

Maciej J. Nowak\*  
Barbara Szulczewska\*\*  
Paulina Legutko-Kobus\*\*\*  
Renata Giedych\*\*\*\*  
Anna Oleńczuk-Paszel\*\*\*\*\*

## Plany zagospodarowania przestrzennego jako instrument zarządzania zieloną infrastrukturą<sup>1</sup>

### Land use plans as an instrument for green infrastructure management

The aim of the article is to present the results of a study on the challenges and barriers related to the role of land use plans in the management of green infrastructure in small and medium-sized cities. This research forms part of a larger project dedicated to analysing the importance of green infrastructure as a natural and social resource of small and medium-sized cities in Poland. The subject of the study are 814 spatial development plans in force in 20 Polish cities (12 medium-sized and 8 small). The selection of these cities was dictated by the assumptions of the research project and related to two basic criteria: the model of the layout of areas covered with vegetation or water and the projected development trajectory. What was analysed in the plans were the patterns of provisions that could be linked to green infrastructure. Provisions concerning green spaces, woodland areas and other specific provisions (which could be linked to green infrastructure) were identified.

<b>DOI</b>	<a href="https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.05">https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.05</a>
<b>Słowa kluczowe</b>	tereny zieleni, zadrzewienia, powierzchnia biologicznie czynna
<b>Keywords</b>	green areas, trees, biologically vital area
<b>O autorach</b>	<p>* doktor hab., prof. ZUT, kierownik Katedry Nieruchomości, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie • ✉ <a href="mailto:maciej.nowak@zut.edu.pl">maciej.nowak@zut.edu.pl</a> • <a href="https://orcid.org/0000-0001-8149-8995">https://orcid.org/0000-0001-8149-8995</a></p> <p>** profesor, Instytut Rozwoju Miast i Regionów • ✉ <a href="mailto:bszulczewska@irmir.pl">bszulczewska@irmir.pl</a> • <a href="https://orcid.org/0000-0001-8589-7512">https://orcid.org/0000-0001-8589-7512</a></p> <p>*** doktor nauk ekonomicznych, adiunkt, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Katedra Polityki Publicznej • ✉ <a href="mailto:plegut@sgh.waw.pl">plegut@sgh.waw.pl</a> • <a href="https://orcid.org/0000-0003-0380-8913">https://orcid.org/0000-0003-0380-8913</a></p> <p>**** doktor hab., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Instytut Inżynierii Środowiska, Katedra Architektury Krajobrazu • ✉ <a href="mailto:renata_giedych@sggw.edu.pl">renata_giedych@sggw.edu.pl</a> • <a href="https://orcid.org/0000-0002-2524-5886">https://orcid.org/0000-0002-2524-5886</a></p> <p>***** doktor nauk ekonomicznych, adiunkt, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości • ✉ <a href="mailto:anna.olenczuk-paszel@zut.edu.pl">anna.olenczuk-paszel@zut.edu.pl</a> • <a href="https://orcid.org/0000-0002-8685-1425">https://orcid.org/0000-0002-8685-1425</a></p>



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

<sup>1</sup> Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego pn. *Ocena stanu i znaczenia zielonej infrastruktury jako przyrodniczego i społecznego zasobu małych i średnich miast w Polsce*, nr 2019/35/B/HS4/04221, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

## Wstęp

Rola instrumentów planowania przestrzennego oraz ich efektywność w realizacji definiowanych w literaturze celów i zadań stanowią przedmiot szerszej debaty. Pewnym wyzwaniem pozostaje określenie, w jaki sposób dzięki wskazanym instrumentom, a w szczególności planom zagospodarowania przestrzennego<sup>2</sup>, osiągać cele i wykonywać zadania związane z kształtowaniem środowiska przyrodniczego. Z perspektywy formalnoprawnej kwestie te są regulowane nie tylko w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup>, lecz także w ustawie Prawo ochrony środowiska<sup>4</sup> oraz ustawie o ochronie przyrody<sup>5</sup>. Mniejsze znaczenie, choć istotne, mają także: Prawo wodne<sup>6</sup>, ustawa o lasach<sup>7</sup>, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>8</sup> oraz ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>9</sup>. Analiza tych regulacji pozwoliła stwierdzić, że jedną z istotnych barier w stosowaniu planów zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu kształtowania środowiska jest pojawiająca się w nich zróżnicowana terminologia. Okazuje się, że stwarza ona problemy związane ze skutecznym przeniesieniem celów kształtowania środowiska do perspektywy urbanistycznej, a tym bardziej do perspektywy prawnej<sup>10</sup>.

Obecnie coraz bardziej uwidacznia się potrzeba łączenia kontekstu kształtowania środowiska przyrodniczego z kontekstem planowania przestrzennego. Wynika to między innymi z coraz poważniejszych wyzwań związanych z koniecznością adaptacji do zmian klimatu oraz przeciwdziałania skutkom chaosu przestrzennego degradującego przestrzeń przyrodniczą, a w konsekwencji także przestrzeń społeczną zarówno w skali kraju, jak i w skali lokalnej. Jedną z koncepcji, która pozwala na harmonijne – oczywiście, zgodnie z istniejącymi uwarunkowaniami i możliwościami – rozwiązywanie problemów środowiskowo-przestrzennych i w ostatnich latach zyskuje coraz szersze zastosowanie, jest zielona infrastruktura (określana w literaturze i dokumentach również jako błękitno-zielona infrastruktura). To właśnie rozwój zielonej infrastruktury należy do priorytetowych rozwiązań połączonych ze sferą środowiskową<sup>11</sup>. W literaturze przedmiotu zielona infrastruktura jest definiowana na wiele sposobów. W warunkach polskich za najbardziej oficjalną

2 Autorzy używają określenia „plany zagospodarowania przestrzennego” w odniesieniu do dokumentów o podobnym charakterze, sporządzanych w różnych państwach. W przypadku polskich dokumentów jest stosowana ustawowa nazwa: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.).

3 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2022, poz. 503).

4 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2022, poz. 2556).

5 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2022, poz. 916).

6 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. 2022, poz. 2625).

7 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2022, poz. 672).

8 Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2022, poz. 2409).

9 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 199, poz. 1227).

10 B. Szulczewska, M.J. Nowak, K. Solarek, *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie kształtowania środowiska przyrodniczego*, „Studia KPZK PAN” 2020, t. 5, nr 197, s. 29–60.

11 B. Szulczewska, R. Giedych, P. Legutko-Kobus, M.J. Nowak, *Zarządzanie zieloną infrastrukturą w mieście w kontekście dostępnych narzędzi prawnych i zarządzania rozwojem*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 1–2, s. 26–43.

i najczęściej cytowaną można uznać definicję zawartą w komunikacie Komisji Europejskiej Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy, zgodnie z którą zielona infrastruktura to „strategicznie zaplanowana sieć obszarów naturalnych, półnaturalnych z innymi cechami środowiskowymi, zaprojektowana i zarządzana w sposób mający zapewnić szeroką gamę usług ekosystemowych. Obejmuje ona obszary zielone (lub niebieskie w przypadku ekosystemów wodnych) oraz inne cechy fizyczne obszarów lądowych (w tym przybrzeżnych) oraz morskich. Na łądzie zielona infrastruktura jest obecna na obszarach wiejskich i w środowisku miejskim”<sup>12</sup>.

Ta dość ogólna definicja wymaga doprecyzowania zarówno w przypadku praktycznych wdrożeń koncepcji zielonej infrastruktury, jak i na potrzeby prowadzenia dotyczących jej badań i rozwijania ujęć teoretycznych<sup>13</sup>. Chodzi zwłaszcza o skalę i odniesienia przestrzenne, ponieważ inne elementy budujące zieloną infrastrukturę będą akcentowane w skali regionalnej, inne – w skali gminy, a jeszcze inne – w skali miejsca. Trzeba też zauważyć, że definiowanie zielonej infrastruktury przez wskazywanie konkretnych obiektów (np. parki, zadrzewienia śródpolne, lasy, obszary chronione) lub elementów zagospodarowania (np. ogrody deszczowe, niecki retencyjne, zielone dachy) powoduje najmniej nieporozumień w planowaniu zielonej infrastruktury.

Na sposób wykorzystania planów zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu tworzenia zielonej infrastruktury niewątpliwym wpływ mają wspomniane już problemy natury ogólnej, związane z konstrukcją prawną planów oraz ich rolą w systemie planowania przestrzennego. Mogą być one różnie wyodrębniane i klasyfikowane. W tym kontekście jest ważna debata nad optymalną formułą prawną planów zagospodarowania przestrzennego<sup>14</sup>. W systemach, w których plany zagospodarowania przestrzennego stanowią powszechnie wiążące akty prawne, można rozważać ich optymalny zakres szczegółowości (czyli np. jak szczegółowe powinny być zawarte w nich parametry zabudowy lub zasady kształtowania terenów zieleni / terenów otwartych). Wskazuje się, że nadmiernie szczegółowe rozwiązania planistyczne blokują rozwój, ale także stwarzają dodatkowe problemy przy dokonywaniu wykładni prawnej<sup>15</sup>. Oczywiście, wiele zależy od ram i specyfiki konkretnego krajowego systemu planowania przestrzennego. Istnieją systemy, w których brak szczegółowego ujęcia niektórych sfer związanych z plano-

12 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy (COM(2013) 249 final).

13 A.M. Matsler, S. Meerow, I.C. Mell, M.A. Pavao-Zuckerman, A. „Green” Chameleon: Exploring the Many Disciplinary Definitions, Goals, and Forms of „Green Infrastructure”, „Landscape and Urban Planning” 2021, t. 214, nr 104145, s. 1–12, <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2021.104145>.

14 M. Reimer, P. Getimis, H. Blotevogel, *Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, Routledge, London–New York 2014, <https://doi.org/10.1007/s10901-014-9422-5>; V. Nadin i in., *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016-2018: Final Report*, ESPON, Luxembourg 2018; D.M. Gielen, T. Tasan-Kok, *Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands*, „European Planning Studies” 2010, t. 18, nr 7, s. 1097–1131, <https://doi.org/10.1080/09654311003744191>.

15 F. Savini, M.B. Aalbers, *The de-Contextualisation of Land use Planning through Financialisation: Urban Re-development in Milan*, „European Urban and Regional Studies” 2016, t. 23, nr 4, s. 878–894, <https://doi.org/10.1177/0969776415585887>; S. Moroni, E. Buitelaar, N. Sorel, S. Cozzolino, *Simple Planning Rules for Complex Urban Problems: Toward Legal Certainty for Spatial Flexibility*, „Journal of Planning Education and Research” 2020, t. 40, nr 3, s. 320–331, <https://doi.org/10.1177/0739456X18774122>.

waniem przestrzennym może grozić – jak wskazują A. Kowalewski i M.J. Nowak – rozwojem chaosu przestrzennego<sup>16</sup>. Niemniej jednak problem w tym zakresie jest zauważalny, zwłaszcza w sytuacji konieczności dostosowania się do wyzwań związanych ze zmianą klimatu, co wymaga często znacznej elastyczności w planowaniu.

W przypadku włączania do planów zagospodarowania przestrzennego wytycznych dotyczących kształtowania środowiska można przywołać postulaty szerszej integracji rozwoju<sup>17</sup>, rozumianej jako dostosowanie do perspektywy środowiskowej perspektyw prawnej i urbanistycznej. Nie jest to jednak łatwe zadanie. Liczne analizy potwierdzają istnienie poważnych rozbieżności i barier w tym zakresie – właśnie w kontekście środowiskowym<sup>18</sup>. Jest to szczególnie zauważalne w Polsce<sup>19</sup>. Można podać liczne przykłady poważnych odmienności terminologicznych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz np. ustawie o ochronie przyrody<sup>20</sup>. Nie budzi wątpliwości, że kontekst przekładania potrzeb i wyzwań środowiskowych na sferę planowania przestrzennego wymaga dalszych szerokich badań. Ważnym dla doskonalenia praktyki planowania przestrzennego oraz badawczo istotnym punktem odniesienia może być właśnie zielona infrastruktura. Stąd zagadnienie to zostało podjęte przez badaczy w wielu państwach, ale zasadniczym polem ich analiz stały się duże miasta<sup>21</sup>. Dopiero w ostatnich latach badania rozszerzono na mniejsze ośrodki. Trzeba też zauważyć, że w unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030<sup>22</sup>

- 
- 16 M. Nowak, A. Kowalewski, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182 [*Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 1, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński]; M.J. Nowak, P. Śleszyński, P. Legutko-Kobus, *Spatial Planning in Poland: Law, Property Market and Planning Practice*, Springer, Cham 2022, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-96939-4>.
- 17 S. Gustafsson, B. Hermelin, L. Smas, *Integrating Environmental Sustainability into Strategic Spatial Planning: The Importance of Management*, „Journal of Environmental Planning and Management” 2019, t. 62, nr 8, s. 1321–1338, <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1495620>.
- 18 A. Mascarenhas, T.B. Ramos, D. Haase, R. Santos, *Ecosystem Services in Spatial Planning and Strategic Environmental Assessment: A European and Portuguese Profile*, „Land Use Policy” 2015, t. 48, s. 158–169, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.05.012>; E. Semančíková, S.R. Grädinaru, T. Aubrechtová, A.M. Hersperger, *Framing Fragmentation in Strategic Policy Documents in Spatial Planning and Environmental Domains: Differences and Similarities*, „Journal of Environmental Planning and Management” 2020, t. 63, nr 3, s. 415–432, <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1589433>.
- 19 R. Giedych, *Ochrona przyrody w polityce przestrzennej miast*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 190; R. Giedych, *Prawo a ochrona środowiska i przyrody w planowaniu przestrzennym [w:] Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, red. M.J. Nowak, Scholar, Warszawa 2021, s. 167–186.
- 20 P. Mickiewicz, M.J. Nowak, B. Mickiewicz, A. Zvirbule, *Environmental Protection and Integrated Development Planning in Local Spatial Policy on the Example of Poland*, „Annales Universitatis Apulensis. Series Oeconomica” 2020, t. 22, nr 1, s. 11–18, <https://doi.org/10.29302/oeconomica.2019.22.1.1>; M.J. Nowak, A. Kiepas-Kokot, *Ograniczenia środowiskowe w instrumentach zarządzania przestrzenią na szczeblu gminnym w województwie zachodniopomorskim ze szczególnym uwzględnieniem gmin cennych przyrodniczo*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, nr 4(58), s. 144–163.
- 21 I.C. Mell, *Global Green Infrastructure. Lessons for Successful Policy-Making, Investment and Management*, Routledge, London–New York 2016, <https://doi.org/10.4324/9781315720968>.
- 22 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia (COM(2020) 380 final).

rekomenduje się opracowanie tzw. planów zazieleniania (z kontekstu wynika, że plany te powinny być zgodne z zasadami kształtowania zielonej infrastruktury) przez miasta liczące powyżej 20 tys. mieszkańców. Również w Polsce początkowo przedmiotem badań nad zieloną infrastrukturą były duże miasta. Ostatnio można jednak odnotować publikacje poświęcone małym lub średnim miastom, choć są to głównie studia przypadków<sup>23</sup>.

Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań nad problemami związanymi z rolą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zarządzaniu zieloną infrastrukturą w małych i średnich miastach. Badania te stanowią element projektu poświęconego analizie znaczenia zielonej infrastruktury jako przyrodniczego i społecznego zasobu małych i średnich miast w Polsce, a podjęcie prac badawczych wiązało się z przeświadczeniem, które w pewnym stopniu uzasadniają badania prowadzone przez P. Śleszyńskiego i in.<sup>24</sup> Zgodnie z nimi władze poszczególnych kategorii gmin są poddawane różnorodnej presji inwestycyjnej, mają różne kompetencje planistyczne, a także zróżnicowany teren, dla którego mogą ustalać normy planistyczne. Dlatego w pełni uzasadnione wydaje się różnicowanie podejść poszczególnych rodzajów gmin do sposobu stosowania określonych rozwiązań.

## Metody

Punktem wyjścia do omawianej w artykule analizy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego były następujące założenia:

- w związku z różnymi podejściami, a w konsekwencji także definicjami zielonej infrastruktury na potrzeby prowadzonych badań przyjęto dość szeroką interpretację tej koncepcji, która obejmuje „występujące w miastach tereny pokryte roślinnością lub wodami oraz pokryte roślinnością powierzchnie architektoniczne i urządzenia, zwłaszcza służące retencjonowaniu wód opadowych”; założenie to wiązało się także z przekonaniem, że koncepcja zielonej infrastruktury jest jeszcze słabo rozpowszechniona w praktyce planistycznej, zwłaszcza w mniejszych miastach, a zatem w przypadku analizy dokumentów planistycznych tych miast będziemy mieć do czynienia jedynie z jej wybranymi elementami;
- ze względu na to, że przyczyną powstawania dylematów prawnych związanych z próbami interdyscyplinarnego ujęcia zagadnień kształtowania zielonej infrastruktury są sformułowania zawarte w częściach tekstowych m.p.z.p., zdecydowano się na ograniczenie analiz do tych właśnie części; ponadto z perspektywy formalnoprawnej część tekstowa m.p.z.p. jest ważniejsza niż część graficzna.

Przedmiotem badań jest 814 m.p.z.p. obowiązujących w czasie prowadzenia badań (koniec sierpnia 2022 r.) w 20 polskich miastach (12 średnich i 8 małych). Wybór tych miast wynika z założeń przyjętych w projekcie badawczym *Ocena stanu i znaczenia zielonej infrastruktury jako przyrodniczego i społecznego zasobu małych i średnich miast w Polsce*. Są to miejscowości wyse-

23 M. Feltynowski, J. Kronenberg, *Urban Green Spaces: An Underestimated Resource in Third-Tier Towns in Poland*, „Land” 2020, t. 9, nr 11, s. 453, <https://doi.org/10.3390/land9110453>.

24 P. Śleszyński, T. Komornicki, A. Deręgowska, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2014.

lekcionowane z wszystkich 264 gmin miejskich w Polsce liczących do 100 tys. mieszkańców na podstawie dwóch zasadniczych kryteriów: 1) przynależności do jednego z pięciu wyodrębnionych modeli układu terenów pokrytych roślinnością lub wodami, 2) przynależności do jednej z trzech trajektorii rozwojowych (skorzystano z wyników badań przeprowadzonych przez Polski Instytut Ekonomiczny<sup>25</sup>). W przypadku prezentowanych tu badań m.p.z.p. kryteria te nie mają zasadniczego znaczenia, bo nie służą – w tym przypadku – do interpretacji wyników, lecz stanowią jedno z wyodrębnionych zadań w ramach analiz dokumentów programowania i planowania rozwoju. Z metodycznego punktu widzenia istotna jest natomiast liczba analizowanych m.p.z.p. pozwalająca na dokonywanie uogólnień.

Miejskie plany zagospodarowania przestrzennego wyszukano przez system informacji prawnej Legalis, a następnie wyodrębniono z nich postanowienia możliwe do powiązania z kształtowaniem zielonej infrastruktury. Już jednak na wstępnym etapie analizy stwierdzono, że:

- konkretne sformułowania związane z analizowanym postanowieniem zazwyczaj są także powielane w innych m.p.z.p. w badanym mieście;
- bardzo podobne sformułowania występują w m.p.z.p. wielu badanych miast; oczywiście można dostrzec drobne różnice pomiędzy konkretnymi, szczegółowymi sformułowaniami, ale ich ogólny sens oraz skutki prawne są zbliżone.

Z tego powodu zmodyfikowano procedurę badawczą i nie skupiono się na wyodrębnieniu wszystkich postanowień, ale na identyfikacji zasadniczych kategorii tematycznych nawiązujących do koncepcji kształtowania zielonej infrastruktury, do których można zaliczyć zidentyfikowane rodzaje postanowień. Te „grupy” postanowień poddano ocenie z perspektywy ich konsekwencji prawnych, a w szczególności: 1) poprawności terminologii prawnej stosowanych sformułowań, 2) ewentualnej możliwości podważenia postanowień przez sądy administracyjne (z powodu przekroczenia władztwa planistycznego).

Przyjęto, że przy omawianiu wyników analiz nie będą stosowane odwołania do konkretnych m.p.z.p. Takie rozwiązanie zastosowano np. w opracowaniu T. Markowskiego i M.J. Nowaka<sup>26</sup>.

25 W badaniach prowadzonych przez Polski Instytut Ekonomiczny wskazano miasta, których trajektorie (ścieżki) rozwojowe pozwalają wyróżnić miasta stagnujące (charakteryzujące się występowaniem poważnych barier rozwojowych) i pozostałe (w których na tle innych miast małych i średnich sytuacja społeczno-gospodarcza była korzystniejsza). Wśród miast małych wyodrębniono następujące grupy: miasta potrzebujące impulsu rozwojowego, miasta niewykorzystanych szans oraz miasta dobrego życia. Wśród miast średnich wyróżniono: miasta potrzebujące nowych strategii i pomysłu na rozwój, miasta mające potencjał bez silnych wyróżników oraz lokomotywy rozwoju rynków lokalnych. Zob. *Scenariusze rozwoju małych miast*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019, [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/12/PIE-Raport\\_scenariusze\\_male.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/12/PIE-Raport_scenariusze_male.pdf) [dostęp: 20 stycznia 2023 r.]; *Scenariusze rozwoju średnich miast*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019, [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/12/PIE-Raport\\_scenariusze\\_srednie.pdf?fbclid=IwAR1KseCnRPHIpiLzX65GdlWt4DN2qSf6qrlUuw7XeWZczquwoMxivwitWU](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/12/PIE-Raport_scenariusze_srednie.pdf?fbclid=IwAR1KseCnRPHIpiLzX65GdlWt4DN2qSf6qrlUuw7XeWZczquwoMxivwitWU) [dostęp: 20 stycznia 2023 r.].

26 T. Markowski, M.J. Nowak, *Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacji publicznego wymiaru przestrzeni* [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, red. M.J. Nowak, Scholar, Warszawa 2021, s. 29–54; J. Hausner, M.J. Nowak, *Spółeczna czasoprzestrzeń rozwoju miasta a prawo zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, red. M.J. Nowak, Scholar, Warszawa 2021, s. 55–72.

Celem zabiegu jest bowiem skupienie uwagi na odpowiedzi na pytanie: Co postanowiono? Nie da się zaprzeczyć, że istotne bywa także drugie pytanie: Dla jakiego miejsca to postanowiono? Na potrzeby niniejszego artykułu interesuje nas jednak głównie odpowiedź na pierwsze pytanie. Oczywiście konkretne odwołania są dostępne w dokumentacji projektu *Ocena stanu i znaczenia zielonej infrastruktury jako przyrodniczego i społecznego zasobu małych i średnich miast w Polsce*.

## Wyniki

Na podstawie analizy m.p.z.p. udało się wyodrębnić trzy kategorie tematyczne bezpośrednio nawiązujące do problematyki kształtowania zielonej infrastruktury:

- kształtowanie/ochrona terenów zieleni<sup>27</sup> w miastach – ze względu na to, że analizowane m.p.z.p. dotyczą obszarów miejskich, jest to najczęściej pojawiająca się grupa postanowień i najbardziej dla tych planów charakterystyczna;
- kształtowanie/ochrona zadrzewień w miastach – ochrona drzew w mieście stanowi obecnie przedmiot szczególnego zainteresowania zarówno władz, jak i mieszkańców ze względu na znaczenie drzew w adaptacji środowiska miejskiego do zmian klimatu;
- kształtowanie sposobu zagospodarowania terenów – do tej kategorii zaliczono postanowienia, w których jest ustalana przede wszystkim ochrona terenów pokrytych roślinnością lub wodami albo zawarto nakaz wprowadzenia takich obszarów, najczęściej przez określenie udziału powierzchni biologicznie czynnej.

W tabeli 1 zamieszczono przykłady postanowień planistycznych dotyczących terenów zieleni, które można uznać za reprezentatywne dla badanego zbioru m.p.z.p. Oczywiście szczegółowe rozwiązania w konkretnych przypadkach mogą być zróżnicowane (jak już zastrzeżono, w każdym mieście plany miejscowe formułuje się trochę inaczej). Niemniej można przyjąć, że gdy w planach podejmuje się wskazane zagadnienie o podobnym zakresie, robi się to w sposób tożsamy z zaprezentowanym w tabeli 1.

W przedstawionych przypadkach jest zauważalna wola pogłębionego podejścia do ochrony zieleni wyrażona w m.p.z.p. Przybiera to zróżnicowane formy, w tym określonych wytycznych i zakazów. Widoczne są jednak problemy, które sprowadzają się do tego, że:

- zbyt ogólne wytyczne mogą podlegać zróżnicowanym subiektywnym interpretacjom na etapie realizacji inwestycji;
- bardziej szczegółowe wytyczne mogą budzić wątpliwości co do możliwości całościowego ich wyegzekwowania; dotyczyć to może np. zasady „utrzymania istniejących form zieleni naturalnej” w sytuacji, gdy już po zrealizowaniu planu miejscowego zarządcy terenu podejmą decyzję o przekształceniu tych „form” w bardziej ozdobne lub bardziej przystosowane do funkcji rekreacyjnej;
- odwołanie do przepisów rangi ustawowej jest z perspektywy kryteriów prawnych niepotrzebne i nieuzasadnione.

<sup>27</sup> W tym także tereny zieleni towarzyszącej, zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2022, poz. 916).

**Tabela 1. Postanowienia m.p.z.p. dotyczące terenów zieleni**

Postanowienia	Ocena z perspektywy prawnej
„Wyznacza się system zieleni w mieście składający się z następujących elementów [...]”.	Wyznaczenie w planie systemu zieleni należy uznać za trafne i dodatkowo uzasadniające (również prawnie) ewentualne wprowadzone ograniczenia w zagospodarowaniu terenu.
„Ustala się obowiązującą zasadę zapewnienia ciągłości systemu zieleni dla potrzeb przyrody, mikroklimatu oraz ciągów pieszych i rowerowych. Elementy systemu jak w ust. 1 należy łączyć z zielenią osiedlową oraz zielenią terenów usługowych”.	Szczególnie wartościowe jest wprowadzenie kontekstu powiązania systemu zieleni z ochroną mikroklimatu i przełożenie powyższego na tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu.
„W zakresie ochrony zieleni i walorów przyrodniczych ustala się: a) wprowadzanie nowych inwestycji z uwzględnieniem zieleni, b) zaprojektowanie nowych nasadzeń drzew w pasie drogowym z uwzględnieniem drzew szczepionych, wartościowych przyrodniczo”.	„Wprowadzenie nowych inwestycji z uwzględnieniem zieleni” intencjonalnie jest uzasadnione. Niemniej bez przepisów szczególnych (też o dyskusyjnej formule) może być zbyt ogólnikowe w sferze realizacyjnej. Pojawia się więc (zwłaszcza w aktualnym stanie prawnym) wątpliwość co do sposobu egzekwowania tego postanowienia.
„Obowiązuje zasada utrzymania istniejących form zieleni naturalnej (drzew, krzewów, roślinności niskiej) w formie powierzchni biologicznie czynnej; Obowiązuje zasada utrzymania istniejącej zieleni z możliwością wzbogacenia i zagospodarowania w formie powierzchni biologicznie czynnej”.	Przepis generalnie chroniący dotychczasowe tereny zieleni. Wydaje się możliwy do zastosowania zwłaszcza w przypadku obszarów, na których nie można wprowadzić zakazu zabudowy. Z perspektywy prawnej wątpliwości budzi możliwość szerokiego jego egzekwowania.
„W miejscach oznaczonych na rysunku planu jako zieleń w ramach innego przeznaczenia obowiązuje lokalizacja zieleni, o której mowa w § 4 pkt 19, dopuszczająca się lokalizację terenowych urządzeń sportu i rekreacji”.	Niniejszy przepis na danym obszarze może się przyczynić do tworzenia jednej z form zielonej infrastruktury.
„Ustala się obowiązek wprowadzenia zieleni pełniącej funkcję izolacyjną w pasach dróg publicznych i parkingów, za wyjątkiem dróg 3KDd i 4KDd”. „Na obszary budowlane należy wprowadzić zieleń w formie urządzonej; wymóg ten dotyczy w szczególności obszarów mieszkaniowych, na których należy przewidzieć minimum 25% powierzchni”.	Szczególnie istotny jest wymóg określenia minimum 25% powierzchni przeznaczanej na zieleń dla obszarów mieszkaniowych.
„Nakazuje się: zagospodarowanie zielenią wszystkich nieurtwardzonych fragmentów terenów”.	Przepis merytorycznie zasadny, ale z perspektywy prawnej trudny do wyegzekwowania.

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższego wynika, że władze gmin chcące szerzej zaangażować się w ochronę zieleni muszą podejmować świadome ryzyko przez wprowadzanie niejednoznacznych prawnie, a czasem nawet pod tym względem ryzykownych postanowień. Jednocześnie nie mają gwarancji, jak wskazane postanowienia zostaną ostatecznie zinterpretowane (nie zawsze zależy to w pełni od władz). Niezależnie od powyższego można jednak pozytywnie ocenić próby wyodrębniania w m.p.z.p. systemu zieleni. To rozwiązanie jest ważne i potrzebne, ponieważ może się przyczynić do wielostronnego uzasadnienia ograniczeń wprowadzanych na tych obszarach. Brakuje natomiast rozwiązań, które gwarantują szersze powiązanie ochrony/kształtowania zieleni z ochroną klimatu. Wśród nich ciekawe jest przełożenie wytycznych na konkretne parametry zagospodarowania, co zostanie omówione w dalszej części artykułu.



Chociaż ustalenia analizowanych m.p.z.p. nie odnoszą się bezpośrednio do koncepcji zielonej infrastruktury, to można się w nich doszukać odwołań do zasad jej kształtowania. Szczególnie wartościowe jest dostrzeżenie wielofunkcyjności systemu terenów zieleni (wielofunkcyjność to jedna z głównych zasad kształtowania zielonej infrastruktury), potrzeby zachowania powiązań (kolejna główna zasada kształtowania zielonej infrastruktury) oraz występowania obiektów zieleni o różnicowanym przeznaczeniu (zasada różnorodności obiektów).

Z perspektywy kształtowania zielonej infrastruktury wskazane postanowienia można sklasyfikować jako:

- postanowienia stwarzające podstawy dla ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Ograniczenia te można wprowadzać w różnicowany sposób (czasem mogą zostać określone dopiero na etapie subsumcji przepisów i rozstrzygnięcia sądowego), niemniej próba ich wdrażania jest najbardziej klarowna z aktualnej perspektywy prawnej. Można więc stwierdzić, że miasta mają pewne możliwości ograniczania zagospodarowania terenu także w związku z koniecznością zachowania/rozwijania na tym terenie zieleni. Nie można jednak zagwarantować skuteczności takich prób;
- postanowienia, w których podjęto próbę stworzenia przymusu w zakresie kształtowania terenów zieleni. Tego rodzaju postanowienia są dyskusyjne z powodów formalnoprawnych, zwłaszcza w kwestii sposobu ich wyegzekwowania, można je więc scharakteryzować jako stwarzające określoną presję na przyszłych użytkowników przestrzeni;
- bardziej szczegółowe wytyczne (np. zieleni pełniącą funkcję izolacyjną w pasach dróg), które od strony formalnoprawnej gwarantują skuteczniejsze rozwiązanie, nie mogą być jednak traktowane jako całościowe podejście do określonych wyzwań (np. redukcji hałasu).

W ramach konkluzji należy stwierdzić, że w m.p.z.p. w badanych miastach podjęto próby kształtowania i ochrony zieleni, nie dają one jednak gwarancji pełnego kształtowania zielonej infrastruktury, choć mogą stanowić punkt wyjścia do wdrażania koncepcji.

W tabeli 2 przedstawiono zidentyfikowane postanowienia dotyczące zadrzewień. Po analizie wyodrębnionych typów postanowień planistycznych dotyczących ochrony lub wprowadzania zadrzewień można stwierdzić większy stopień ich komplikacji niż w przypadku terenów zieleni.

W przypadku zadrzewień można wyodrębnić następujące kategorie postanowień planistycznych:

- odwołania (niepotrzebne) do przepisów rangi ustawowej,
- bardzo ogólne, kierunkowe wskazówki,
- wytyczne, które są uzasadnione merytorycznie, ale budzą wątpliwości z perspektywy formalnorealizacyjnej (czyli w zakresie ich wyegzekwowania w praktyce).

W zakresie zadrzewień można więc zauważyć poważniejsze bariery i ograniczenia w ujęciu prawnym niż w przypadku planistycznego ujęcia kwestii związanych z terenami zieleni. Wynikają one z tego, że wpływ m.p.z.p. w obecnej formule na realizację określonych nasadzeń i na określone zmiany w zakresie zadrzewień jest ograniczony. Częściowo te kwestie są uregulowane przez inne przepisy, a częściowo postanowienia planistyczne mają wymiar jedynie postulatywny.

W tabeli 3 przedstawiono postanowienia planistyczne formułowane jako zasady zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich zagospodarowaniu, które wiążą się z wprowadzaniem

**Tabela 2. Postanowienia m.p.z.p. dotyczące zadrzewień**

Postanowienia	Ocena z perspektywy prawnej
„Usuwanie drzew i krzewów wymaga stosownego zezwolenia, podlega ograniczeniu i może nastąpić jedynie w przypadku: uzasadnionej wycinki o charakterze pielęgnacyjnym, realizacji docelowego układu drogowego i inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia”.	Postanowienie częściowo zawiera niepotrzebne odwołanie do regulacji ustawowych. Wykraczające poza ten zakres ograniczenia ze względu na brak podstawy prawnej mogą być problematyczne przy egzekwowaniu.
„Obowiązuje utrzymanie i ochrona wartościowego drzewostanu i krzewów”.	Postanowienie zbyt ogólne, zwłaszcza bez uszczegółowienia w dalszych częściach planu. Ustalenia dotyczące ochrony powinny być formułowane w postaci konkretnych nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń.
„Nakazuje się ochronę wartości przyrodniczych i krajo- brazowych, to znaczy: istniejącego drzewostanu, flory i fauny, stosunków wodnych – wód powierzchniowych i podziemnych, ukształtowania terenu, powietrza i klimatu akustycznego w oparciu o przepisy odrębne”.	Odwołanie do przepisów odrębnych jest niepotrzebne. Ochrona na danym obszarze występuje niezależnie od tego (zawartego w planie) odwołania.
„Nakazuje się ochronę istniejących drzew, a w przypadku ich kolizji z infrastrukturą lub planowaną zabudową dopuszczenie: – przesadzenia lub wprowadzenia nowych nasadzeń, z wyłączeniem zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych chronionych przepisami odrębnymi, – usuwania drzew obumarłych lub nierokujących na przeżycie oraz drzew stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi lub mienia w obiektach budowlanych”.	Przepis częściowo zawiera niepotrzebne odwołanie do regulacji ustawowych. Kierunkowo przepis merytorycznie zasadny. Niemniej z perspektywy prawnej mogą budzić wątpliwości jego szczegółowa wykładnia i zakres możliwy do wyegzekwowania. Gospodarka drzewostanem i kompensacja przyrodnicza nie są elementami ustaleń planów.
„Zakaz likwidacji istniejących zalesień i zadrzewień z wyjątkiem sytuacji wynikających z potrzeb realizacji urządzeń infrastruktury technicznej, zabudowy i zagospodarowania terenów określonych w ustaleniach niniejszej uchwały i rysunku planu oraz potrzeb odnowień sadowniczych”.	Kierunkowo przepis merytorycznie zasadny. Niemniej z perspektywy prawnej mogą budzić wątpliwości jego szczegółowa wykładnia i zakres możliwy do wyegzekwowania. Zakaz z wieloma wyjątkami ma ograniczone zastosowanie.
„Należy zachować istniejące drzewa i krzewy, w przypadku konieczności ich usunięcia zieleń należy uzupełnić”.	Kierunkowo przepis merytorycznie zasadny. Niemniej z perspektywy prawnej mogą budzić wątpliwości jego szczegółowa wykładnia i zakres możliwy do wyegzekwowania. Ustalenie ma charakter postulatu.
„W przypadku wycinki drzew na terenach przeznaczonych do zabudowy nakazuje się kompensację w postaci nowych nasadzeń w granicach danego terenu”.	Kierunkowo przepis merytorycznie zasadny. Niemniej z perspektywy prawnej mogą budzić wątpliwości jego szczegółowa wykładnia i zakres możliwy do wyegzekwowania. Kompensacja przyrodnicza nie jest elementem ustaleń planów.

Źródło: opracowanie własne.

lub ochroną terenów pokrytych roślinnością albo wodami i z tego powodu można je powiązać z zagadnieniami kształtowania zielonej infrastruktury.

Postanowienia przytoczone w tabeli 3 nie wyczerpują wszystkich zagadnień związanych z kształtowaniem zielonej infrastruktury. Wynika z nich natomiast, że w skali miejsca jej kształtowanie może być realizowane przez stosowanie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej (i jego szerszego niż wymagane ujęcia w planie) oraz możliwość ograniczania zabudowy. W przedstawianych tu badaniach skupiono się głównie na sposobie ujęcia ustaleń dotyczących stosowania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, a nie na analizowaniu jego rozpiętości.

**Tabela 3. Postanowienia m.p.z.p. dotyczące zasad zagospodarowania terenów związane z zagadnieniami kształtowania zielonej infrastruktury**

Postanowienie	Ocena z perspektywy prawnej
<p>„Ustala się jako nadrzędny cel ochrony osiągnięcie zrównoważonego przeniknięcia się struktury przyrodniczej i kulturowej w intensywnie użytkowanej przestrzeni miejskiej poprzez:</p> <p>a) nakaz utrzymania na całości obszaru objętego planem nie mniej niż 40% powierzchni biologicznie czynnej, w tym 20–25% na powierzchni terenu, w związku z czym dla poszczególnych terenów ustala się wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej – zgodnie z przepisami szczegółowymi dla tych terenów”.</p>	<p>W postanowieniu ciekawie i ambitnie ujęto nadrzędny cel ochrony. Ponadto powiązano go z konkretnymi wskaźnikami powierzchni biologicznie czynnej (jednocześnie akcentując to normatywnie). Potwierdza to szerszą koncepcję związaną z treścią planu i zabezpiecza przynajmniej częściowo realizację założonego celu.</p>
<p>„Ze względu na położenie obszaru planu w strefie uzdrowskiej »C« należy pozostawić co najmniej 50% powierzchni terenu biologicznie czynnego, niezabudowanego i nieutwardzonego z zachowaniem istniejącej zieleni”.</p>	<p>W postanowieniu wprowadzono wysoki wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej i zawarto uzasadnienie tego rozwiązania. Wielkość wskaźnika jest ustanowiona na poziomie wyższym niż wymagany minimalny dla strefy „C” według ustawy o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskich i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz gminach uzdrowskich*.</p>
<p>„Ogranicza się wprowadzanie powierzchni utwardzonych na terenach prywatnych i publicznych przez wyznaczenie ustalonego minimalnego wskaźnika procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z zapisami szczegółowymi dla terenów”.</p>	<p>W postanowieniu wprowadzono wysoki wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej i zawarto uzasadnienie tego rozwiązania.</p>
<p>„Na terenach chronionych w bezpośrednim otoczeniu wód zakazuje się zabudowy, eksploatacji mas ziemnych i przekształceń naturalnych powierzchni ziemi poprzez usuwanie gleby lub nakładanie warstw gruntów obcych (utwardzanie), trwałego ogradzania działek, składowania wszelkich materiałów i urządzania parkingów. W sytuacjach szczególnych, kiedy alternatywne rozwiązania techniczne nie byłyby możliwe, dopuszcza się prowadzenie sieci technicznego uzbrojenia terenu”.</p>	<p>Wprowadzone zakazy są uzasadnione z perspektywy merytorycznej i jednocześnie skonkretyzowane przez określenie rodzaju obowiązujących ograniczeń.</p>
<p>„Wymagane jest bezwzględne zachowanie i podtrzymanie trwałości pozostałych fragmentów osnowy ekologicznej w postaci izolowanych kęp roślinności, nieużytków i założeń parkowych, z poszukiwaniem możliwości odtworzenia powiązań omijających strefy zabudowane kubaturowo. Należy wprowadzać zadrzewienia, zakrzewienia i zadarnienia w celu odbudowy ciągłości naturalnych powiązań ekologicznych. Realizacja powyższego ustalenia winna być realizowana poprzez zachowanie na terenie projektowanej zabudowy usługowej minimum 50% obszaru działki jako powierzchni biologicznie czynnej, a na terenie zieleni urządzonej minimum 90% obszaru działki jako powierzchni biologicznie czynnej. W celu zapewnienia swobodnego przemieszczania się fauny obowiązuje zakaz realizacji pełnych ogrodzeń z ławami fundamentowymi lub cokołami wystającymi ponad poziom terenu”.</p>	<p>W postanowieniu wprowadzono wysoki wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej i zawarto uzasadnienie tego rozwiązania.</p>

\* Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskich i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz gminach uzdrowskich (Dz.U. 2021, poz. 1301).

Źródło: opracowanie własne.

Zagadnienia dotyczące stosowanych wielkości wskaźnika zostały przedstawione przez autorów w odrębnym artykule<sup>28</sup>.

Należy zaznaczyć, że postanowienia planów są wyrażane w taki sposób, że po dość ogólnym podkreśleniu potrzeby ochrony środowiska są sformułowane skonkretyzowane wytyczne. Jest to więc odpowiedź na braki i słabości zdiagnozowane w postanowieniach zawartych w tabelach 1–2.

Z perspektywy prawnej wskazane postanowienia można sklasyfikować następująco:

- postanowienia zawierające rozbudowane zakazy i ograniczenia związane z zagospodarowaniem terenu,
- postanowienia wprowadzające szersze uzasadnienie konkretnych parametrów planistycznych (w szczególności wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej).

Przywołane postanowienia dotyczą zróżnicowanych przypadków i różnią się pod względem zastosowanych sformułowań. Łączy je jednak to, że mogą stanowić podstawę do obrony konkretnych rozwiązań planistycznych (np. na etapie rozpatrywania skargi na plan przez sądy administracyjne). W obecnym systemie, przy szeroko diagnozowanym chaosie przestrzennym i indywidualistycznym rozumieniu praw właścicieli nieruchomości, wskazane rozwiązania wydają się szczególnie wartościowe i potrzebne.

## Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań są potwierdzeniem licznych opracowań na temat problemów wykorzystywania planowania przestrzennego jako instrumentu kształtowania środowiska. Wśród publikacji znajdują się analizy zarówno potwierdzające skuteczność zastosowanych rozwiązań, jak i omawiające niepowodzenia w ich wprowadzaniu. Na tle dotychczasowych doświadczeń trzeba stwierdzić, że zasadność wykorzystywania m.p.z.p. jako instrumentu wdrażania zielonej infrastruktury nie budzi żadnych wątpliwości. Nie znajduje to jednak odzwierciedlenia w systemie prawnym, w tym również w sferze wartości prawnych.

Zauważalne liczne próby możliwie najszerszej realizacji celów powiązanych z zieloną infrastrukturą okazują się problematyczne. Znacząco blokują je ramy prawne. Władze gmin, które decydują się na określone rozwiązania, podejmują więc pewne ryzyko. Lepiej sprawdzają się mniej spopularyzowane rozwiązania, które polegają na powiązaniu konkretnych wytycznych i ograniczeń (mieszczących się w ramach prawnych) z celami i wartościami (wskazanymi w tabeli 3). Ma to jednak ograniczony merytorycznie zakres zastosowania. Jak zauważono, po analizie typów postanowień planistycznych w zakresie kształtowania zieleni oraz drzewostanu więcej możliwości i szans na wprowadzenie zapisów dotyczących zielonej infrastruktury należy upatrywać w tej pierwszej.

28 B. Szulczewska, M. Blaszkę, R. Giedych, E. Wójcik-Gront, P. Legutko-Kobus, M. Nowak, *Ratio of Biologically Vital Area in Local Spatial Plans as an Instrument of Green Infrastructure Creation in Single- and Multi-Family Residential Areas in Small and Medium-Sized Towns in Poland*, „Teki Komisji Urbanistyki i Architektury Oddziału PAN w Krakowie” 2022, t. 50, <https://doi.org/10.24425/tkuia.2022.144850>.

Wyniki badań zachęcają również do bardziej pogłębionej refleksji na temat optymalnej w systemie polskim roli i formuły m.p.z.p.

Na początku artykułu odwołano się do szerokiej dyskusji w literaturze przedmiotu na temat elastyczności i stopnia restrykcyjności planów zagospodarowania przestrzennego. Plany w systemie polskim można ocenić jako restrykcyjne, zawierające rozbudowane elementy różnych sfer związanych z planowaniem przestrzennym. Można jednak wskazać, że zakres zastosowania w praktyce poszczególnych postanowień planistycznych bywa zróżnicowany. Ważne okazuje się ich powiązanie z podstawami prawnymi, a także możliwość wyegzekwowania ich realizacji. W badanych przypadkach zwłaszcza ten ostatni warunek nie zawsze jest spełniony, co zdecydowanie osłabia rolę m.p.z.p. w zarządzaniu zieloną infrastrukturą. Trzeba jednak pamiętać, że ewentualne próby doprecyzowania zakresu planów przez ustawodawcę nie zawsze przyniosą zakładany efekt. Czasem może się to przyczynić do zablokowania innych sfer rozwoju. Można w tym miejscu odwołać się do analizy przeprowadzonej przez P. Feiertag i J. Schoppengerd<sup>29</sup>, w której wskazano na potrzebę integracji planowania formalnego i planowania nieformalnego, a także na bardziej kategoryczne rozróżnienie aktów planowania długoterminowego (bardziej ogólnego, dla całego miasta) oraz planowania szczegółowego. Oba kierunki w polskim systemie są realizowane w znikomym zakresie.

Osobnym zagadnieniem jest kwestia ujednoczeń terminologicznych wybranych pojęć prawnych. Jak wskazano w wynikach analizy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zauważalne są poważne bariery dla wprowadzania ustaleń dotyczących kształtowania zielonej infrastruktury. Co więcej, problem jest znacznie szerszy. Nie chodzi bowiem tylko o prawne rozbieżności terminologiczne, ale raczej o odmienność podejść do kwestii powiązanych z zieloną infrastrukturą, a także niekonsekwencję systemową (zauważalną np. z perspektywy podejścia sądowego). Priorytetowym działaniem jest więc integracja polityk rozwoju zasygnalizowana powyżej.

## Bibliografia

- Feiertag P., Schoppengerd J., *Flexibility in Planning through Frequent Amendments. The Practice of Land use Planning in Germany*, „Planning Practice & Research” 2023, t. 38, nr 1, <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2133459>.
- Feltynowski M., Kronenberg J., *Urban Green Spaces: An Underestimated Resource in Third-Tier Towns in Poland*, „Land” 2020, t. 9, nr 11, <https://doi.org/10.3390/land9110453>.
- Giedych R., *Ochrona przyrody w polityce przestrzennej miast*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 190.
- Giedych R., *Prawo a ochrona środowiska i przyrody w planowaniu przestrzennym* [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, red. M.J. Nowak, Scholar, Warszawa 2021.
- Gielen D.M., Tasan-Kok T., *Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands*, „European Planning Studies” 2010, t. 18, nr 7, <https://doi.org/10.1080/09654311003744191>.

<sup>29</sup> P. Feiertag, J. Schoppengerd, *Flexibility in Planning through Frequent Amendments. The Practice of Land use Planning in Germany*, „Planning Practice & Research” 2023, t. 38, nr 1, <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2133459>.

- Gustafsson S., Hermelin B., Smas L., *Integrating Environmental Sustainability into Strategic Spatial Planning: The Importance of Management*, „Journal of Environmental Planning and Management” 2019, t. 62, nr 8, <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1495620>.
- Hausner J., Nowak M.J., *Spółeczna czasoprzestrzeń rozwoju miasta a prawo zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, red. M.J. Nowak, Scholar, Warszawa 2021.
- Markowski T., Nowak M.J., *Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacji publicznego wymiaru przestrzeni* [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, red. M.J. Nowak, Scholar, Warszawa 2021.
- Mascarenhas A., Ramos T.B., Haase D., Santos R., *Ecosystem Services in Spatial Planning and Strategic Environmental Assessment: A European and Portuguese Profile*, „Land Use Policy” 2015, nr 48, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.05.012>.
- Matsler A.M., Meerow S., Mell I.C., Pavao-Zuckerman M.A., *A „Green” Chameleon: Exploring the Many Disciplinary Definitions, Goals, and Forms of „Green Infrastructure”*, „Landscape and Urban Planning” 2021, t. 214, nr 104145, <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2021.104145>.
- Mell I.C., *Global Green Infrastructure. Lessons for Successful Policy-Making, Investment and Management*, Routledge, London–New York 2016, <https://doi.org/10.4324/9781315720968>.
- Mickiewicz P., Nowak M.J., Mickiewicz B., Zvirbule A., *Environmental Protection and Integrated Development Planning in Local Spatial Policy on the Example of Poland*, „Annales Universitatis Apulensis. Series Oeconomica” 2020, t. 22, nr 1, <https://10.29302/oconomica.2019.22.1.1>.
- Moroni S., Buitelaar E., Sorel N., Cozzolino S., *Simple Planning Rules for Complex Urban Problems: Toward Legal Certainty for Spatial Flexibility*, „Journal of Planning Education and Research” 2020, t. 40, nr 3, <https://doi.org/10.1177/0739456X18774122>.
- Nadin V. i in., *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016–2018: Final Report*, ESPON, Luxembourg 2018.
- Nowak M., Kowalewski A., *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182 [Studia nad chaosem przestrzennym, cz. 1, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński].
- Nowak M.J., Kiepas-Kokot A., *Ograniczenia środowiskowe w instrumentach zarządzania przestrzenią na szczeblu gminnym w województwie zachodniopomorskim ze szczególnym uwzględnieniem gmin cennych przyrodniczo*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, nr 4(58), <https://doi.org/10.7366/1509499545808>.
- Nowak M.J., Śleszyński P., Legutko-Kobus P., *Spatial Planning in Poland: Law, Property Market and Planning Practice*, Springer, Cham 2022, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-96939-4>.
- Reimer M., Getimis P., Blotevogel H., *Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, Routledge, London–New York 2014, <https://doi.org/10.1007/s10901-014-9422-5>.
- Savini F., Aalbers M.B., *The de-Contextualisation of Land use Planning through Financialisation: Urban Redevelopment in Milan*, „European Urban and Regional Studies” 2016, t. 23, nr 4, <https://doi.org/10.1177/0969776415585887>.
- Scenariusze rozwoju małych miast*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019, [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/12/PIE-Raport\\_scenariusze\\_male.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/12/PIE-Raport_scenariusze_male.pdf).
- Scenariusze rozwoju średnich miast*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019, [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/12/PIE-Raport\\_scenariusze\\_srednie.pdf?fbclid=IwAR1KseCnRPHIpiLzX65GdIWt4DN2qSf6qrIUuw7XeWZczqwuioMxixwitWU](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/12/PIE-Raport_scenariusze_srednie.pdf?fbclid=IwAR1KseCnRPHIpiLzX65GdIWt4DN2qSf6qrIUuw7XeWZczqwuioMxixwitWU).

- Semančková E., Grädinaru S.R., Aubrechtová T., Hersperger A.M., *Framing Fragmentation in Strategic Policy Documents in Spatial Planning and Environmental Domains: Differences and Similarities*, „Journal of Environmental Planning and Management” 2020, t. 63, nr 3, <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1589433>.
- Szulczewska B., Blaszkę M., Giedych R., Wójcik-Gront E., Legutko-Kobus P., Nowak M., *Ratio of Biologically Vital Area in Local Spatial Plans as an Instrument of Green Infrastructure Creation in Single- and Multi-Family Residential Areas in Small and Medium-Sized Towns in Poland*, „Teka Komisji Urbanistyki i Architektury Oddziału PAN w Krakowie” 2022, t. 50, <https://doi.org/10.24425/tkuia.2022.144850>.
- Szulczewska B., Giedych R., Legutko-Kobus P., Nowak M.J., *Zarządzanie zieloną infrastrukturą w mieście w kontekście dostępnych narzędzi prawnych i zarządzania rozwojem*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 1–2.
- Szulczewska B., Nowak M.J., Solarek K., *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie kształtowania środowiska przyrodniczego*, „Studia KPZK PAN” 2020, t. 5, nr 197.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2014.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2022, poz. 672).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2022, poz. 2409).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2022, poz. 2556).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2022, poz. 503).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2022, poz. 916).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (Dz.U. 2021, poz. 1301).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 199, poz. 1227).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. 2022, poz. 2625).

## Dokumenty

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy (COM(2013) 249 final).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia (COM(2020) 380 final).