

DEFORESTACJA MIAST. ROZWAŻANIA O PRAWIE CZŁOWIEKA DO ZDROWEGO ŚRODOWISKA MIĘDZY POLITYKĄ A DOBRYM PRAWEM

Magdalena Sitek

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

Streszczenie. Niekontrolowana urbanizacja miast, w szczególności polskich, oraz polityczne potrzeby powodują niekontrolowaną utratę zielonych terenów. Lasy, również zielone tereny miast, są jednym z największych dóbr naturalnych wielkich aglomeracji miejskich. Potrzeby rozbudowy dużych centrów zamieszkałych przez ludzi wraz z infrastrukturą mogą stanowić zagrożenie dla istnienia zieleni miejskiej. Stąd jest potrzeba prowadzenia rozważnej i odpowiedzialnej polityki w zakresie ochrony zielonych zasobów metropolii, m.in. ze względu na prawo człowieka do zdrowego środowiska. Praca dotyczy analizy przepisów prawa unijnego i polskiego w powiązaniu z założeniami politycznymi i ich wpływu na ochronę tych zielonych obszarów w miastach europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem Polski.

Słowa kluczowe: obszary zielone, prawo unijne, prawo ochrony środowiska, środowisko naturalne, wycinka drzew

WPROWADZENIE

Jedną ze zmian współczesnej społeczności, zauważalną „gołym okiem”, jest depopulacja miast i migracja ludności z mniejszych miejscowości do dużych aglomeracji miejskich. Zjawisko to dotyka nie tylko wieś, ale również mniejsze, a niekiedy większe miasta, zwłaszcza te, które nie mają perspektyw na utworzenie nowych lub przynajmniej utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy. Wsie i miejscowości położone z daleka od wielkich aglomeracji miejskich czy centrów przemysłowych nie są w stanie zagwarantować, zwłaszcza młodemu pokoleniu, godziwych warunków egzystencji. Dowodem na to są dane statystyczne i prognozy¹.

¹ Według danych GUS w perspektywie do 2035 r. jedynie w Warszawie i Krakowie nie zmniejszy się liczba mieszkańców. W innych miastach czy regionach Polski liczba mieszkańców będzie maleć. Zob. G. Marciniak, *Skala depopulacji polskich miast i zmiany struktury*

Przyczyn migracji ludności do dużych ośrodków urbanistycznych jest o wiele więcej. Nie sposób je wszystkie dogłębnie wyliczyć i przeanalizować, co zresztą nie jest celem tego opracowania. Są one zresztą zróżnicowane, w zależności od państwa. Co do zasady można stwierdzić, że zależą one od uwarunkowań technologicznych, społecznych czy politycznych. Przykładem czego może być migracja ludności do wielkich miast Brazylii, która powodowana jest istniejącym tam skrajnym zróżnicowaniem społecznym. Prawie 60% społeczeństwa żyje poniżej minimum społecznego, a w konsekwencji szuka lepszego życia w wielkich miastach. Na istnienie tych nierówności społecznych wielokrotnie wskazywał św. Jan Paweł II². Z kolei wielka migracja zmierzająca do Europy powodowana jest najczęściej czynnikami politycznymi.

W konsekwencji zjawiska nasilającej się migracji ludności powstają gigantyczne aglomeracje miejskie w różnych częściach świata. Według FORBSa do najszybciej rozwijających się metropolii świata zalicza się: Karaczi w Pakistanie (20,88 mln., wzrost liczby mieszkańców w latach 2000-2010: 80,5%), Shenzhen w Chinach (12,51 mln., wzrost populacji w latach 2000-2010: 56,1%), Lagos w Nigerii (12,09 mln., wzrost populacji w latach 2000-2010: 48,2%), Pekin w Chinach (18,24 mln., wzrost populacji w latach 2000-2010: 47,6%), Bangkok w Tajlandii (14,54 mln., wzrost populacji w latach 2000-2010: 45,2%)³. Należy zauważyć, że są to miasta pozaeuropejskie.

Z kolei w Polsce nie odnotowuje się tendencji do szybkiego wzrostu liczby mieszkańców największych miast. W perspektywie do 2050 r. przewiduje się, że jedynie liczba mieszkańców Warszawy wzrośnie o 2%. W innych miastach nastąpi nawet drastyczny spadek liczby mieszkańców w analogicznym okresie. I tak, liczba mieszkańców do 2050 r. zmniejszy się o 6% w regionie katowickim, a w Łodzi nawet o 31%⁴. Jest to efekt niżu demograficz-

demograficznej – wnioski ze spisu ludności i prognozy demograficznej do 2035 roku, Warszawa 2013, s. 27, w: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/agenda/seminaria/2013/130301/130301_1.pdf [dostęp: 13.04.2018].

² Zob. M. Maliński, *Jan Paweł Wielki. Droga do świętości*, Wydawnictwo M, Kraków 2011, s. 141; P. Krajewski, *Ekoetyka Jana Pawła II i prawo*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2006, s. 125–128.

³ Zob. *10 najszybciej rosnących megamiast świata*, „Forbes” z 16.04.2013, w: <http://www.forbes.pl/10-najszybciej-rosnacych-megamiast-swiata-zdjecia.galeria,146984,1,1.html> [dostęp: 18.04.2017].

⁴ Zob. A. Prajsnar, *Które polskie miasta wyludnią się najszybciej?*, w: <http://forsal.pl/artykuly/871379,ktore-polskie-miasta-wyludnia-sie-najszybciej.html> [dostęp: 18.04.2017].

nego oraz migracji młodych ludzi z Polski do Wielkiej Brytanii, Niemiec, Włoch czy Hiszpanii.

Niezależnie jednak od tendencji demograficznych, obecnych czy prognozowanych, wielkie aglomeracje miejskie muszą być wyposażane w różne urządzenia infrastrukturalne, zwłaszcza komunikacyjne. Dynamicznie rozwija się budownictwa jedno- i wielorodzinne. Towarzyszy temu zjawisko niekontrolowanego rozlewania się dużych miast, w tym Warszawy. Powstają skupiska domów czy bloków, niestety często kosztem niszczenia krajobrazu, w tym również zasobów przyrody miejskiej.

Istotne znaczenie dla funkcjonowania wielkich skupisk ludzkich mają obszary zielone. Pełnią one wielorakie funkcje, zwłaszcza zdrowotne i rekreacyjne. Są istotnym elementem ekosystemu miejskiego i przestrzeni publicznej⁵. Ochrona terenów zielonych w miastach jest elementem prawa człowieka do zdrowego i bezpiecznego środowiska naturalnego. Stąd konieczna jest racjonalna legislacyjna polityka ustawodawcy zmierzająca do ochrony zielonych zasobów naturalnych miast. To właśnie ta polityka legislacyjna, polska i unijna w zakresie ochrony terenów zielonych w miastach, będzie przedmiotem niniejszego opracowania.

Impulsem do podjęcia tego tematu badawczego jest słynna już ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach⁶, określana przez media jako *lex Szyszko*⁷, na podstawie której doszło w Polsce do dość niekontrolowanej wycinki drzew i krzewów. W konsekwencji nowelizacja ta została zmieniona ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, którą Prezydent RP podpisał 27 kwietnia 2017 r.

⁵ Zob. E. Sutkowska, *Współczesny kształt i znaczenie zieleni miejskiej jako zielonej przestrzeni publicznej w strukturze miasta – przestrzeń dla rekreacji*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych. Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie” t. II (2006), s. 186.

⁶ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach, Dz. U. poz. 2249.

⁷ Nazwa ustawy pochodzi od nazwiska obecnego Ministra Ochrony Środowiska Jana Szyszki, który jest autorem zaproponowanych rozwiązań w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach, liberalizujących zasady wycinki drzew i krzewów.

1. FUNKCJE ZIELENI MIEJSKIEJ

Wskazane we wprowadzeniu dwa kryteria determinujące kierunek badań, a mianowicie rozwój wielkich aglomeracji miejskich oraz nie zawsze prze-myślana polityka legislacyjna, wymagają ukazania funkcji obszarów zielonych w miastach oraz możliwe zagrożenia dla ich ograniczenia czy wręcz eliminacji.

Funkcje zieleni miejskiej są też przedmiotem licznych opracowań naukowych, w tym nawet prac doktorskich zwłaszcza z obszaru nauk technicznych⁸. W literaturze fachowej wylicza się następujące rodzaje obszarów zielonych w miastach: parki, lasy komunalne, zieleńce, ogrody, zieleń cmentarna, zieleń szlaków komunikacyjnych, zieleń ochronna.

Coraz większego znaczenia w bilansie zieleni miejskiej nabiera zieleń umieszczana na budynkach, w szczególności zieleń umieszczana na dachach budynków mieszkalnych i obiektów publicznych (sklepów, biurów) oraz wszelkiego rodzaju pnącza. W granicach miast można również natknąć się na użytki rolne, w tym łąki, pola uprawne, sady, a najczęściej są to nieużytki, które powoli są zagospodarowywane na cele budowlane czy przemysłowe. Wszystkie tereny zielone miasta, razem z ciekami wodnymi, tworzą swoisty ekosystem miejski. Według M. Bagliani i E. Dansero, ekosystem miejski wraz z terenami zielonymi decyduje o jakości metabolizmu miejskiego (*urban metabolism*)⁹, który jest miernikiem skali wpływu na środowisko naturalne, w tym na zieleń miejską, zachodzących zmian demograficznych, społecznych, gospodarczych, technicznych, powodowanych głównie innowacjami¹⁰. Na zasadzie inwersji procesy te wywierają również wpływ na samego człowieka, który bez środowiska naturalnego nie jest w stanie przetrwać.

⁸ Np. doktorat K. Sobczyńskiej, *Zieleń jako element współczesnego miasta i jej rola w przestrzeniach publicznych Poznania*, Poznań 2014. Praca nie jest opublikowana i znajduje się w repozytorium Politechniki Poznańskiej, w: http://www.repozytorium.put.poznan.pl/Content/325145/Karolina_Urszula_Sobczynska_Zielen_jako_element_wspolczesnego_miasta_i_jej_rola_w_przestrzeniach_publicznych_Poznania.pdf [dostęp: 19.04.2017]. Zob. także: M. Akincza, U. Knercer-Grygo, *Tereny zieleni w przestrzeni miejskiej – fanaberia czy uzasadniona potrzeba*, w: *Miasto jako fenomen społeczny i kulturowy*, red. C. Kardasz, J. Możdżeń, M. Spychaj, Towarzystwo Naukowe Mikołaja Kopernika, Toruń 2012, s. 85.

⁹ Więcej o metabolizmie miejskim zob. M. Bagliani, E. Dansero, *Politiche per l'ambiente. Dalla natura al territorio*, UTET, Torino 2011, s. 78–81.

¹⁰ Zob. M. Borsa, *Metabolizm miasta*, s. 1, w: <http://ucbs.uw.edu.pl/wp-content/uploads/Borsa-M.-Metabolizm-miasta.pdf> [dostęp: 13.04.2018].

Tereny zielone w miastach odgrywają ogromne znaczenie dla człowieka, jako głównego użytkownika miasta jako takiego. Miasto nie jest bowiem tylko noclegownią (sypialnią), czy miejscem pracy, ale jest miejscem egzystencji człowieka na odpowiednim poziomie, w tym rekreacji. Współcześnie integralne podejście do człowieka sprawia, że człowiek jest postrzegany jako całość psychofizyczna¹¹, a więc należy stworzyć mu możliwości zaspokojenia jego potrzeb fizycznych i psychicznych (duchowych). W zaspokojeniu tych potrzeb zieleni miejsca odgrywa niezwykle ważną rolę¹².

I. Szumacher wyróżnia pięć następujących funkcji zieleni i wraz z nią ekosystemu miejskiego: biotyczna, ekologiczna gleb, klimatyczna, hydrologiczna i funkcja pochłaniania zanieczyszczeń¹³.

Nie można jednak nie zauważyć innych funkcji, jakie odgrywa zieleni miejska wraz z całym ekosystemem miejskim. Przede wszystkim należy wskazać na związek zieleni miejskiej z samopoczuciem mieszkańców. Nie chodzi tylko o walory estetyczne, ale przede wszystkim psychologiczne. Stąd już w fazie projektowania poszczególnych części miasta niezwykle ważne jest uwzględnienie nie tylko ilościowe, ale przede wszystkim jakościowe zieleni czy to w formie skupisk drzew czy krzewów, np. parków czy ogrodów botanicznych. To właśnie zieleni miejska odpowiednio architektonicznie dopasowana wpływa na psychikę człowieka, jego zdolności poznawcze i w konsekwencji na obniżenie poziomu agresji w wymiarze jednostkowym, jak i społecznym. Szerokie deptaki w otoczeniu zieleni i kwiatów sprzyjają raczej relaksowi niż powstawaniu konfliktów¹⁴. Percepcja pozytywnych doznań estetycznych ma bardzo duży wpływ na psychiczne i w konsekwencji fizyczne samopoczucie jednostki¹⁵.

Gdy chodzi o zieleni miejską i powiązanie jej z całym ekosystemem miejskim, to coraz większego znaczenia nabiera jej funkcja rekreacyjna, czyli tzw. turystyka miejska. Jej znaczenie wynika z faktu coraz większej ilości

¹¹ Współcześnie mówi się o prawie czy potrzebie człowieka do integralności. Zob. M. Sitek, *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 119.

¹² Zob. E. Kaliszuk, *Funkcje systemu przyrodniczego miasta w kształtowaniu warunków środowiska przyrodniczego na przykładzie Warszawy*, „Prace i Studia Geograficzne” 36 (2005), s. 35–47.

¹³ Zob. I. Szumacher, *Funkcje terenów zieleni miejskiej a świadczenia ekosystemów*, „Prace i Studia Geograficzne” 46 (2011), s. 171.

¹⁴ Zob. A. Bańka, *Spoleczna psychologia środowiskowa*, Scholar, Warszawa 2002, s. 57–61.

¹⁵ Zob. E. Cichy-Pazder, *Humanistyczne podstawy kompozycji miast. Wybrane aspekty percepcyjne i behawioralne*, Politechnika Krakowska, Kraków 1998, s. 88.

tw. długich weekendów, czyli krótki okresów wolnych od pracy, zwykle więcej niż trzy dni. W tym okresie mieszkańcy miast raczej nie decydują się na wyjazd poza miasto, lecz wolny czas spędzają z wykorzystaniem właśnie zieleni miejskiej i zbudowanej wokół niej infrastruktury turystycznej. W ostatnich dwóch dekadach odnotowuje się znaczący wzrost turystyki miejskiej¹⁶.

Podsumowując ten punkt należy stwierdzić, że obszary zielone w miastach odgrywają ogromne znaczenie przede wszystkim dla samego człowieka. Ich znaczenie będzie rosło wraz z powiększaniem się aglomeracji miejskich oraz wraz ze wzrostem świadomości co do istnienia potrzeby człowieka do czystego środowiska¹⁷. Stanowi ono o jakości życia człowieka, na odpowiednim poziomie do jego przyrodzonej godności. Stąd ważną rolę odgrywa planowanie przestrzenne w połączeniu z architekturą przestrzenną, ale również regulacje prawne, które są podstawowym instrumentem prawnym i administracyjnym służącym do ochrony i kształtowania terenów zielonych w miastach. Jakość tego prawa ma ogromne znaczenie właśnie ze względu na człowieka, jego dobro, zaspokojenie potrzeb, ale nie tylko obecnego pokolenia, lecz również pokoleń przeszłych. One też bowiem mają prawo do czystego środowiska¹⁸. W dalszej części pracy zostaną przedstawione najpierw unijne regulacje prawne, a następnie polskie, dotyczące ochrony i kształtowania terenów zielonych w miastach.

2. PRAWNE RAMY OCHRONY ZIELENI MIEJSKIEJ W PRAWIE EUROPEJSKIM

Unijna, czy wcześniej wspólnotowa polityka ochrony środowiska swoimi początkami sięga lat 70-tych XX w. Jest ona obudowana licznymi aktami normatywnymi, które inspirowane były zasadniczo tzw. unijnymi progra-

¹⁶ Zob. M. Sitek, *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2007, s. 42 n.; Taż, *Turystyka miejska*, w: *Bezpieczeństwo dużych i średnich aglomeracji z perspektywy europejskiej*, red. M. Lisiecki, B. Sitek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2011, s. 61–82.

¹⁷ Zob. M. Kaniewska, *Zmiany klimatyczne jako czynnik pogłębiający nierówności społeczne*, „Journal of Modern Science” 2 (17) 2013, s. 437–452.

¹⁸ Zob. R. Sobański, *Uniwersalność i interkulturalność praw człowieka a globalizacja świata*, w: *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, red. R. Sobański, Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1998, s. 21–40; zob. także: P. Krajewski, *Prawo do środowiska niezbywalnym prawem człowieka*, „Studia Prawnoustrojowe” 8 (2008), s. 69–76.

mami działania z zakresie ochrony środowiska. Przyjęte w nich założenia polityczne następnie przekładane były w konkretne akty normatywne, najczęściej rozporządzenia i dyrektywy¹⁹. Regulacje prawne najczęściej dotyczyły ochrony środowiska jako takiego lub jej poszczególnych elementów. Niestety zieleń miejska była niepostrzegana jako istotny element otoczenia człowieka żyjącego w wielkich skupiskach miejskich²⁰.

Aktualnie podstawę dla prawnych instrumentów ochrony zieleni miejskiej stanowi siódmy unijny program działania w zakresie środowiska naturalnego do 2020 r. Kwestia ochrony zieleni miejskiej w dokumencie tym, podobnie jak wcześniej, została potraktowana dość marginalnie. W pkt. 8 programu postanowiono, że Unia Europejska jest terenem dość gęsto zaludnionym. Szacuje się, że do 2020 r. 80% obywateli będzie mieszkać w dużych miastach lub w ich pobliżu. Zjawisko powiększania się dużych aglomeracji miejskich łączy się z pewnymi negatywnymi efektami jak: zanieczyszczone powietrze, duże natężenie hałasu, wysoki poziom emisji gazów cieplarnianych, niedobór wody i znaczna ilość odpadów. Rozwiązanie tych problemów wymaga współpracy instytucji unijnych z poszczególnymi państwami, ale przede wszystkim z władzami miast najbardziej zagrożonych negatywnymi skutkami ich rozrostu. Zakłada się wdrażanie zrównoważonego planowania i projektowania obszarów miejskich. Do tych działań mają być wykorzystywane fundusze unijne. Jak widać w założeniach siódmego programu nie ma *expressis verbis* mowy o ochronie zieleni miejskiej.

W związku z prowadzonymi inwestycjami w środowisku miejskim i jego wpływu na zieleń miejską znaczenie ma dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko²¹. Podstawę do odniesienia tego rozporządzenia do zieleni miejskiej stanowi art. 3, w którym wyliczone zostały elementy środowiska naturalnego, które muszą być brane pod uwagę przy ustalaniu oceny skutków oddziaływania konkretnego przedsięwzięcia na środowiska. Wprawdzie nie

¹⁹ Początki europejskiej polityki ochrony środowiska zob. M. Sitek, *Problemy ekologii w polityce prawnej i prawie Wspólnoty Europejskiej. Wkład do europejskiej kultury prawnej*, Wit-Graf, Toruń 1997, s. 5 n.

²⁰ Takie stwierdzenie wynika chociażby z przeglądu unijnej polityki ochrony środowiska. Zob. A. Lisowska, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995, s. 154 n.

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, tekst jednolity, Dz. Urz. UE L.2012.26.1.

wymieniono tam zieleni miejskiej, jednak jest ona bezpośrednio powiązana z wymienioną tam florą i fauną. W preambule do tego aktu normatywnego zostały wyliczone zasady odnoszące się również do zieleni miejskiej. W tej perspektywie należy wskazać na następujące zasady:

- upoważnianie w prawodawstwie unijnym dla organów publicznych na podejmowanie decyzji, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, podobnie jak na zdrowie i pomyślność osób;
- na władzach publicznych spoczywa też obowiązek skoordynowania procedur wydawania zezwoleń na inwestycje publiczne czy prywatne, które mogą mieć znaczny wpływ na środowisko;
- przedsięwzięcia, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku, powinny co do zasady podlegać systematycznej ocenie;
- w przypadku przedsięwzięć podlegających ocenie niezbędne jest dostarczenie pewnego minimum informacji dotyczących przedsięwzięcia i jego skutków. Tymi informacjami zainteresowanie są przede wszystkim lokalne społeczności;
- w projektowaniu działań, które mogą wywierać negatywne skutki na zieleni miejską, zwłaszcza w obszarze infrastrukturalnym, udział powinny mieć stowarzyszenia, organizacje i grupy, w szczególności organizacje pozarządowe promujące ochronę środowiska. Organizacje te powinny też troszczyć się o edukację społeczeństwa w zakresie środowiska²².

Założenia polityki wspólnotowej/unijnej są następnie wdrażane do ustawodawstwa państw członkowskich, w tym do systemu prawa polskiego²³.

3. PRAWNE RAMY OCHRONY ZIELENI MIEJSKIEJ W PRAWIE POLSKIM

Należy uznać, że ochrona zieleni miejskiej nie znajduje dostatecznego miejsca w polskim porządku prawnym, pomimo, że odgrywa ona ważną rolę w architekturze miast i stanowi istotny element życia w mieście. Nie została stworzona odrębna regulacja prawa dedykowana *sensu stricto* zieleni miejskiej. Poszczególne kwestie zostały uregulowane fragmentarycznie w odręb-

²² Więcej o roli organizacji społecznych w zakresie ochrony środowiska, zob. I. Rakar, T. Kozjek, J. Benčina, *Participation in Slovenian Urban Municipalities – Theory and Practice*, „Journal of Modern Science” 4 (31) 2016, s. 297–310.

²³ Polityka ta wdrażana jest również w innych państwach członkowskich Unii, m.in. we Włoszech. Zob. S. Maglia, *Diritto ambientale. Alla luce del T.U. ambientale e delle novità 2011*, IPSOA, Venezia 2001, s. 227–234.

nych aktach normatywnych. Nawet podstawowa ustawa dla tego obszaru problemowego, tj. ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁴, nie definiuje treści pojęcia „zieleń miejska”²⁵.

Zasadnicze jednak znaczenie dla prawnej ochrony zielnych obszarów miejskich ma art. 5 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca postanowił, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą równoważnego rozwoju. Tym samym środowisko stało się jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych. Takie pozycjonowanie środowiska naturalnego zakłada nie tylko prawo każdego człowieka do czystego środowiska, ale również prawo do informacji o jego stanie. Obowiązek udzielania tych informacji spoczywa na organach państwa, samorządach oraz na podmiotach prywatnych, których działalność oddziałuje na środowisko. Realizacja tych celów dokonuje się poprzez wdrożenie założeń polityki zrównoważonego rozwoju, która jest podstawowym instrumentem działania współczesnego państwa. Polityka ta nakazuje synergię wszelkich polityk realizowanych przez państwo czy organizacje międzynarodowe z polityką ochrony środowiska²⁶.

Zieleń miejska jest istotnym elementem gospodarki komunalnej, celem której jest zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności. Utrzymanie czy tworzenie nowych obszarów zielonych w miastach jest z kolei częścią urządzania i wyposażenia przestrzeni publicznych, czyli polityki przestrzennej miasta. Ten rodzaj polityki wymaga zachowania ciągłości działań.

Ochrona zieleni miejskiej stanowi również jeden z podstawowych celów publicznych, w myśl art. 6 pkt 9c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁷. W tym jednak przypadku ustawodawca nałożył obowiązek na władze miasta wydzielenia gruntów miejskich m.in. pod parki, promenady i bulwary. Jest to dość nieostre określenie celu publicznego w odniesieniu do zieleni miejskiej, chociaż *implicite* jest ona częścią tych właśnie terenów, o których mówi ustawodawca w przedmiotowym akcie normatywnym.

²⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2016 r., poz. 2134.

²⁵ Zob. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007, s. 267–271; A.S. Dąbrowska, *Prawne aspekty kształtowania zieleni miejskiej*, „Zieleń Miejska” 1 (2014), s. 41–42.

²⁶ Zob. *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

²⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2016 r., poz. 2147.

Ochronę zieleni miejskiej w szerokim tego słowa znaczeniu stanowi art. 37 g ust. 2 pkt. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, według którego rada miasta może uchwalić miejscowy plan rewitalizacji, w którym znajdują się odpowiednie założenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni.

Elementy zieleni miejskiej niekiedy są komponentem historycznego układu urbanistycznego, jak. np. Łazienki w Warszawie. W tym aspekcie historyczne przestrzenie zielone miasta w Polsce chronione są na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1b w zbiegu z art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁸. Tereny zielone są istotnym składnikiem gospodarki komunalnej²⁹, chociaż w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³⁰ ustawodawca nie wspomina *expressis verbis* o zieleni miejskiej.

Kwestia zielonych terenów miasta nabrała szczególnego znaczenia przy okazji dość kontrowersyjnej nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. wspomnianej już wcześniej ustawy o ochronie przyrody, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Istotą tej nowelizacji miało być odejście od pobierania opłat za wycinkę drzew przeprowadzaną na terenach prywatnych. W tym celu do art. 83 f po ust. 1 dodano ust. 1a i punkt 1a i 1b. W punkcie 1a ustawodawca udzielił pozwolenia *ex lege* właścicielom, którzy są osobami fizycznymi na usunięcie drzew i krzewów bez zezwolenia, a tym samym bez wnoszenia opłat. Warunkiem jednak jest to, że usunięcie nie będzie miało związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ta regulacja została jednak z łatwością omijana, bowiem osoby fizyczne będące właścicielem terenu wycinały drzewostan, a następnie sprzedawały działkę, np. deweloperowi. Taka praktyka najczęściej miała miejsce w miastach i dotyczyła zieleni miejskiej. Analogicznie wprowadzono pkt 1b, który umożliwia wycinkę drzew, w celu przywrócenia gruntu na cele rolnicze.

W zamyśle ustawodawcy była liberalizacja przepisów prawa dotyczących wycinki drzew na terenach prywatnych, a tym samym likwidacja wcześniejszego, niezwykle radykalnego rozwiązania w postaci nakładania na osoby fizyczne będące właścicielami nieruchomości wysokich opłat i kar. Stano-

²⁸ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

²⁹ Zob. S. Denczew, *Podstawy gospodarki komunalnej. Współczesne zagadnienia sektorów inżynierskich*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2004, s. 80.

³⁰ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2017 r., poz. 827.

wiło to niewątpliwie daleko idące ograniczenia prawa własności (art. 140 k.c.).

Jednak wskutek nieprzemyślanej do końca regulacji prawnej, zwanej w mediach jako *lex Szyszko*, oraz błędnego naświetlenia nowego rozwiązania przed media, doszło do dość niekontrolowanej wycinki znacznej ilości drzew, w tym należących do terenów zielonych miast. Niekiedy, jak donoszą media, doszło do wycinki drzew zabytkowych, będących pomnikami przyrody znajdującymi się na terenie Natura 2000³¹. Aktualnie w Sejmie RP procedowany jest projekt ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, który zakłada wprowadzenie zakazu sprzedaży nieruchomości na cele gospodarcze, na której wycięto drzewa, przez okres 5 lat od wycinki. Ponadto sam fakt wycinki drzewa trzeba będzie zgłosić do gminy. Procedura nowelizacyjna nie została zakończona na dzień 24 kwietnia 2017 r.

W literaturze fachowej przyjmuje się, że ochrona zieleni miejskiej polega nie tylko na planowaniu, ale przede wszystkim na działaniach prewencyjnych. W szczególności są to takie działania, jak:

- monitorowanie zachodzących zmian w sferze przekształceń środowiska przyrodniczego, wraz z aktualizacją informacji o zasobach ekosystemu miejskiego, w tym stanu zieleni. Operacyjnym narzędziem monitoringu mogą być Systemy Informacji Przestrzennej;
- diagnozowanie zachodzących przeobrażeń w sferze obszarów zielonych;
- prognozowanie kierunków prawdopodobnego rozwoju terenów zielonych oraz opracowywanie strategii ochrony tych terenów z uwzględnieniem potrzeb gospodarczych i społecznych³².

Ponadto, w celu ochrony zielonych obszarów miejskich w przypadku nowych inwestycji stosuje się ocenę oddziaływania na środowisko (OOS). Jest to instrument administracyjny o charakterze prewencyjnym³³. Jest elementem procesu wydawania pozwoleń lokalizacyjnych, a tym samym kształto-

³¹ Zob. *Wycięto stare dęby z chronionego obszaru*, w: <http://www.nowa.tv/24-godziny/wycieto-stare-deby-z-chronionego-obszaru,1596/> [dostęp: 24.04.2017]. Więcej o Natura 2000 zob. E. Zębek, M. Szramka, *Ochrona ptaków i siedlisk przyrodniczych a realizacja przedsięwzięć na obszarach Natura 2000*, „Journal of Modern Science 3 (18) 2013, s. 321–336.

³² Zob. M. Borsa, *Gospodarka i polityka przestrzena. Skrypt na prawach rękopisu*, Warszawa 2004, s. 146–147, w: <http://www.m-borsa.net/edu/skryptGospodPolitPrzestrzenaMB2004.pdf> [dostęp: 21.04.2017].

³³ Zob. A. Skarbek-Żabkin, E. Kamińska, *Ocena oddziaływania na środowisko*, „Recykling” 7-8 (163-164) 2014, s. 29–31.

wania celów i kierunków polityki przestrzennej³⁴. OOS jest niezwykle ważna w przypadku rozbudowy infrastruktury miejskiej oraz lokalizacji powstawania nowych osiedli, nierzadko dość przypadkowo usytuowanych kosztem ograniczania przestrzeni zieleni miejskiej. Stąd niezwykle ważne jest rzetelne przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania inwestycji na środowisko naturalne, w tym na zielen miejską. Podstawę prawną dla przeprowadzenia OOS stanowią art. 46-51 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁵.

ZAKOŃCZENIE

W wyniku zachodzących zmian w środowisku człowieka, zwłaszcza powiększania się obszarów urbanizacji, jednym z najistotniejszych elementów życia staje się zielen miejska. Dane statystyczne pokazują, że wkrótce prawie 80% mieszkańców Unii Europejskiej będzie żyło w dużych miastach. Analogicznie jest z w innych częściach świata, zwłaszcza w Azji i Ameryce Środkowej i Południowej. Wkrótce proces ten dotknie również Afrykę. Jak na razie zjawisko to omija Australię i Amerykę Północną.

W perspektywie rosnącej urbanizacji oraz związanej z nią rozbudowy infrastruktury rodzi się pytanie o funkcje i los zieleni miejskiej, która jest elementem każdego miasta. W literaturze wylicza się różne funkcje, jaką odgrywa zielen miejska będąca elementem ekosystemu miejskiego, m.in. pochłaniania zanieczyszczeń. Wskazuje się też na element estetyczny miasta. Najważniejsza jednak funkcja zieleni miejskiej to stworzenie warunków życia i przeżycia dla człowieka o odpowiedniej jakości. Chodzi jednak nie tylko o obecne pokolenie, ale również o pokolenia przyszłe.

Tak znacząca powaga zieleni miejskiej dla obecnego i przyszłego środowiska egzystencji człowieka nie znajduje wystarczającego odzwierciedlenia w polityce ochrony środowiska, ani w aktach normatywnych. Uwaga ta dotyczy zarówno prawa unijnego, jak i polskiego. Istniejące regulacje prawne zaliczane do unijnej czy polskiej polityki prawnej ochrony środowiska regulują kwestie związane z zielenią miejską jedynie marginalnie, przy okazji np. ochrony zabytków. Brakuje też ustawowej definicji zieleni miejskiej. Stąd

³⁴ M. Borska, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, s. 147.

³⁵ 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. z 2016 r., poz. 353.

jako wniosek *de lege ferenda* stawiam twierdzenie o potrzebę stworzenia odrębnych regulacji dotyczących zieleni miejskich. Takie regulacje powinny znaleźć się w warstwie prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego, w tym polskiego.

REFERENCES

- [brak informacji o Autorze] 2013. „10 najszybciej rosnących megamiast świata.” *Forbes* z 16.04.2013. W <http://www.forbes.pl/10-najszybciej-rosnacych-megamiast-swiata-zdjecia,galeria,146984,1,1.html> [dostęp: 18.04.2017].
- [brak informacji o Autorze] 2017. „Wycięto stare dęby z chronionego obszaru.” W <http://www.nowa.tv/24-godziny/wycieto-stare-deby-z-chronionego-obszaru,1596/> [dostęp: 24.04.2017].
- Akincza Małgorzata, i Urszula Knercer–Grygo. 2012. „Tereny zieleni w przestrzeni miejskiej – fanaberia czy uzasadniona potrzeba.” W *Miasto jako fenomen społeczny i kulturowy*, red. Cezary Kardasz, Julia Mozdzeń, i Magdalena Spychaj, 80–89. Toruń: Towarzystwo Naukowe Mikołaja Kopernika.
- Bagliani, Marco, i Egidio Dansero. 2011. *Politiche per l'ambiente. Dalla natura al territorio*. Torino: UTET.
- Bańka, Augustyn. 2002. *Spoleczna psychologia środowiskowa*. Warszawa: Scholar.
- Borsa, Maciej. 2004. „Gospodarka i polityka przestrzenna. Skrypt na prawach rękopisu.” W <http://www.m-borsa.net/edu/skryptGospodPolitPrzestrzennaMB2004.pdf> [dostęp: 21.04.2017].
- Borsa, Maciej. 2014. „Metabolizm miasta.” W <http://ucbs.uw.edu.pl/wp-content/uploads/Borsa-M.-Metabolizm-miasta.pdf> [dostęp: 13.04.2018].
- Cichy–Pazder, Ewa. 1998. *Humanistyczne podstawy kompozycji miast. Wybrane aspekty percepcyjne i behawioralne*. Kraków: Politechnika Krakowska.
- Dąbrowska, Anna S. 2014. „Prawne aspekty kształtowania zieleni miejskiej.” *Zieleń Miejska* 1:41–42.
- Denczew, Sławczo. 2004. *Podstawy gospodarki komunalnej. Współczesne zagadnienia sektorów inżynierskich*. Białystok: Wydawnictwo Politechniki Białostockiej.
- Kaliszuk, Ewa. 2005. „Funkcje systemu przyrodniczego miasta w kształtowaniu warunków środowiska przyrodniczego na przykładzie Warszawy.” *Prace i Studia Geograficzne* 36:35–47.
- Kaniewska, Małgorzata. 2013. „Zmiany klimatyczne jako czynnik pogłębiający nierówności społeczne.” *Journal of Modern Science* 2 (17): 437–452.
- Krajewski, Piotr. 2006. *Ekoetyka Jana Pawła II i prawo*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Krajewski, Piotr. 2008. „Prawo do środowiska niezbywalnym prawem człowieka.” *Studia Prawnoustrojowe* 8:69–76.
- Lisowska, Alicja. 2005. *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Maglia, Stefano. 2001. *Diritto ambientale. Alla luce del T.U. ambientale e delle novità 2011*. Venezia: IPSOA.
- Maliński, Mieczysław. 2011. *Jan Paweł Wielki. Droga do świętości*. Kraków: Wydawnictwo M.

- Marciniak, Grażyna. 2013. „Skala depopulacji polskich miast i zmiany struktury demograficznej – wnioski ze spisu ludności i prognozy demograficznej do 2035 roku.” W https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/agenda/seminaria/2013/130301/130301_1.pdf [dostęp: 13.04.2018].
- Prajsnar, Andrzej. 2016. „Które polskie miasta wyludnią się najszybciej?.” W <http://forsal.pl/artykuly/871379,ktore-polskie-miasta-wyludnia-sie-najszybciej.html> [dostęp: 18.04.2017].
- Rakar, Iztok, Tatjana Kozjek, i Joze Benčina. 2016. „Participation in Slovenian Urban Municipalities – Theory and Practice.” *Journal of Modern Science* 4 (31): 297–310.
- Safjan, Marek, i Leszek Bosek (red.). 2016. *Konstytucja RP. T. I: Komentarz do art. 1–86*. Warszawa: Legalis.
- Sitek, Magdalena. 1997. *Problemy ekologii w polityce prawnej i prawie Wspólnoty Europejskiej. Wkład do europejskiej kultury prawnej*. Toruń: Wit-Graf.
- Sitek, Magdalena. 2007. *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Sitek, Magdalena. 2011. „Turystyka miejska.” W *Bezpieczeństwo dużych i średnich aglomeracji z perspektywy europejskiej*, red. Marek Lisiecki, i Bronisław Sitek, 61–82. Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi.
- Sitek, Magdalena. 2016. *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Skarbek-Żabkin, Anna, Kamińska, Ewa. 2014. „Ocena oddziaływania na środowisko.” *Recykling* 7–8 (163–164): 29–31.
- Sobański, Remigiusz. 1998. „Uniwersalność i interkulturalność praw człowieka a globalizacja świata.” W *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, red. Remigiusz Sobański, 21–40. Warszawa: Akademia Teologii Katolickiej.
- Sobczyńska, Karolina. 2014. *Zieleń jako element współczesnego miasta i jej rola w przestrzeniach publicznych Poznania*. Poznań. Praca nie jest opublikowana i znajduje się w repozytorium Politechniki Poznańskiej. W http://www.repozytorium.put.poznan.pl/Content/325145/Karolina_Urszula_Sobczynska_Zielen_jako_element_wspolczesnego_miasta_i_jej_rola_w_przestrzeniach_publicznych_Poznania.pdf [dostęp: 19.04.2017].
- Sutkowska, Eliza. 2006. „Współczesny kształt i znaczenie zieleni miejskiej jako zielonej przestrzeni publicznej w strukturze miasta – przestrzeń dla rekreacji”. *Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych. Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie* 2:184–192.
- Sumacher, Iwona. 2011. „Funkcje terenów zieleni miejskiej a świadczenia ekosystemów.” *Prace i Studia Geograficzne* 46:169–176.
- Wierzbowski, Błażej, i Bartosz Rakoczy. 2007. *Podstawy prawa ochrony środowiska*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Zębek, Elżbieta i Magdalena Szramka. 2013. „Ochrona ptaków i siedlisk przyrodniczych a realizacja przedsięwzięć na obszarach Natura 2000.” *Journal of Modern Science* 3 (18): 321–336.

DEFORESTATION OF CITIES.
CONSIDERATIONS ABOUT HUMAN RIGHTS TO A HEALTHY ENVIRONMENT
BETWEEN POLITICS AND GOOD LAW

Summary. Uncontrolled urbanization of cities or towns, especially in Poland, and political needs cause an uncontrolled loss of green areas. Forests as well as the green areas of cities are one of the largest natural assets of large urban agglomerations. The need to expand large cen-

ters inhabited by people with infrastructure may be a threat to the existence of urban greenery. Hence, there is the need for a prudent and informed policy in the area of protection of the green metropolitan resources because of the human right to a healthy environment. The work concerns the analysis of EU and Polish law in connection with political assumptions and their impact on the protection of these green areas of European cities, with particular emphasis on Poland.

Key words: green areas, EU law, environmental law, natural environment, tree felling (cutting the trees)