

Anna Fogel, Marek Geszprych

## UWZGLĘDNIANIE ZIELENI W MIEJSCOWYCH PLANACH ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO – TEORIA I PRAKTYKA<sup>1</sup>

**Słowa kluczowe:** tereny zieleni, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, władztwo planistyczne

### Wprowadzenie

Zagadnienia dotyczące prawidłowego kształtowania zieleni w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego mają obecnie szczególnie istotne znaczenie. Wynika to ze wzrastających potrzeb łagodzenia konfliktów przestrzennych dotyczących właściwych standardów życia. Zieleni postrzegana jest coraz częściej nie tylko jako element stricte przyrodniczy, lecz jako istotny element współtworzący struktury osadnicze jako tzw. „zielona infrastruktura” (*green infrastructure*)<sup>2</sup>. Podejście takie zostało również poparte przez Komisję Europejską<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł jest wynikiem badań prowadzonych w Zespole Prawnych Podstaw Planowania Przestrzennego w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w roku 2015, w ramach zadania badawczego ze środków statutowych pod tożsamym tytułem. Kierownik tematu: dr Anna Fogel.

<sup>2</sup> B. Szulczewska, E. Kaliszuk, *Koncepcja systemu przyrodniczego miasta: geneza, ewolucja i znaczenie praktyczne*, Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych, Lublin 2005, s. 7-23; R. Giedych, B. Szulczewska, G. Maksymiuk, *Problemy zarządzania zieloną infrastrukturą miasta na przykładzie Warszawy*. Problemy Ekologii Krajobrazu. T. XXXIII, Warszawa 2015, A. Pirowski. 2014. *Zielona infrastruktura w największych miastach Europy – analiza i ocena potencjału (Praca doktorska napisana na Wydziale Ogrodnictwa, Biotechnologii i Architektury Krajobrazu, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego)*

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy* /\* COM/2013/0249 final \*/

W literaturze urbanistycznej wskazuje się wręcz, że najbardziej skuteczną ochronę terenów zieleni miejskiej można zapewnić przez odpowiednie zapisy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego<sup>4</sup>. Co znamienne, materia ta jest przedmiotem żywej dyskusji w naukach pozaprawnych, tym niemniej występuje wyraźna luka w ściśle prawniczej jej analizie. Z tego też względu zasadne jest podjęcie rozważań w zakresie ściśle prawnych uwarunkowań uwzględniania zieleni w planie miejscowym.

Skuteczna ochrona i kształtowanie terenów zieleni, otwartych i niezasklepionych w miastach wymaga właściwych mechanizmów prawnych – zarówno na etapie ich stanowienia, jak i skutecznego stosowania. Podstawowe znaczenie mają w tym zakresie trzy elementy: reglamentacja usuwania drzew i krzewów, ochrona zasobów przyrodniczych, w tym zasobów leśnych oraz uwzględnianie tych terenów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym miejscu należy poczynić istotną uwagę o charakterze terminologicznym. Badania prowadzone w instytucie Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w latach 2014-2015 dotyczyły szeroko rozumianych funkcji zieleni – określonych jako „tereny zieleni”. Jednak zgodnie z definicją „terenu zieleni”, wprowadzoną do ustawy o ochronie przyrody z dniem 28 sierpnia 2015 r., termin ten oznacza obecnie tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcem kolejowym oraz obiektom przemysłowym<sup>5</sup>. Tymczasem w poprzednim brzmieniu ustawy o ochronie przyrody tereny zieleni nie musiały być publicznie dostępne, decydowało ich położenie w miastach lub zwartej zabudowie wsi. Tym niemniej, w niniejszym artykule termin „tereny zieleni” używany jest w znaczeniu szerszym, niż wynikające z zawartej w ustawie o ochronie przyrody definicji ustawowej.

<sup>4</sup> A. Burlińska, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie zarządzania przyrodą w mieście*, *Zrównoważony rozwój – Zastosowania 2013 nr 4*, s.133.

<sup>5</sup> Należy jednak zauważyć, że odmienna definicja ustawowa „terenów zieleni” zawarta jest w art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tj. Dz.U. 2016 r., poz. 879), zgodnie z którym terenami zieleni są powierzchnie gruntu pokryte roślinnością trwałą lub sezonową.

## Podstawy prawne zamieszczania ustaleń dotyczących terenów zieleni w planach miejscowych

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup> nie istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla terenów zieleni w tym leśnych. Zasadą jest bowiem fakultatywność sporządzania planu miejscowego, z wyjątkiem nielicznych przypadków określonych w przepisach, które przewidują obowiązek sporządzenia planu miejscowego (jak np. utworzenia parku kulturowego).

Jednym z głównych problemów kształtowania struktur przestrzennych miast jest konfrontacja z oczekiwaniami właścicieli co do sposobu zagospodarowania ich gruntów. Praktyka pokazuje, że zwłaszcza w miastach są oni zainteresowani możliwą intensyfikacją zabudowy i minimalizacją „innych terenów”, gdyż podstawowe znaczenia mają tu partykularne interesy ekonomiczne – a więc wartość gruntu. Natomiast zieleń w dalszym otoczeniu jest postrzegana pozytywnie – jako zwiększająca wartość otaczających terenów. Władze gmin muszą tymczasem dokonać właściwego rozważenia różnych interesów i prowadzić politykę przestrzenną w taki sposób, aby zapewnić właściwy stan środowiska i niezbędną jakość życia ogółu mieszkańców, przy poszanowaniu własności prywatnej.

Dopuszczalność kształtowania sposobu zagospodarowania terenu, w tym regulacji dotyczącej terenów zieleni, otwartych i niezasklepionych, wynika wprost z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p. każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych”. Oznacza to, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego kształtuje, jako powszechnie obowiązujący przepis prawa, wykonywanie prawa własności.

<sup>6</sup> Tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.

## Uwarunkowania ochrony zieleni wynikające z przepisów Prawa ochrony środowiska

O zgodności z przepisami prawa planu miejscowego przesądza również spełnienie ustawowych przesłanek zawartych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>7</sup> (dalej jako: P.o.ś). Zgodnie z art. 72 ust. 1 P.o.ś. w planach miejscowych zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez (...) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni. Natomiast zgodnie z art. 72 ust. 2 P.o.ś, w planach miejscowych, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia. Przepis ten wskazuje na wyraźną dyrektywę nakazującą organom gmin na zapewnienie odpowiedniej ilości terenów zieleni i otwartych. Przesłankami oceny, jaki poziom takich terenów jest niezbędny, są dwa, powiązane ze sobą elementy: równowaga przyrodnicza oraz prawidłowe warunki życia. Ponieważ powinny być one oparte na obiektywnych informacjach, a także ustalone za pomocą weryfikowalnej metodologii, Ustawodawca wskazał, że warunki te określa się na podstawie specjalnych dokumentów analityczno-informacyjnych, jakimi są opracowania ekofizjograficzne<sup>8</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano kluczową rolę prognozy oddziaływania na środowisko oraz opracowania ekofizjograficznego dla wyznaczania terenów zieleni w planach miejscowych<sup>9</sup>.

Zgodnie z art. 127 ust. 2 pkt 6 ustawy Prawo ochrony środowiska ochrona zwierząt oraz roślin jest realizowana w szczególności poprzez ograniczanie możliwości wycinania drzew i krzewów oraz likwidacji terenów zieleni. Jednym z elementów realizacji tego obowiązku organów

<sup>7</sup> Tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 672, z późn. zm.

<sup>8</sup> A. Fogel, *Prawne aspekty informacji przyrodniczej w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), Lublin 2011, s. 24.

<sup>9</sup> Wyroki NSA: z dn. 19.05.2015, II OSK 2538/13, z dn. 23.06.2015, II OSK 2830/13, z dnia 15.01.2016, II OSK 1183/14.

administracji jest właśnie określanie zasad ochrony drzew i krzewów w planie miejscowym.

## Ustalenia w planie miejscowym dotyczące drzew i krzewów

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 83 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>10</sup> usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, z zastrzeżeniem przewidzianych wyjątków, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez właściwy organ. W tym kontekście ustalenia planu miejscowego mają bardzo istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia przez właściwe organy w indywidualnych sprawach dotyczących usuwania drzew i krzewów. Z art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego wynika bowiem związanie organów administracji publicznej przepisami prawa. W pierwszej kolejności są to przepisy ustawy o ochronie przyrody. Jednak również plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, należy do katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP, na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Zgodność z przepisami odrębnymi jest w tym przypadku warunkiem wydania decyzji pozytywnej w przedmiocie usunięcia drzewa. Jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z 16 kwietnia 2009 r., SA/Kr 341/09, plan miejscowy może wprowadzać bardziej restrykcyjne zasady ochrony przyrody niż te, które wynikają z ogólnych przepisów. Natomiast w wyroku z dnia 13 czerwca 2012 r., IV SA/Wa 175/12 – WSA w Warszawie podkreślił, że „ustalając stan faktyczny i prawny sprawy organy winny były uwzględnić ustalenia wynikające z prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w ustaleniach ogólnych w zakresie ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego postulował ochronę drzewostanu sosnowego oraz ustalił obowiązek ochrony wartościowych pojedynczych drzew, szczególnie sosny powyżej 30 lat, poprzez między innymi zakaz jej wycinki”. Należy jednocześnie wskazać, że zły zdrowotny stan drzewa, albo jego kolizja z planowanymi inwestycjami nie zwalnia z obowiązku uzyskania zezwolenia na jego usunięcie. Przesłanki te wymienione są bowiem wyczerpująco w art. 83 f ustawy o ochronie przyrody. Dla ustalenia, czy wydanie decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzewa jest zgodne z planem miejscowym, decydujące znaczenie ma brzmienie i skonkretyzowana treść nakazu lub zakazu wynikającego z normy prawnej zawartej w miej-

<sup>10</sup> Tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651, z późn. zm.

scowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dlatego należy z dużą ostrożnością wprowadzać do planów miejscowych bezwzględne ustalenia „zakazu usuwania” czy też „nakazu zachowania” drzew. Zapis „drzewa cenne do bezwzględnego zachowania” przesądza o zakazie wydawania zgody na wycinkę. Dotyczy to również drzew chorych, zacinających budynki lub kolidujących z projektowanymi urządzeniami infrastruktury, a także zagrażających bezpieczeństwu. Jest to status podobny do statusu drzewa pomnikowego, jednak należy zauważyć, że w przypadku drzew pomnikowych ustawa o ochronie przyrody zawiera w art. 45 ust. 2 możliwość odstępstw od obowiązujących zakazów. Natomiast zapis o nakazie „zachowania” drzewa nie powinien być w naszej ocenie interpretowany jako zakaz usuwania również drzew całkowicie obumarłych – „zachowanie” dotyczy drzew żywych, pełniących funkcje przyrodnicze. Ochrona tych drzew jako ewentualnych siedlisk chronionych gatunków zwierząt lub grzybów wynika natomiast z przepisów o ochronie gatunkowej, zawartych w u.o.p. W tym miejscu należy również wskazać na celowość dokładnego opisu drzew poddanych ochronie – choćby przez wskazanie gatunku (odmiany) lub rozmiarów. Samo zaznaczenie drzewa jako punktu na rysunku planu miejscowego może po kilkunastu latach obowiązywania planu znacząco utrudnić lub wręcz uniemożliwić identyfikację drzewa poddanego ochronie.

W planach miejscowych często formułuje się również zalecenia co do zachowania drzew. Takie zapisy są niepoprawne z punktu widzenia zasad legislacji, gdyż plan miejscowy, jako przepis prawa, powinien zawierać skonkretyzowane normy o imperatywnym charakterze. Zalecenia takie, jeżeli są zawarte w planie miejscowym, mają jednak istotne znaczenie przy rozstrzygnięciu sprawy przez organ administracji w ramach tzw. uznania administracyjnego, a więc oceny, czy zaszły przesłanki uzasadniające wydanie decyzji pozytywnej. Organ administracji działając w granicach uznania administracyjnego powinien rozważyć, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe. W judykaturze przyjmuje się, iż granice uznania administracyjnego wyznacza art. 7 k.p.a., co oznacza, że organ administracyjny podejmując rozstrzygnięcie powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela. W art. 83 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody wskazano, iż wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać przyczynę zamierzonego usunięcia drzewa. Zezwolenie na wycięcie drzew może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy przyczyna taka zostanie przez organ uznana za przyczynę ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą ochrony drzew, a ustalenia planu mają w tym przedmiocie znaczące znaczenie.

Często spotykanymi w praktyce planistycznej ustaleniami jest wprowadzanie ochrony konkretnych drzew, polegające nie tylko na zakazie ich usuwania, lecz również określaniu dokładnej lokalizacji planowanych nasadzeń oraz obowiązku nasadzeń zastępczych w przypadku usuwania wskazanych drzew. Nasadzenia zastępcze pełnią istotną funkcję kompensacyjną, zapewniając zrównoważony rozwój terenu w przypadku usuwania drzew<sup>11</sup>.

W odniesieniu do takich ustaleń szczególnie istotne staje się rozgraniczenie kompetencji rady gminy jako organu uchwałodawczego, określającego w planie miejscowym zagospodarowanie terenu oraz organów wydających zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów. Można wskazać na rozstrzygnięcia wojewodów jako organów nadzoru zdecydowanie negujących możliwość wprowadzania do planów miejscowych zapisów nakazujących posadzenie w miejsce drzewa usuniętego nowego drzewa<sup>12</sup>. W takich rozstrzygnięciach nadzorczych wskazuje się, że ustalenia odnośnie konieczności nasadzeń zastępczych są materią proceduralną, będącą wyłączną materią zezwolenia na usunięcie drzewa, które jest w kompetencji organu wykonawczego gminy (wójta/burmistrza/prezydenta). Takie zapisy planu miejscowego są więc niedopuszczalnym wkroczeniem rady gminy w kompetencje prezydenta miasta. Rozstrzygnięcia te zostały utrzymane wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (tak m.in. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2015 r., IV SA/Wa 429/15). W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że:

„Nakaz posadzenia nowych drzew w miejsce usuniętych, w związku z dyspozycją art. 83 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, może, ale nie musi być zawarty w decyzji zezwalającej na wycinkę drzew. Uprawnienie dotyczące ustanowienia tego nakazu lub od jego odstąpienia, związane jest z postępowaniem administracyjnym dotyczącym uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew i przysługuje wyłącznie wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta, a nie organowi uchwałodawczemu. Kierując się treścią art. 83 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ochronie przyrody organ nadzoru zasadnie zakwestionował ustalenia planu, przewidujące nakaz posadzenia nowych drzew w miejsce usuniętych. Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy, nie mogą tym samym być przedmiotem ustaleń planu miejscowego. Wskazać przy tym należy, że z dyspozycji art. 83c ust. 3 ustawy o ochronie przyrody wynika, że wydanie zezwolenia na

<sup>11</sup> Szerzej: B. Rakoczy, *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013, s. 106.

<sup>12</sup> Tak m.in. rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 6 listopada 2014 r., Lex-I 4131.11.2014 .MO oraz z dnia 1 grudnia 2014, Lex-4131.181.2014.

usunięcie drzew może (a więc nie musi) być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Należy także zauważyć, że przepisy ustawy o ochronie przyrody nie odsyłają w tym zakresie do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co jest kluczowe w niniejszej sprawie<sup>13</sup>.

Szczególnie istotna jest okoliczność, że wydanie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew i krzewów ma charakter tzw. decyzji uznaniowej. To organ wydający decyzję administracyjną obowiązany jest szczegółowo zebrać i przeanalizować materiał dowodowy. Szczególnie dotyczy to właśnie przesłanek do dokonania nasadzeń zastępczych<sup>14</sup>. Jak wskazano w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 10 marca 2009 r., II SA/Po 823/08, skorzystanie z możliwości nałożenia obowiązku określonego w art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem postępowania dowodowego na okoliczność stanu środowiska przyrodniczego, przy czym analiza taka powinna dotyczyć obszaru większego aniżeli obszar nieruchomości, której wniosek o wycięcie drzew dotyczył.

Powyższa argumentacja została jednak wyrażona w oparciu o poprzednio obowiązujące brzmienie ustawy o ochronie przyrody. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na zmianę przepisów ustawy o ochronie przyrody w zakresie wydawania zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów.

Zgodnie z art. 83 c ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 sierpnia 2015 r., organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu, uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz następujące cechy usuwanego drzewa lub krzewu:

- 1) wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie;
- 2) wartość kulturową;
- 3) walory krajobrazowe;
- 4) lokalizację.

Pomimo zatem, że niedopuszczalne będzie wprowadzanie w planach miejscowych przepisów bezwzględnie obligujących do określenia obowiąz-

<sup>13</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze oraz przywoływany wyrok wydane zostały w oparciu o uprzednio obowiązujący stan prawny.

<sup>14</sup> Por. także J. Łukasiewicz, *Nasadzenia zastępcze w miastach – główne problemy z decyzjami administracyjnymi*, „Zrównoważony rozwój – Zastosowania” nr 4, s. 35.



ku nasadzeń zastępczych, to wydaje się być dopuszczalne wskazywanie w planie terenów o szczególnych walorach kulturowych, krajobrazowych lub innych, wynikających z lokalizacji, na których należy – przy wydawaniu zezwolenia na usunięcie drzewa – szczególnie uwzględnić i rozważyć konieczność uzupełnienia nasadzeń przy wycince drzew.

Pewne wątpliwości może budzić również samo wskazywanie drzew poddanych ochronie w planie miejscowym. Co do zasady instrumentem prawnym służącym ochronie drzew szczególnie cennych przed usuwaniem jest objęcie ich ochroną poprzez ustanowienie pomnika przyrody na podstawie ustawy o ochronie przyrody. Pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głązy narzutowe oraz jaskinie (art. 40 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Dodatkowo jest to wyłączna kompetencja rady gminy – tak samo jak uchwalanie planu miejscowego. Może więc budzić wątpliwości zastępowanie formy ochrony przyrody ustaleniami w planie miejscowym.

## **Tereny zieleni a ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Plan miejscowy jako dokument o sformalizowanym charakterze będący aktem prawa miejscowego, musi zawierać skonkretyzowane ustalenia i zasady zagospodarowania terenów, w tym przede wszystkim:

- przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (...) oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów.

Są to obligatoryjne elementy planu miejscowego, a ich pominięcie stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji – zgodnie z art. 28 u.p.z.p., jeżeli ma charakter istotny, prowadzi do nieważności uchwały rady gminy.

Analiza powyższych przepisów odnoszących się do uwarunkowań środowiskowo-kulturowych planowania przestrzennego prowadzi dodatkowo do wniosku, że możliwe jest wprowadzanie w planie miejscowym ustaleń dotyczących terenów zieleni na wiele sposobów.

W pierwszej kolejności należy dokonać podziału na ustalenia, które obligatoryjnie muszą uwzględniać ochronę terenów zieleni wynikającą z przepisów odrębnych (przede wszystkim ochronę terenów leśnych, form ochrony przyrody oraz form ochrony zabytków) oraz ustalenia planu miejscowego „wypływające” z władztwa planistycznego gminy. Te ostatnie mogą przejawiać się poprzez:

- określanie przeznaczenia terenów – a więc wskazywanie w planach miejscowych terenów zieleni lub zieleni towarzyszącej;
- zakaz zabudowy;
- określanie wskaźników zagospodarowania terenów, w tym zwłaszcza intensywności zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej;
- ochronę zindywidualizowaną obiektów, w tym pojedynczych drzew, między innymi poprzez zakazy i nakazy dotyczące ich utrzymania/usuwania.

Natomiast zapisy dotyczące wskazywania terenów zieleni w planach miejscowych również mogą mieć zróżnicowany charakter. Mogą to być osobne wydzielania terenowe przeznaczone wyłącznie pod zagospodarowanie zielenią (co znajduje odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego poprzez wydzielenie liniami rozgraniczającymi). Zieleń może być również wkomponowana jako przeznaczenie uzupełniające w tereny o innym przeznaczeniu lub też odwrotnie – na terenach zieleni może być dopuszczone inne przeznaczenie uzupełniające. Możliwe jest również przyjęcie tak zwanego przeznaczenia „mieszanego” – a więc określenia równoważnych dopuszczalnych przeznaczeń. W końcu, zieleń może być wskazana jako element zawierający się w innych funkcjach (nawet wyłącznie mieszkaniowych czy usługowych). Osobnym rozwiązaniem jest wskazywanie konkretnych obiektów liniowych (aleje) lub punktowych (pojedyncze drzewa), poddanych ochronie na mocy ustaleń planu miejscowego.

Należy przywołać w tym miejscu Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 05 maja 2011 r., IV SA/Wa 366/11. W planie miejscowym będącym przedmiotem rozstrzygnięcia wyznaczono

dwie kategorie zieleni – to jest zieleni wydzielonej i opisanej w części tekstowej oraz graficznej planu jako odrębne jednostki terenowe ZPp i ZPk (mają w planie swoje szczegółowe ustalenia) oraz tereny zieleni urządzonej nie wydzielonej jako odrębne jednostki, choć stanowiące obowiązujące ustalenie planu, to jest tereny zieleni urządzonej – zieleńiec publiczny wygrodzony oraz tereny zieleni urządzonej, wymagające szczególnego ukształtowania, nie podlegające wygrodzeniu. W ocenie Sądu „taki zabieg legislacyjny jest dopuszczalny. Tereny z preferencją zabudowy wielorodzinnej charakteryzują się występowaniem zieleni najczęściej urządzonej, czasami też zastanej. Tereny te pod względem ich przeznaczenia pełnią funkcję usługową w stosunku do osiedli zabudowy mieszkaniowej i jej mieszkańców i nie są to duże obszary. Objęcie ich odrębną jednostką terenową oznaczałoby po pierwsze wydzielenie ogromnej ilości tych jednostek, po drugie oznaczałoby, że funkcja zieleni ma charakter dominujący czy też zasadniczy. Tymczasem zieleń owa ma rolę wtórną, uzupełniającą w stosunku do innej funkcji. Z tych względów zabieg przyjęty w zaskarżonej uchwale, polegający na wyróżnieniu zieleni urządzonej w ramach danej jednostki bez wygradzania, nie pozostaje w kolizji z przepisami, pozostaje natomiast racjonalny i celowy”.

### **Wyznaczanie terenów zieleni wobec wymogu zgodności planu miejscowego ze studium uwarunkowań**

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego. Konkretyzację tego wymogu zawiera art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którego obecnym brzmieniem plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Jednak należy pamiętać, że zgodnie z pierwotnym brzmieniem u.p.z.p. przepis ten przewidywał obowiązek stwierdzenia zgodności planu miejscowego ze studium. Przepis ten ma zastosowanie do tych planów miejscowych, do których sporządzania przystąpiono przed 21 października 2010 r. (kiedy weszła w życie omawiana nowelizacja u.p.z.p.) i zostały uchwalone lub będą uchwalane po tej dacie. Tak więc dla planów „starszych” wymagany związek ze studium jest silniejszy, gdyż obejmuje pełną zgodność ze studium. Naruszenie tego wymogu, jeżeli ma charakter istotny, może skutkować, zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego.

Przedstawiony wymóg ma istotne znaczenie przy ocenie, czy dopuszczalne lub konieczne jest określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenu pod zielen. Może bowiem dojść do dwóch sytuacji: albo – wskutek jednoznacznych ustaleń w części „kierunkowej” studium uwarunkowań nie będzie dopuszczane przyjęcie w planie miejscowym innego przeznaczenia, niż właśnie pod zielen (w tym w grę może wchodzić zakaz zabudowy), albo też odwrotnie – wobec przeznaczenia terenów pod zainwestowanie przyjęcie zasady zgodności ze studium naruszać będzie wyłączenie możliwości zabudowy.

W wyroku z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt: II OSK 3060/13, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że brak jest takiej zgodności dla obszarów oznaczonych w studium jako parki i zieleńce, tereny cmentarzy, zieleńi działkowej i parków; urządzeń obsługi gospodarki, a ustaleniami zaskarżonego planu miejscowego dla obszarów oznaczonych w planie jako tereny produkcyjno-usługowe z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod obiekty i urządzenia związane z produkcją, składowaniem i magazynowaniem surowców i materiałów, ich przerobem oraz usługami związanymi z ich sprzedażą, naprawą lub przechowywaniem i innymi usługami komercyjnymi z zakresu handlu, gastronomii, hotelarstwa, tereny rolnicze, tereny zabudowy mieszkaniowej i usług z podstawowym przeznaczeniem terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wraz z częścią usługową mieszczącą się w budynku mieszkalnym lub budynku wolno stojącym oraz pod zabudowę usługową.

*A contrario* – w wyroku z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt: II OSK 3154/13 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że skoro Rada Miasta w uchwalonym przez siebie studium uwarunkowań przewidziała zabudowę wielorodzinną średnią (MWs), tj. przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy wielorodzinnej średniej, zaś jako uzupełniające ją przewidziała tereny: zabudowy jednorodzinnej (MN), a w MPZP tereny te oznaczyła symbolami I-ZP1 i I-ZP2, czyli jako tereny o przeznaczeniu podstawowym - zielen urządzone, przez co należy rozumieć teren, na którym zlokalizowano zaplanowane i urządzone zespoły zieleni o charakterze rekreacyjnym lub ochronnym, takie jak: parki, zieleńce, skwery i zespoły zieleni izolacyjnej, wraz z urządzeniami towarzyszącymi, na których to terenach wprowadzono zakaz wznoszenia budynków, to w sprawie ma miejsce istotna rozbieżność ustaleń planu i studium, uzasadniająca stwierdzenie nieważności planu w tej części.

Opisanie w studium uwarunkowań terenów zieleni może również rzutować na dopuszczalne ustalenia w planie miejscowym. Zasadne jest

przywołanie w tym miejscu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lutego 2013 r., sygn. akt: II OSK 2473/12, w którym wskazano, że Rada Miasta uchwalając plan miejscowy wewnątrz obszarów oznaczonych w części graficznej Studium symbolem „MU”, mogła przeznaczyć wybrane przez siebie obszary na tereny zieleni miejskiej, pod warunkiem jednak, że będą one miały charakter otwarty, tj. możliwy będzie publiczny do nich dostęp. Studium przewidywało możliwość wprowadzenia w planie zieleni o charakterze otwartym, nie zezwalając jednak na tworzenie zamkniętych terenów zielonych, stanowiących całkowicie nową kategorię podstawowego przeznaczenia terenu. Prowadzi to do wniosku, że już na etapie określania kierunków zagospodarowania w studium uwarunkowań powinna być świadomość skutków, jakie będzie to wywoływać dla potencjalnego kształtowania zieleni w oparciu o plany miejscowe.

## Wyznaczanie terenów pod zieleni a cel publiczny

Możliwość zaliczenia terenów zieleni do celu publicznego miała istotne znaczenie przy ocenie dopuszczalności wprowadzania w planach miejscowych przy przeznaczaniu terenów na te cele. Jakkolwiek bowiem władze gminy korzystają z daleko posuniętej swobody w określaniu przeznaczenia terenu, przedstawianej w doktrynie jako „władztwo planistyczne”, to nie oznacza to pełnej swobody i każdorazowo należy wykazać, że przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele gmina dokonała właściwego wyważenia interesów<sup>15</sup>. Są one określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.<sup>16</sup> oraz w ustawach odrębnych. W stanie prawnym obowiązującym do listopada 2015 r. tworzenie terenów zieleni nie było zaliczane do celów publicznych, co znalazło odzwierciedlenie również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sądy administracyjne podkreślały jednak, że tworzenie terenów zieleni jest celem na tyle istotnym, że należy dopuścić ich wyznaczenie nawet w sytuacji, gdy tereny takie nie będą następnie podlegały wywłaszczeniu. Szczególnie należy tu przywołać wyrok NSA z 22 maja 2012 r., sygn. akt:

<sup>15</sup> Szerzej: I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału konstytucyjnego*, ST 2009, Nr 1–2, s. 72; A. Fogel, *Prawne determinanty określania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu a władztwo planistyczne gminy* [w:] *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa 2012

<sup>16</sup> Tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 1774, z późn. zm.

II OSK 550/12, w którym podkreślono, że przeznaczenie terenu pod zieleni publiczną niewątpliwie nie jest przeznaczeniem terenu pod inwestycję celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 6 ustawy). Nie oznacza to jednak, iż rada gminy w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego nie może wskazać w studium przeznaczenia terenów pod zieleni miejską z tego powodu, że nie będzie mogła właściciela tego terenu wywłaszczyć. Władztwo planistyczne gminy obejmuje nie tylko prawo przeznaczania terenów na realizację celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n., które następnie umożliwia wywłaszczenie terenu, ale również przeznaczenie terenów na takie cele publiczne, co do których wywłaszczenie nie jest możliwe. W celu realizacji celu publicznego objętego planem, co do którego nie będzie możliwe wywłaszczenie, gmina będzie miała obowiązek za zgodą właściciela, grunt taki nabyć na warunkach określonych przez strony. NSA podzielił pogląd wyrażony w skardze kasacyjnej, iż katalog celów publicznych określony w art. 6 u.g.n. nie wyczerpuje konstytucyjnego pojęcia „celów publicznych”, zawartego w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

W dniu 18 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>17</sup>, wprowadzając zmiany m.in. w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Do katalogu celów publicznych zostało dodane wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa. Kryterium „publicznej dostępności” takich terenów pozostaje zarazem w spójności z obecnie omówioną wcześniej definicją „terenu zieleni”.

## **Ustalanie wskaźników zagospodarowania, w tym powierzchni biologicznie czynnej**

Jak już wskazano, w planach miejscowych określa się wskaźniki i parametry zagospodarowania, w tym intensywność zabudowy. Jednak głównym parametrem zagospodarowania terenu, zabezpieczającym tereny zieleni, jest powierzchnia biologicznie czynna. Obowiązek wskazania powierzchni biologicznie czynnej w planie miejscowym wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W myśl tej regulacji w planie miejscowym obowiązkowo określa się m.in. „minimalny udział procentowy powierzchni

<sup>17</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1777, z późn. zm.

biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”<sup>18</sup>. Również zgodnie z §4 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>19</sup>, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy oraz wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Parametr ten ma duże znaczenie nie tylko dla równowagi przyrodniczej, lecz również dla jakości życia. Jak wskazuje się w literaturze, monotony krajobraz miejski, pozbawiony istotnego udziału zasobnych w wodę powierzchni biologicznie czynnych, tworzy nieprzyjemne człowiekowi „pustynie urbanizacyjne”, powodujące poczucie dyskomfortu oraz zakłócenia relacji społecznych, ograniczające możliwości rekreacji, bezpośrednio oddziałując na stan zdrowia populacji poprzez interakcję tych czynników. W powszechnym odczuciu obszary takie są odbierane jako „zapyłone i pozbawione powietrza”. Istnieje zatem bezpośredni związek tego stanu rzeczy z jakością siedlisk glebowych, w których funkcjonują obszary zieleni. W okresie letnim, przy gęstej zabudowie, mieszkańcy osiedli wyraźnie odczuwają dyskomfort związany z wyższymi temperaturami powietrza – w porównaniu ze skupiskami, gdzie siedliska dobrych gleb o wysokiej pojemności wodnej zachowano z przeznaczeniem pod obiekty zieleni i powierzchnie rekreacyjne. Gleby te i związana z nimi różnorodna gatunkowo roślinność mają zdolność akumulowania ciepła, łagodząc ekstrema termiczne osiedli<sup>20</sup>.

W praktyce planistycznej bardzo duże rozbieżności dotyczą definiowania pojęcia „powierzchni biologicznie czynnej”. Ponieważ w przepisach nie ma legalnej definicji tego pojęcia, wprowadzanie definicji do słowniczka planu miejscowego należy uznać za dopuszczalne i celowe. Wątpliwości dotyczą również relacji pojęcia „powierzchnia biologicznie czynna” i „teren biologicznie czynny”. Zgodnie z przywołanymi regulacjami, w planie

<sup>18</sup> W planach miejscowych, których procedowanie rozpoczęto przed 21 października 2010 r., wymóg taki nie był obowiązkowy dla każdej działki budowlanej – możliwe więc było bilansowanie powierzchni biologicznie czynnej dla poszczególnych terenów.

<sup>19</sup> Dz.U. nr 164, poz. 1587

<sup>20</sup> Jak wskazuje H. Szczepanowska (za badaniami amerykańskimi), dobrze nawodniona roślinność, zwłaszcza drzewa, potrafią obniżyć temperaturę o 4°C, a w gorące, upalne dni nawet o 11°C. Szerzej: H. Szczepanowska, *Wycena wartości drzew na terenach zurbanizowanych*, Warszawa 2008, s. 180-181.

miejscowym należy bowiem określić „powierzchnię biologicznie czynną”, a nie „teren biologicznie czynny”. Organ gminy powinien odnosić ten termin do uwarunkowań przestrzenno-przyrodniczych, dokonując jego definicji na potrzeby planu miejscowego, ze szczególnym uwzględnieniem normatywnej treści art. 72 ustawy P.o.ś. Parametr ten nie może zatem być utożsamiany z pojęciem „teren biologicznie czynny”, zdefiniowanym w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>21</sup>. Świadczy o tym przede wszystkim leksykalna odmienność tego pojęcia – akceptując racjonalną legislację, należy uznać, że musi istnieć różnica pomiędzy „terenem” a „powierzchnią”. Jak wskazuje wykładnia historyczna ww. rozporządzenia, odmienność ta nie jest przypadkowa, ale jest celowym zabiegiem prawodawczym. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, przez termin „powierzchni biologicznie czynnej” rozumiano „grunt rodzimy pokryty roślinnością oraz wodą powierzchniową na działce budowlanej, a także 50% sumy nawierzchni tarasów i stropodachów, urządzonych jako stałe trawniki lub kwietniki na podłożu zapewniającym ich naturalną vegetację, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup>”. Natomiast w obecnie obowiązującym brzmieniu rozporządzenia w sprawie warunków technicznych zawarta jest definicja „terenu biologicznie czynnego” (przez co należy rozumieć „teren z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną vegetację, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m<sup>2</sup>, oraz wodę powierzchniową na tym terenie”). Wskazuje to na wyraźne rozróżnienie pojęcia „czynności biologicznej” na potrzeby warunków technicznych oraz planowania przestrzennego, gdzie oprócz elementów klimatyczno-geograficznych równie istotne są funkcje biocenotyczne, pełnione przez tereny niezasklepione i pokryte roślinnością. Ze swej istoty taka powierzchnia w planie miejscowym powinna być więc określana według innych kryteriów. Nie oznacza to jednak, że w wielu sytuacjach, szczególnie planów sporządzanych dla intensywnej zabudowy miejskiej, zasadne będzie przeniesienie do pojęcia „powierzchni biologicznie czynnej” treści normatywnej „terenu biologicznie czynnego” na potrzeby warunków technicznych<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 1422.

<sup>22</sup> A. Fogel, *Wskaźniki zagospodarowania jako instrument ochrony zasobów środowiska w planie miejscowym*, (w:) B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.): *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska – Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, s. 39.



## Wnioski

Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, że ochrona terenów zieleni jest silnie powiązana z materią planowania i zagospodarowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne na poziomie gminnym może być skutecznym narzędziem do prawidłowego kształtowania i zabezpieczania terenów zielonych i otwartych. Aby jednak pełniło taką rolę, musi być zupełnie systemowo, a więc musi zostać sporządzony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku planu miejscowego lokalizacja inwestycji następuje w drodze ustalenia warunków zabudowy. Ponieważ decyzja w tym przedmiocie ma charakter związany, to właściwy organ jest obowiązany ustalić warunki zabudowy przy spełnieniu ustawowych przesłanek, ochrona terenów zielonych i otwartych staje się wówczas praktycznie niemożliwa. Jednocześnie również w planie miejscowym ograniczanie uprawnień podmiotów mających tytuł prawny do terenu musi być dokonywane w oparciu o należyte wyważenie interesów. Tworzenie terenów zieleni nie jest celem publicznym w rozumieniu przepisów z zakresu gospodarki nieruchomościami. Jednak uzasadnieniem dla takich ustaleń jest powiązanie z ochroną środowiska i ochroną jakości życia. Regulacje te mieszczą się więc w standardach konstytucyjnych, w tym – w zasadzie proporcjonalności i zasadzie demokratycznego państwa prawnego.

*Adres Autorów:*  
*dr Anna Fogel*  
*dr Marek Geszprych*  
*Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa*  
*03-728 Warszawa, ul. Targowa 45*

## Greenery in local plans of spatial management – theory and practice

### Abstract

The article is concerned with legal and practical conditions of assigning areas for greenery development in local plans of spatial management. Correct formulation of local plan arrangements is a precondition of its conformity with the law and as a consequence of its participation in legal transactions. The regulations allow introducing various arrangements; however these arrangements have to conform to the model of correct legislation and acceptable borders of the planning authority in the commune.