiska” (Tab. 3).

Tabela 3. Definicja ustawowa ochrony przyrody i ochrony środowiska [21; 18]

Pojęcie	Podstawa prawna	Definicja
Ochrona przyrody	Art. 2.1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. <b>o ochronie przyrody</b> (Dz. U. z 2015 poz. 1651)	<i>polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, twórdów i składników przyrody</i>
Ochrona środowiska	Art.3, 13) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - <b>Prawo ochrony środowiska</b> (Dz. U. z 2017 r. poz. 0.519)	<i>to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; polega w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju</i>

Pojęcie „ochrona przyrody” odwołuje się do zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów środowiska przyrodniczego, natomiast „ochrona środowiska” – do podejmowania działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, ze wskazaniem na racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Tak więc do określenia problemów związanych z ochroną środowiska przyrodniczego niezbędne staje się przywołanie definicji terminu „równowaga przyrodnicza” (Tab. 4) i „zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Tabela 4. Definicja ustawowa równowagi przyrodniczej [21; 18]

Pojęcie	Podstawa prawna	Definicja
Równowaga przyrodnicza	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. <b>Prawo ochrony środowiska</b> (tj. Dz. U. z 2008 r. nr 25 poz. 150 z późn. zm.)	<i>jest to stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej</i>

Nośne pojęcie zasady zrównoważonego rozwoju, w przeciwieństwie do równowagi przyrodniczej, nie doczekało się definicji w ustawodawstwie polskim, pomimo faktu, że funk-

cjonuje w krajowym porządku prawnym: odniesienie do zasady zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP 1997 r.<sup>25</sup> i w przywołanej definicji ochrony środowiska [12, str.128].

W tej sytuacji należy doprecyzować definicję terminu „zasada zrównoważonego rozwoju”, któremu – zdaniem ustawodawcy – ma być podporządkowana ochrona środowiska. Na uwagę zasługuje propozycja G. Grabowskiej, według której zasada zrównoważonego rozwoju powinna zapewnić realizację i osiągnięcie jednocześnie czterech podstawowych celów: (1) ekologicznego, któremu przypisuje się ograniczanie degradacji środowiska i eliminację kolejnych zagrożeń; (2) ekonomicznego, który należy wiązać z zaspokajaniem podstawowych potrzeb materialnych człowieka i rozwojem gospodarczym przy uwzględnieniu prośrodowiskowych technik i technologii; (3) humanitarnego, realizowanego poprzez działania ukierunkowane na likwidację nędzy, głodu, a także ochronę zdrowia i życia, i (4) społecznego, osiąganego poprzez efektywną edukację i zaspokajanie podstawowych potrzeb danej społeczności [9, str. 196].

Uogólniając, celem ochrony środowiska przyrodniczego, realizowanej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, powinno być zabezpieczenie właściwego stanu środowiska na potrzeby wielopokoleniowe. Zakres potrzeb jest bardzo duży, obejmuje pełny asortyment dóbr i usług, które dostarcza środowisko przyrodnicze stanowiące etiologię życia i działalności gospodarczej. Stan środowiska, a więc jego produktywność, zależy od stopnia antropopresji, która może doprowadzić do degradacji ekosystemów – obniżenia wartości elementów przyrodniczych, a w skrajnych przypadkach – do dewastacji, zniszczenia środowiska przyrodniczego.

Żeby skutecznie zapobiegać niekorzystnym zmianom środowiska, potrzebna jest przede wszystkim edukacja – powszechna wiedza o potencjale, korzyściach i zagrożeniach środowiska przyrodniczego, a także niezbędne są nowe rozwiązania techniczne i technologiczne, których szerokie stosowanie w domach, sklepach, w przemyśle i w rolnictwie umożliwi oszczędniejsze korzystanie z dóbr przyrody (oszczędność przetwórczo-materiałowa, energetyczna) i ograniczy negatywne oddziaływanie na środowisko (zmniejszenie zanieczyszczenia wody, powietrza i gleby; zredukowanie odpadów, ograniczenie hałasu).

W legislacji krajowej, w ustawie o ochronie przyrody z 2004 r., z pożytkiem dla zachowania cennego środowiska naturalnego, przewidziano możliwość powoływania dziesięciu form ochrony przyrody (parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów), które w systemie ochrony spełniają istotne, odrębne role. Ponieważ powołanie każdej z form ochrony służy określonym celom, dlatego ustawowo każdej z nich przyporządkowano określone, odmienne reżimy ochronne, wyznaczające zakres ograniczeń w użytkowaniu terenu, adekwatny dla potrzeb ochrony.

Negatywnie natomiast należy ocenić przeniesienie kompetencji do powoływania form ochrony ważnych dla rozbudowy krajowego systemu obszarów chronionych – parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, i form ochrony indywidualnej - oraz pomników przyrody, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych i stanowisk dokumentacyjnych, z wyższego stopnia administracji na niższy<sup>26</sup> [17; 22, str. 66-67]. Nowa sytuacja w tym zakresie, skutkuje zmniejszonym stosowaniem ww. form ochrony.

<sup>25</sup> Art. 5 Konstytucji RP: *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.*

<sup>26</sup> Powyższe zmiany nastąpiły z mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, z dnia 23 stycznia 2009 r. I tak kompetencje do powoływania parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu z poziomu organu administracji państwowej, który reprezentuje wojewoda, przeniesiono na poziom wojewódzki – sejmiku wojewódzkiego, a kompetencje do powoływania pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych z poziomu wojewódzkiego na najniższy stopień administracyjny – gminny.

## 6. PROBLEMY PRAWNE I SPOŁECZNE OCHRONY ŚRODOWISKA NA POZIOMIE MAŁEGO MIASTA

Ponieważ przedmiotem zainteresowania są problemy ochrony środowiska przyrodniczego w małych miastach, zasadne wydaje się w tym miejscu określenie i ocena aktów prawa, które regulują ochronę środowiska na najniższym, lokalnym poziomie planowania.

Teoretycznie, podstawowym dokumentem prawnym zabezpieczającym ochronę środowiska przyrodniczego miasta, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem planistycznym i równocześnie aktem prawa miejscowego, co oznacza – zgodnie z Konstytucją RP – że ma on rangę prawa powszechnie obowiązującego na obszarze objętym planem. Jednak w sytuacji, gdy tworzenie planu ma charakter fakultatywny (zgodnie z ustawą z 2003 r.), a plany z reguły powstają dla małych terenów i pod bieżące inwestycje, trudno przypisywać im rolę prośrodowiskową. Ochrona środowiska przyrodniczego wymaga planowania, którego celem będzie jego ochrona w wymiarze strukturalnym<sup>27</sup>, łącznie z dyspozycjami dotyczącymi: powoływania konkretnych form ochrony, ograniczania lub eliminacji istniejącego zagospodarowania; wprowadzenia określonych form zagospodarowania, a więc zakres informacji o środowisku, które ustawodawca przewidział dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego [22, str. 66].

Studium stanowi drugi po planie miejscowym akt planistyczny, sporządzany obligatoryjnie dla obszaru całej gminy od 1994 r. Pomimo faktu, że plany miejscowe są sporządzane fakultatywnie i fragmentarycznie, w przeciwieństwie do studium, to jednak tylko one mają rangę aktu prawa miejscowego. Studium posiadające wielki zasób informacji środowiskowych odgrywa niewielką rolę w gospodarce i planowaniu przestrzennym, ponieważ jego zapisy obowiązują jedynie na etapie sporządzanych fakultatywnie, a więc zdecydowanie za rzadko, planów miejscowych [22, str. 66].

W przypadku braku planów – co dla niektórych gmin jest sytuacją permanentną – o zagospodarowaniu terenu rozstrzygają decyzje administracyjne (decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), które z powodzeniem przejęły rolę planów. Zasadniczy problem ochrony środowiska polega na tym, że studium nie stanowi podstawy prawnej przy wydawaniu tych decyzji. W efekcie, małe miasta urbanizują się na zewnątrz, kosztem środowiska przyrodniczego. Przez zagospodarowywanie terenów podporządkowane decyzjom administracyjnym powstają inwestycje niezgodnie z założeniami lokalnej polityki i struktury przestrzennej gminy. Funkcjonujący, głównie na terenach gmin, taki sposób systemu planowania i gospodarowania przestrzennego doprowadza do degradacji środowiska przyrodniczego, zwłaszcza pod względem funkcjonalno-ekologicznym i wizualnym.

Problemy legislacyjne dotyczące zagospodarowywania małych miast związane są ze społecznym problemem ochrony środowiska przyrodniczego. Samorządy małych miast, działając pod presją społeczności lokalnej – miejscowego elektoratu i/lub potencjalnych inwestorów – często są przeciwne powiększaniu zasobu terenów chronionych, ponieważ ich powołanie niesie za sobą ograniczenia w zagospodarowaniu (konflikty społeczne związane z ograniczeniem swobody dysponowania własnością, spadek zainteresowania ze strony potencjalnych inwestorów). Niektóre samorządy *a priori* przedkładają doraźny rozwój gospodarczy utożsamiany z inwestycjami, nad ochronę środowiska przyrodniczego, ignorują potrzebę czynnej ochrony nadmiernie obciążonych ekosystemów, których czysta produkcja – nieskażone powietrze, woda i gleba – zawsze będzie gwarantem zdrowia i dobrej jakości życia, a pozyskiwane dobra<sup>28</sup> – poręczeniem funkcjonowania wielu gałęzi gospodarki.

<sup>27</sup> Istotne dla zachowania bioróżnorodności, a więc stabilności ekosystemów świadczących usługi miastu, jest zagwarantowanie ciągłości/łączności systemu zieleni wewnętrznej miasta, z zewnątrznie położonymi terenami biologicznie czynnymi (zasilającymi).

<sup>28</sup> Usługi zaopatrujące, tj. materiały i energia, których dostarczają ekosystemy.

## 7. ŹRÓDŁA ZAGROŻENIA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO W MAŁYCH MIASTACH

Do zmniejszania zasobu środowiska przyrodniczego przyczynia się chaotyczny rozwój obszarów zurbanizowanych, a do obniżenia produktywności ekosystemów – rosnące zanieczyszczenie powietrza, wody i gleby. W przypadku miast położonych w gminach rolniczych dodatkowym problemem jest chemizacja rolnictwa<sup>29</sup>, która powoduje niekorzystne zmiany w środowisku gruntowo-wodnym i wodnym (spływ nawozów z pól do rzek), i to na zdecydowanie większym terenie, niż na to wskazuje sam areal upraw. Badania wykazują, że konsekwencje chemizacji rolnictwa, nawet przy całkowitym zaprzestaniu użytkowania niebezpiecznych nawozów, będą odczuwalne w środowisku przez kolejne kilkadziesiąt lat (obecnie zwalczamy efekty nawożenia z lat 70. i 80. XX w.) [13].

Środowisko przyrodnicze małych miast i ich otoczenia, ze względu na swoją indywidualną specyfikę funkcjonalno-przestrzenną, często poddawana niefortunnym dla środowiska przekształceniom<sup>30</sup>, a także przez mniej lub bardziej uciążliwe uwarunkowania zewnętrzne, narażone jest na typowe dla takiego /tego typu/ obszaru zanieczyszczenia. Zagrożenie stanowią głównie zanieczyszczenia pochodzenia antropogenicznego: pyły, gazy, ścieki, odpady i hałas [5, str. 174] oraz promieniowanie elektromagnetyczne. Ich uciążliwość zależy od funkcji terenu, ukształtowania i pokrycia, ale także od pory roku i warunków pogodowych. Groźne dla środowiska naturalnego są zanieczyszczenia: komunalne, przemysłowe (szczególnie hutnictwo, górnictwo, przemysł elektroenergetyczny i cementowy), rolnicze (stosowanie środków chemicznych), komunikacyjne (generowane głównie przez samochody), bytowo-gospodarcze i źródła mobilne, a także masowa, niezorganizowana turystyka [5, str. 173-183]. Jednym ze sposobów ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko obiektów przemysłowych i uciążliwych firm a równocześnie poprawy ich notowań<sup>31</sup> powinno być konsekwentne dążenie do przejścia procedury Certyfikacji Systemu zarządzania Jakością (certyfikat ISO) [4].

Największym problemem małych miast jest zła jakość powietrza w okresie grzewczym, spowodowana stosowaniem do ogrzewania domów taniego, nie ekologicznego opału, miału węglowego, a nawet śmieci. Emitowane zanieczyszczenia pyłowe i gazowe szkodzą ludziom i roślinności, bezpośrednio lub za pośrednictwem gleby i wody, doprowadzając do zaburzeń procesów fizjologicznych, niszczenia tkanek, deprecjacji, a nawet znikania ekosystemów [14]. Do najbardziej zapyłonych małych miast w Polsce zalicza się Bogatynia i Nakło nad Notecią [8], a także uzdrowiska: Bystrzyca Kłodzka, Krynica-Zdrój i Rabka-Zdrój [7;20].

Małym miastom zagraża antropocentryzm społeczno-przestrzenno-gospodarczy, który wynika przede wszystkim z chęci szybkiego zaspokojenia indywidualnych lub zbiorowych potrzeb często kosztem środowiska przyrodniczego.

## 8. PODSUMOWANIE

Inwestycja w ochronę środowiska jest opłacalna, ponieważ z reguły gwarantuje utrzymanie wysokiego potencjału produkcyjnego ekosystemów i zachowanie walorów estetycz-

<sup>29</sup> Pod hasłem „chemizacja rolnictwa” należy rozumieć używanie: pestycydów, nawozów mineralnych, nawożenie gnojowicą, wykorzystywanie ścieków do nawożenia gleb. Stosowanie pestycydów powoduje zanieczyszczenia atmosfery przez uwalnianie oparów lub rozprzestrzenianie ich z wiatrem na bardziej oddalone obszary. Środki chemiczne z gleby przemieszczają się do innych ekosystemów, powodują eutrofizację wód, zanieczyszczenie powietrza i przenoszenie skażeń na duże odległości, doprowadzają do kumulacji substancji chemicznych w roślinach, a w efekcie – do skażenia wszystkich ogniw łańcucha pokarmowego.

<sup>30</sup> Przede wszystkim budowa uciążliwej infrastruktury komunikacyjnej, która wpływa pozytywnie na rozwój gospodarczy miasta, ale w znacznym stopniu ingeruje w środowisko przyrodnicze (zanieczyszczenia komunikacyjne i hałas), m.in. w: Strykowie, Poddębicach, Wąchocku, Grójcu, Rawie Mazowieckiej.

<sup>31</sup> Lepsze zarządzanie ryzykiem środowiskowym, usprawnienia i obniżenia kosztów produkcji (eliminacja strat), podniesienie jakości wyrobów.



nych środowiska, niezbędne do stabilizacji i rozwoju wielu małych miast (leżących w gminach rolniczych i/lub w regionach turystycznych).

Postęp w zakresie ochrony środowiska małych miast należy wiązać z efektywnym przestrzeganiem zasady zrównoważonego rozwoju, respektującej prawa natury. Problemem małych miast są funkcjonujące prawie od ćwierćwiecza akty prawne, dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, których stosowanie przy wydawaniu decyzji administracyjnych w odniesieniu do terenów nieobjętych planami miejscowymi (zminimalizowana rola studium) skutkuje pomijaniem uwarunkowań środowiskowych. Efektywną ochronę środowiska utrudniają ponadto antropocentryczne postawy społeczne, przejawiające się m.in. nadmierną eksploatacją zasobów przyrody (niszczenie siedlisk, wycinanie lasów, zabijanie zwierząt), brakiem perspektywicznego myślenia i działania na rzecz ekorozwoju.

W obecnej sytuacji najważniejszym wyzwaniem dla ochrony środowiska w małych miastach jest zmiana wadliwych odnośnych aktów prawnych oraz mądra edukacja ekologiczna o wymiarze interdyscyplinarnym, stawiająca jako wzór postępowania odpowiedzialność społeczną za środowisko (zerwanie z paradygmatem konsumpcji niszczącym środowisko przyrodnicze).

## BIBLIOGRAPHY

- [1] Bogdanowski J., *Architektura krajobrazu*. Kraków 1981, str. 220.
- [2] Böhm A., *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji*, Politechnika, Krakowska, Kraków 2006, ISBN 83-7242-398-9, str. 216.
- [3] Calcaterra E., Mader A., Patrickson S., Smit J., *Poradnik TEEB dla miast: usługi ekosystemów w gospodarce miejskiej*, Kraków, Fundacja Sendzimira, 2011, ISBN 978-83-62168-02-6.
- [4] Certyfikacja ISO 14001, *System zarządzania środowiskowego*, <https://www.imqpoland.pl/zarzadzanie-srodowiskowe-iso-14001#modal>, dostęp 2018.02.10.
- [5] Czaja S., Bacla A., *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wrocław, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, 2002.
- [6] *Ekologia konstruktywnie – rozwój zrównoważony terenów zurbanizowanych*, red. M. Szablowski, Siedlce, Wyd. Collegium Mazovia, 2016, ISBN 978-83-63169-68-8.
- [7] Gajdosz K., *Krynica-Zdrój. Smog w uzdrowisku*, <http://krynica.naszemiasto.pl/artukul/krynica-zdroj-smog-w-uzdrowisku,3573383,art,t,id,tm.html>, dostęp 2018.02.10.
- [8] *Gdzie w Polsce jest największy smog? Oto najbardziej toksyczne miasta w kraju*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/56,114883,22733200,oto-najbardziej-toksyczne-miasta-polski-mapa-miejsco-wosci.html>, dostęp 2018.02.13.
- [9] Grabowska G., *Europejskie prawo ochrony środowiska*, Warszawa, PWN, 2001, ISBN 83-88296-52-3.
- [10] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).
- [11] Kronenberg J., Bergier T., Maliszewska K., *Usługi ekosystemów jako warunek zrównoważonego rozwoju miast – przyroda w mieście w działaniach*, Fundacji Sendzimira, [w:] *Miasta wracają nad wodę*, Toruń, PZliTS, 2011, ISBN 978-83-931293-5-5, str. 279–285.
- [12] Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2, 2016, str. 128.
- [13] *Polskie rzeki zanieczyszczone na kilkadziesiąt lat*, <http://wgospodarce.pl/informacje/44821-polskie-rzeki-zanieczyszczone-na-kilkadziesiat-lat>, dostęp 2018.02.13.
- [14] Popiel H., Koziara M., *Zagrożenia dla środowiska naturalnego w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej*, Wojskowa Akademia Techniczna. Wydział Cybernetyki, <http://www.nsz.edu.pl/api/files/view/21730.pdf>, dostęp 2018.02.10.
- [15] Stowarzyszenie Eko-Gajusz, *Uzdrowiska w Polsce – smog nad uzdrowiskami*, <http://eko-gajusz.blogspot.com/2017/02/uzdrowiska-w-polsce-skazone-powietrze.html>, dostęp 2018.02.10.

- [16] Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774).
- [17] Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. nr 92 poz. 753).
- [18] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2015 r. poz. 1434).
- [19] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 443 i 774).
- [20] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 oraz z 2015 r. poz. 397 i 774).
- [21] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651)
- [22] Wycichowska B., *Legislative problems of landscape protection*, Cracow Landscape Conference 2016 – Landscape as impulsion for culture: research, perception & protection, Krakow 2016, ISBN 978-83-942469-6-9, str. 66, 67.

## O AUTORZE

Dr inż. Barbara Wycichowska, – autorka i współautorka wielu opracowaniach studialnych i planistycznych oraz publikacji z zakresu przyrodniczych uwarunkowań rozwoju miasta. Główne obszary zainteresowań: infrastruktura zielona i sieć wodna miasta.

## AUTHOR'S NOTE

Sc.D.Eng. Barbara Wycichowska – Team of Experts in Landscape Architecture, Institute of Architecture and Urban Planning, Technical University of Lodz. The author and coauthor of many studies as well as publications on natural conditioning of town development. The main areas of interest: green infrastructure and town water network.

Contact | Kontakt: [barbara.wycichowska@p.lodz.pl](mailto:barbara.wycichowska@p.lodz.pl)