

# Państwo i społeczeństwo

Utrzymanie zieleni w wybranych miastach Polski

## Obowiązek prawny i znaczenie koszenia trawy

W powszechnej świadomości, ale także w opracowaniach naukowych podstawowym elementem zieleni miejskiej są drzewa. Wpływa na to ich faktyczna dominacja w krajobrazie oraz szczególna ochrona prawna, jaką są otaczane<sup>1</sup>. Jednak nie mniej ważne są pozostałe składniki przyrody, które razem z drzewami stanowią zielenią miejską, czyli najistotniejszą, kształtowaną bezpośrednio przez człowieka część środowiska przyrodniczego w miastach. Korzystając z dokumentów publicznych, informacji o wynikach kontroli NIK, doniesień medialnych oraz odpowiedzi na ankietę skierowaną do głównych polskich metropolii, autor przybliży zasady koszenia trawy w wybranych miastach i wpływ tych zabiegów na zielenią, estetykę miejsc publicznych oraz ich związek z polityką zrównoważonego rozwoju i podnoszeniem jakości życia mieszkańców w czasach zmian klimatycznych.

<sup>1</sup> Obecność drzew w przestrzeni publicznej jest zasadniczo akceptowana i doceniana, dlatego zasady usunięcia drzew zostały sformalizowane a ich wycinka jest kosztowna (zob. art. 83 i nast. ustawy z 16.4.2004 o ochronie przyrody, Dz.U. z 2022 r., poz. 916, dalej u.o.p. lub ustawa o ochronie przyrody), czego nie zmienił Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok z 1.7.2014, sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68) i następujące po nim liczne zmiany legislacyjne.

**MICHAŁ ŁYSZKOWSKI**

## Znaczenie zieleni miejskiej

Prawdopodobnie obecnie już nikt nie podważa, że miasta, które zamierzają odnieść długofalowy sukces społeczno-gospodarczy muszą zapewniać swoim mieszkańcom lepszy komfort życia. Decydują o tym przede wszystkim warunki zamieszkania i pracy, jednak coraz większe znaczenie ma również dostępność i jakość miejsc spędzania wolnego czasu, w tym na powietrzu. Tworzenie i utrzymanie zieleni miejskiej czy nawet szerzej – zielonej infrastruktury (przez którą należy rozumieć strategicznie zaplanowaną sieć obszarów naturalnych i półnaturalnych z innymi cechami środowiskowymi, zaprojektowaną i zarządzaną w sposób mający zapewnić szeroką gamę usług ekosystemowych)<sup>2</sup> na terenach miejskich zwiększa poczucie wspólnoty, wzmacnia skłonność do podejmowania dobrowolnych działań prowadzonych w ramach społeczeństwa obywatelskiego, a także pomaga w eliminowaniu wykluczenia społecznego i izolacji. Jej celem jest również przyniesienie poszczególnym osobom i całej społeczności korzyści fizycznych, psychologicznych, emocjonalnych oraz społeczno-gospodarczych<sup>3</sup>. Tereny zielone w miastach, w tym

trawniki, stabilizują klimat miejski przez zwiększenie poziomu wilgotności i regulację temperatury, pochłaniają dwutlenek węgla i wydzielają tlen. Działają jak filtry, zatrzymując szkodliwe pyły (kurz i inne zanieczyszczenia) i zwiększają różnorodność biologiczną<sup>4</sup>. Dodatkowo są również elementem tzw. małej retencji, ponieważ pozwalają na spowolnienie odpływu wód opadowych przez co odciążają sieć kanalizacyjną. Jak zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli, „trawniki obniżają temperaturę powietrza (w upalne dni, przy gruncie o około 10°C), zmniejszają hałas o kilka decybeli i zwiększają wilgotność powietrza – w ciągu godziny metr kwadratowy trawnika oddaje do atmosfery 150 g wody”<sup>5</sup>.

Przeprowadzone badania wskazują nie tylko na znaczenie samych trawników dla zieleni miejskiej, lecz także jak istotne jest właściwe wykonywanie zabiegów pielęgnacyjnych. Dowodzą, że „[c]zęstotliwość i jakość koszenia wpływa zarówno na efekt wizualny, jak i na stan środowiska, przyrody oraz bezpieczeństwo użytkowników ciągów komunikacyjnych. Przestrzenie podlegające koszeniu w miastach często stanowią większość utrzymywanych terenów. Nawet niewielkie zmiany idące w kierunku utrzymywania ekstensywnego

<sup>2</sup> Zob. *Podręcznik zielonej infrastruktury – tło koncepcyjne i teoretyczne; terminy i definicje* <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiBhta69a39AhUFaAhIHUUGDFYQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fkpn.mab.pl%2Fimg%2Ffiles%2FMaGIC%2FMaGIC2%2FMaGICLandscapes-Podrecznik-Zieloney-Infrastruktury.pdf&usq=AOvVaw2z4zsJtG0ncWPddvE1-7AS>> (dostęp 21.1.2023), s. 7 i nast.

<sup>3</sup> Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy* [COM(2013) 249 final], <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52013D0249>> (dostęp 7.2.2023), s. 4.

<sup>4</sup> <<https://stopsuszy.imgw.pl/susza-a-koszenie-trawy/>> (dostęp 22.2.2023).

<sup>5</sup> Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie zielenią miejską*, nr ewid. 158/2017/P/17/077/LKR.

mogą pozytywnie wpłynąć na klimat i środowisko”<sup>6</sup>.

Świadomość tego stanu rzeczy wymaga więc takiego planowania przestrzeni publicznej, które uwzględni zasadnicze znaczenie zieleni miejskiej dla jakości życia człowieka. Jest to również obowiązek prawny.

### Podstawy prawne utrzymania zieleni miejskiej

Koszenie trawy jest czynnością bezpośrednio ingerującą w środowisko przyrodnicze. Jej wykonywanie pozostaje w ścisłej relacji z obowiązkiem ochrony środowiska, a określając jego podstawy prawne nie można pominąć zasady zrównoważonego rozwoju, proklamowanej w art. 5 Konstytucji<sup>7</sup>. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że w jej ramach mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot<sup>8</sup>. Taką infrastrukturą jest również zieleni publiczna, będąca istotnym składnikiem zarówno przyrody, jak i całej przestrzeni publicznej<sup>9</sup>. Z kolei art. 74 ust. 1

Konstytucji nakazuje władzom publicznym prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a art. 74 ust. 2 ochronę środowiska wprost czyni obowiązkiem tych władz. Powołane wyżej zasady konstytucyjne znajdują rozwinięcie m.in. w przepisach ustawy o ochronie przyrody, która w art. 2 ust. 1 wyjaśnia na czym ona polega, stanowiąc m.in. o zachowaniu i zrównoważonym użytkowaniu zieleni w miastach i wsiach, a w art. 2 ust. 2, precyzując cele ochrony przyrody, wymienia zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewienia. Przepis art. 4 ust. 1 u.o.p. nawiązuje wyraźnie do art. 74 ust. 2 Konstytucji, statuuując obowiązki organów administracji publicznej: dbałość o przyrodę jako dziedzictwo i bogactwo narodowe oraz zapewnianie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody<sup>10</sup>.

Jak wynika z powyższej analizy, podstawowym aktem prawnym dotyczącym problematyki poruszanej w artykule jest ustawa o ochronie przyrody. Stanowi ona m.in.:

- co jest przedmiotem ochrony – tereny zieleni, czyli „tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne,

<sup>6</sup> Fundacja Sendzimira, *Standardy utrzymania terenów zieleni w miastach*, 2022, s. 18.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej Konstytucja).

<sup>8</sup> Wyrok TK z 28.11.2013, sygn. K 17/12 (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 27.3.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503; dalej u.p.z.p.) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych, zaś zarówno w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 10 ust. 1 pkt 3), jak i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 3 i 3a) uwzględnia się zasady ochrony środowiska, przyrody i kształtowania krajobrazu.

<sup>10</sup> Wyroki NSA z 18.1.2008, sygn. akt II OSK 1887/06 oraz z 14.12.2011 r., sygn. akt II OSK 1871/10 <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> (dostęp 2.2.2023).

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, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym” (art. 5 pkt 21 u.o.p.). Należy przy tym podkreślić, że określenie tych terenów jako pełniących „funkcje publiczne” oznacza, że mają być powszechnie dostępne i zasadniczo powinny stanowić własność państwową lub komunalną<sup>11</sup>. Z takim stanowiskiem koresponduje pojęcie obszaru przestrzeni publicznej, przez którą należy rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne – o jego utworzeniu decyduje rada gminy w studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (art. 2 pkt 6 u.p.z.p.). Funkcja ochronna jest również realizowana przez ograniczanie możliwości wycinania drzew i krzewów oraz likwidacji terenów

zieleni (zob. art. 127 ust. 2 pkt 6 u.o.p.), co nakłada na gminy obowiązek rozwoju tych terenów i – przynajmniej teoretycznie – nakazuje kompensację potencjalnych strat w tym zakresie;

- dlaczego jest przedmiotem ochrony – ochrona „zieleni w miastach i wsiach” jest zarówno elementem ochrony przyrody (art. 2 ust. 1 pkt 8 u.o.p.), jak i jej celem (art. 2 ust. 2 pkt 5 u.o.p.), której znaczenie, jak wskazują dane dotyczące zmian klimatycznych i zmian ekosystemów, istotnie wzrasta, zwłaszcza ze względu na potrzebę zapewnienia społeczeństwu zdrowych warunków życia<sup>12</sup>. Nadto, o czym stanowi przywołany wyżej art. 2 pkt 6 u.p.z.p., jak każda przestrzeń publiczna jest obszarem „o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia”;

- kto jest odpowiedzialny za przedmiot ochrony – jak wskazują wyżej przytoczone przepisy, tereny „zielone” powinny z założenia mieć status publiczny i w związku z tym troska o nie spoczywa przede wszystkim na podmiotach publicznych. Precyzuje to art. 78 u.o.p., który wprost

<sup>11</sup> Zob. wyrok WSA z 27.6.2019, sygn. akt VIII SA/Wa 358/19 <www.orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp 2.2.2023). Jak piszą D. Danecka i W. Radecki, „roślinność pełni funkcje publiczne”, gdy znajduje się na terenie publicznym, tj. dostępnym dla większej, nieokreślonej z góry liczby osób. „Jednak to nie wystarczy, aby uznać, że stanowi ona teren zieleni w znaczeniu prawnym. Należy więc różnicować: 1) z jednej strony parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody i cmentarze, które z istoty swej są obiektami publicznymi, wobec czego roślinność na tych terenach wchodzi zawsze w skład terenów zieleni; 2) z drugiej strony zieleń towarzysząca, która może, lecz nie musi pełnić funkcji publicznych, a więc nie zawsze będzie terenem zieleni. Najprostszy przykład to zieleń towarzysząca budynkom prywatnym lub prywatnym obiektom przemysłowym, która nie jest terenem zieleni w rozumieniu prawnym. Gdyby przyjąć stanowisko przeciwne, to okazałoby się, że rada gminy jest zobowiązana do utrzymywania w należytym stanie zieleni towarzyszącej obiektom prywatnym, a to byłoby absurdem”. [w:] *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78-90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2017, Nb 4. Zob. również K. Gruszecki: *Ocena prawna rozwiązań prawnych mających wpływ na skuteczność ochrony zieleni poza lasami oraz uwagi de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” nr 9/2022, s. 76-77.

<sup>12</sup> Zob. uchwała nr 136 Rady Ministrów z 14.6.2022 w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej 2030 (M.P. poz. 746), s. 50 i nast.

stanowi, że: „[r]ada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należyтым stanie tereny zieleni i zadrzewienia”. Jest on uszczegółowieniem art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>13</sup>, wskazującego, że „[d]o zadań własnych gminy należy (...) zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty lokalnej, w tym sprawy dotyczące zieleni gminnej i zadrzewień”.

Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 86 Konstytucji obowiązek ochrony środowiska ma charakter powszechny (jest skierowany do każdego), a jego treść jest skonkretyzowana w ustawach<sup>14</sup>.

Dodatkowym, niezwykle istotnym elementem zobowiązującym do należytego utrzymywania zieleni na terenach publicznych jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa<sup>15</sup>. Zaniedbane obszary zielone bywają zagrożeniem dla uczestników ruchu drogowego<sup>16</sup>, a także przyczyniają się do degradacji gruntów pod względem krajobrazowym i estetycznym<sup>17</sup>. Nakaz odpowiednich działań w tym zakresie ciąży na zarządcach dróg<sup>18</sup>, którymi są również gminy<sup>19</sup>. Art. 3 ust. 1 u.u.p.c.g. wskazuje, że „[u]trzymanie

czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy”. Obowiązek ten polega m.in. na: zapobieganiu zanieczyszczania ulic, placów i terenów otwartych, zbieraniu i pozbywaniu się: błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z dróg dla pieszych przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na drodze dla pieszych (zob. art. 3 ust. 2 pkt 11 oraz art. 5 ust. 4 u.u.p.c.g.). Ustawodawca nie wspomina tu o utrzymaniu zieleni ani tym bardziej o koszeniu trawy. Jednak sformułowanie „w szczególności” pozwala przyjąć, że jest to katalog otwarty, który może zostać uzupełniony przez gminę w drodze uchwały rady. Reasumując, przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie dokonują takiego uszczegółowienia obowiązku dbałości o zielen publiczną, aby wprost stwierdzić, że jej elementem jest również koszenie trawy. Na marginesie należy przypomnieć, że utrzymywanie zieleni we właściwym stanie jest obowiązkiem o charakterze organizatorskim,

<sup>13</sup> Ustawa z 8.3.1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40; dalej u.s.g.).

<sup>14</sup> Np. w ustawie z 20.5.1971 – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151) penalizowane jest: wypalanie trawy na polach (art. 81 § 4), niszczenie lub uszkodzenie roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, w tym deptanie trawy lub zieleńca (art. 144 § 1), zbieranie trawy w nienależącym do sprawy wykroczenia lesie (art. 153 § 1 pkt 3), zanieczyszczanie lub zaśmiecanie trawy lub zieleńca (art. 145 § 1), niszczenie trawy na gruncie leśnym lub rolnym (art. 156 § 1).

<sup>15</sup> Zob. Informację o wynikach kontroli NIK: *Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce*, nr ewid. 189/2019/P/19/077/LKR.

<sup>16</sup> Zob. wyniki kontroli NIK: *Utrzymanie zieleni przydrożnej*, nr ewid. I/15/005/LLO.

<sup>17</sup> Zob. Informację o wynikach kontroli NIK: *Utrzymanie nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych*, nr ewid. 190/2012/p/12/178/LWA.

<sup>18</sup> Obowiązek koszenia trawników w skrajni dróg publicznych wynika z § 113 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518). Jest to jedyny akt prawny powszechnie obowiązujący, który wprost dotyczy koszenia trawy.

<sup>19</sup> Zob. ustawa z 13.9.1996 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2519; dalej u.u.p.c.g.).

za którego niewykonanie ustawa nie przewiduje żadnych sankcji<sup>20</sup>. Nie było więc podstaw, aby w tym zakresie wykształciło się orzecznictwo i doktryna, które wcześniej rozwinęłyby podjęte w artykule zagadnienia<sup>21</sup>.

## Utrzymanie zieleni miejskiej w praktyce

Przedstawiona wyżej analiza regulacji prawnych prowadzi do wniosku, że utrzymanie trawników w miastach na terenach publicznych, choć jest przede wszystkim obowiązkiem komunalnym, nie zostało wprost wskazane w przepisach prawa. Skoro jednak powszechnie wiadomo, że: trawniki są koszone a jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty wchodzące w skład władz publicznych, muszą działać na podstawie i w granicach prawa, to powstaje pytanie, jaka jest podstawa prawna tych zabiegów?

Uzupełnieniu danych pozyskanych z powszechnie dostępnych źródeł, m.in. z informacji o wynikach kontroli NIK oraz stron internetowych<sup>22</sup>, posłużyły odpowiedzi na pytania skierowane do wybranych

miast w trybie dostępu do informacji publicznej<sup>23</sup>:

1. Czy koszenie trawy jest prawnym obowiązkiem gminy – a jeśli tak, to jaka jest jego podstawa?
2. W jaki sposób koszenie trawy wpisuje się w politykę miasta (w związku z utrzymaniem porządku i czystości w gminie, estetyki, korzyści ekologicznych itp.)?
3. Jak często na terenie należącym do gminy jest koszona trawa?
4. Czy rozważane były korzyści i straty ekologiczne wynikające z częstotliwości koszenia trawy?
5. Jakie są koszty koszenia ponoszone w skali roku przez miasto (w latach 2015–2022)?
6. Jak wpisuje się koszenie trawy w politykę zrównoważonego rozwoju?
7. Czy były/są rozważane zmiany w zasadach koszenia trawy, np. w związku z suszą, zaleceniami ekologów, organizacji społecznych?
8. Czy zasady koszenia były kwestionowane na drodze prawnej lub były przedmiotem interpelacji?

Prośbę o udzielenie odpowiedzi na te pytania otrzymały: Warszawa<sup>24</sup>, Kraków<sup>25</sup>,

<sup>20</sup> D. Danecka, W. Radecki: *Uwaga 9 do art. 78 [w:] Ustawa o ochronie przyrody...*, op. cit.

<sup>21</sup> Warto przypomnieć, że w Informacji o wynikach kontroli NIK: *Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w celu podniesienia walorów krajobrazowych i estetycznych gmin województwa mazowieckiego*, nr. ewid. 155/2011/11/012/LWA, Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła postulat zmian ustawowych regulujących utrzymanie zieleni, m.in. wprowadzenia do ustawy o ochronie przyrody art. 78a o treści „Rada gminy określa warunki i zasady zagospodarowania i utrzymania zieleni w gminie”, a także szeregu zmian do u.u.p.c.g., precyzujących ten obowiązek. Mimo pozytywnej reakcji strony rządowej i samorządowej (zob. P. Szymański: *Nowy pomysł NIK: Grzywna za zaniedbaną działkę i nieskoszoną trawę*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 29.5.2012) nie został on wprowadzony w życie.

<sup>22</sup> Zob. np. <<https://www.wroclaw.pl/zielony-wroclaw/ekoszenie-we-wroclawiu-zasady-koszenia-trawnikow>> (dostęp 21.12.2022), <<https://warszawa19115.pl/-/koszenie-trawnikow-w-warszawie>> (dostęp 2.3.2023).

<sup>23</sup> Autor we wniosku nie wskazał, jako podstawy prawnej wystąpienia, ustawy z 6.9.2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 901, ze m.; dalej u.d.i.p.).

<sup>24</sup> Odpowiedzi udzielił Prezydent m. st. Warszawy.

<sup>25</sup> Odpowiedzi udzielił Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie.

Łódź<sup>26</sup>, Wrocław<sup>27</sup>, Poznań<sup>28</sup>, Gdańsk<sup>29</sup>, Szczecin<sup>30</sup>, Białystok<sup>31</sup>, Bydgoszcz<sup>32</sup>, Katowice<sup>33</sup> oraz Rzeszów<sup>34</sup>.

Te miasta, które odpowiedziały na pierwsze pytanie potwierdziły, że koszenie trawy jest elementem realizacji obowiązku troski o zielen miejską i w związku z tym stanowi zadanie własne gminy. Jednak wskazywano różne, choć powtarzające się podstawy prawne koszenia. Przede wszystkim powoływano ustawę o samorządzie gminnym (art. 7 u.s.g. *in extenso* – Katowice, art. 7 ust. 1 pkt 12, 14 i 15 u.s.g. – Bydgoszcz, art. 7 ust. 1 pkt 2 i 12 u.s.g. – Szczecin) oraz ustawę o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (art. 3 ust. 1 – Gdańsk, art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 – Poznań, art. 5 ust. 5 – Rzeszów). Dodatkowo w odpowiedzi Szczecina wskazano art. 78 w związku z art. 5 pkt 21 u.o.p. a także rozporządzenie regulujące obowiązek koszenia trawników w skrajni dróg

publicznych<sup>35</sup>. To samo rozporządzenie, wraz z podstawą ustawową<sup>36</sup>, a także art. 3 ust. 1 u.u.p.c.g. podano w odpowiedzi Białegostoku. Z kolei Łódź poinformowała, że prace związane z koszeniem są prowadzone „w oparciu o obowiązujące przepisy prawa (m.in. ustawę – Prawo o ruchu drogowym)” oraz zarządzenie Prezydenta Miasta<sup>37</sup>. Akt prawa miejscowego jako podstawę prawną wskazał również Kraków<sup>38</sup>. W odpowiedzi przekazanej przez Warszawę (oraz w dołączonych informacjach z dzielnic miasta) nie podano żadnej podstawy prawnej koszenia.

Z kolei Wrocław odmówił wskazania podstaw prawnych ze względu na to, że „informacja o obowiązujących przepisach prawa [...] nie podlega udostępnieniu w trybie u.d.i.p.”<sup>39</sup>. W moim przekonaniu nie jest to prawidłowe założenie<sup>40</sup>. Dodatkowo odpowiedzi udzielane przez inne miasta – i wskazanie przez nie różnych

<sup>26</sup> Odpowiedzi udzielił Urząd Miasta Łodzi.

<sup>27</sup> Odpowiedzi udzielił Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu.

<sup>28</sup> Odpowiedzi udzielił Urząd Miasta Poznania.

<sup>29</sup> Odpowiedzi udzielił Gdański Zarząd Dróg i Zieleni.

<sup>30</sup> Odpowiedzi udzielił Prezydent Miasta Szczecin.

<sup>31</sup> Odpowiedzi udzielił Departament Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

<sup>32</sup> Odpowiedzi udzielił Urząd Miasta Bydgoszczy.

<sup>33</sup> Odpowiedzi udzielił Wydział Kształtowania Środowiska Urzędu Miasta Katowice.

<sup>34</sup> Odpowiedzi udzielił Zarząd Zieleni Miejskiej w Rzeszowie.

<sup>35</sup> § 113 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 24.6.2022 w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. poz. 1518).

<sup>36</sup> Ustawa z 21.3.1985 o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693).

<sup>37</sup> Zarządzenie Nr 8378/VIII/21 Prezydenta Miasta Łodzi z 21.9.2021 w sprawie standardów kształtowania, utrzymania i ochrony zieleni w Łodzi.

<sup>38</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa nr VIII/113/15 z 4.3.2015 w sprawie utworzenia i zatwierdzenia jednostki budżetowej Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie.

<sup>39</sup> Jako podstawę odmowy wskazano wyrok WSA z 10.8.2017, sygn. II SAB/Łd 122/17.

<sup>40</sup> Artykuł 9 ust. 1 pkt 3 ustawy z 8.10.2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.; dalej u.u.i.ś.) stanowi, że: „Udostępnieniu, o którym mowa w art. 8 [tj. informacji o środowisku i jego ochronie], podlegają informacje dotyczące: środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska (...)”.

podstaw prawnych – pozwalają przyjąć, że jednoznaczne ustalenie, jakie przepisy upoważniają do wykonania analizowanego obowiązku nie jest tak oczywiste. Lako niczna odpowiedź nie pozwoliła również na wysnucie wniosku, czy Wrocław uzna je koszenie trawy za prawny obowiązek gminy, co jednak wydaje się oczywiste.

Z odpowiedzi na kolejne pytanie związane ze wskazaniem przez ankietowane metropolie, jak koszenie trawy wpisuje się w politykę miasta, można wyciągnąć wniosek, że stanowi ono przede wszystkim niezbędny element ogólnego zarządzania terenami miejskimi. W jego ramach konieczne jest pogodzenie wymogów środowiskowych, zachowanie bezpieczeństwa mieszkańców i ruchu drogowego oraz estetyki dostosowanej do charakteru różnych obszarów miasta. Aby zwiększyć efektywność podejmowanych działań miasta podejmują współpracę z naukowcami w celu zidentyfikowania ryzyka związanego z utrzymaniem zieleni oraz opracowania standardów jej utrzymania, co ma prowadzić do maksymalizacji korzyści społecznych, ekologicznych oraz – pośrednio – finansowych. Szczególnie interesujące są tu inicjatywy podjęte przez Kraków, na którego zlecenie Fundacja Sendzimira, we współpracy z innymi miastami i ekspertami w dziedzinie zieleni przygotowała specjalistyczną publikację „Standardy utrzymania zieleni w miastach”. Z przekazanych w odpowiedzi informacji wynika, że ze specjalistami

współdziałała również Łódź, w której opracowano „Standardy pielęgnacji trawników i zieleni miejskiej w Łodzi”<sup>41</sup> oraz Szczecin, gdzie przygotowano „Standardy utrzymania, ochrony i rozwoju terenów zieleni Miasta Szczecin oraz obowiązków służących ich wdrożeniu”<sup>42</sup>. Z kolei Wrocław wskazał, że „[w]niosek (...) ze względu na brak sprecyzowania udostępnienia jakiej konkretnie informacji żąda wnioskodawca nie jest możliwy do rozpoznania”.

Bezpośredni wpływ na skuteczność podejmowanych działań pielęgnacyjnych ma również częstotliwość koszenia. Ankietowane miasta wskazały, że zależy ona głównie od rodzajów obszarów, których zabiegi pielęgnacyjne dotyczą oraz warunków pogodowych i hydrologicznych.

Opracowane przez niektóre metropolie standardy utrzymania terenów zielonych przewidują zróżnicowanie częstotliwości koszenia, co wynika m.in. z uwzględnienia rodzaju nasadzeń oraz ich funkcji. Najczęściej koszone są trawniki w miejscach określanych jako reprezentacyjne/prestżowe (zazwyczaj wskazana jest długość trawy, jaka ma być w takim miejscu utrzymana) a najrzadziej łąki kwietne (zwykle raz w roku). Niektóre obszary zielone są wyłączone z koszenia na stałe (Katowice, Poznań, Warszawa), a także zaprzestano w nich wszelkich zabiegów pielęgnacyjnych poza usuwaniem zagrożeń dla życia i mienia ludzi (Kraków). W niektórych miejscach (pasy drogowe, brzegi rzek i innych cieków wodnych) koszenie

<sup>41</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia wskazanego w przypisie 37.

<sup>42</sup> Zarządzenie nr 140/21 Prezydenta Miasta Szczecin z 23.3.2021 w sprawie standardów utrzymania, ochrony i rozwoju terenów zieleni Miasta Szczecin oraz obowiązków służących ich wdrożeniu.



odbywa się tak często, jak tego wymagają względy bezpieczeństwa i konieczność utrzymania drożności koryt cieków wodnych (Białystok, Kraków, Łódź). Warto wskazać, że Fundacja Sendzimira zaleca „takie planowanie koszenia, aby nie tylko zwiększać odporność miast na ryzyka klimatyczne (wzrost temperatury, gwałtowne zjawiska atmosferyczne), lecz także przyczyniać się do mitygacji efektów zmiany klimatu, np. zmniejszając wykorzystanie energii, materiałów czy paliw kopalnych. Rezygnacja z intensywnego koszenia korzystnie wpłynie na zwiększenie potencjału retencyjnego terenów zieleni, oczyszczanie powietrza z zanieczyszczeń czy wreszcie miejski mikroklimat. Mniejsza częstotliwość koszenia pozytywnie wpływa na zachowanie bioróżnorodności (np. zapewnienie pokarmu owadom zapylającym i miejsc bytowania różnym grupom zwierząt). W efekcie w większym stopniu niż intensywnie utrzymywane tereny zieleni zapewnia mieszkańcom cenny kontakt z przyrodą”<sup>43</sup>. Interesujące założenia co do reguł podejmowania zabiegów pielęgnacyjnych zostały zawarte w zaleceniach koordynatora ds. zrównoważonego rozwoju i zieleni m. st. Warszawy: pierwsze koszenie w sezonie powinno się odbyć dopiero po przekwitnięciu pierwszych majowych kwiatów (mniszka lekarskiego) oraz przy sprzyjającym „oknie pogodowym”, czyli braku opadów i upałów. Koszenie winno być również wstrzymane w określonych, niesprzyjających warunkach: utrzymującej się przez co najmniej

2 tygodnie temperaturze powietrza powyżej 26°C przy jednoczesnym braku lub niewystarczających opadach.

Dodatkową przesłanką podjęcia działań są obserwacje terenowe prowadzone przez pracowników jednostek komunalnych. W ich rezultacie następuje korekta miejsc i terminów koszenia (Kraków, Rzeszów). Może odbywać się ono również interwencyjnie, na podstawie zgłoszeń od mieszkańców lub radnych, z związku z zasychaniem traw (w sytuacji posuchy) oraz w wypadkach wystąpienia suszy.

Koszenie jest przez respondentów uznawane za oczywistą i konieczną formę pielęgnacji, służącą prawidłowemu wzrostowi traw, pozwalającą na powstrzymanie wzrostu gatunków niepożądanych (chwałców), zwiększenie bezpieczeństwa ruchu, łatwiejszy dostęp do plenerowych placów zabaw, siłowni itp. Z kolei postępujące minimalizowanie koszenia skutkuje podnoszeniem bioróżnorodności trawników, ograniczaniem powstawania tzw. wysp ciepła i zwiększeniem populacji pożytecznych owadów oraz ochroną szlaków migracyjnych płazów/gadów, zwiększeniem zachowania wody w glebie oraz przekształcaniem trawników w formy bardziej naturalne, np. łąki miejskie. Ograniczenie koszenia jest traktowane jako sposób na zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i ograniczenie hałasu również dlatego, że rzadziej używane są dmuchawy i kosiarki spalinowe (Rzeszów, Warszawa-Wesoła). Rozwiązaniem pośrednim jest stosowanie systemu rotacyjnego, w ramach którego na obszarze

<sup>43</sup> Fundacja Sendzimira, op.cit., s. 18.

zielonym wyznaczana jest strefa użytkowa (np. place zabaw, siłownie, ciągi komunikacyjne), która jest koszona częściej oraz strefa naturalistyczna, która jest utrzymywana w formie łąki kwietnej (Rzeszów). Korzyści i straty ekologiczne wynikające z koszenia trawy były również poruszane w trakcie kampanii edukacyjnych<sup>44</sup>.

Udzielone odpowiedzi wskazują również na stały spadek częstotliwości koszenia odnoszący się do całych obszarów zielonych w miastach (poza obszarami reprezentacyjnymi i pasami drogowymi) oraz na ekstensywne koszenie i naturalizację coraz większych obszarów zieleni miejskiej.

Rezygnacja z intensywnego koszenia i podlewania, a także pozostawianie pokosu na niektórych trawnikach to działania, które bezpośrednio wpływają na koszty koszenia ponoszone przez ankietowane miasta. Większość odpowiedzi zawiera zastrzeżenie, że podane informacje nie są pełne, ponieważ koszeniem zajmują się również podmioty, które nie wypowiedziały się w imieniu ankietowanych miast. Z przekazanych danych wynika stały wzrost kosztów koszenia, który jednak jest niższy niż wzrost inflacji w okresie objętym badaniem. Prawdopodobnie wynika to także ze wskazanej wyżej modyfikacji sposobów zagospodarowania obszarów zielonych i prowadzenia gospodarki bardziej ekstensywnej, która – w opinii ankietowanych – jest również tańsza. Wyjątkiem od reguły wzrostu kosztów

w analizowanych przypadkach są lata 2020 i 2021, które przyniosły zahamowanie, a nawet spadek kosztów utrzymania trawników. W ankietach nie były wskazane przyczyny tego zjawiska; zapewne powodów należy upatrywać również w dłuższych okresach lockdownu w tych latach.

Metropolie nie udzieliły bezpośredniej odpowiedzi, jak koszenie trawy wpisuje się w politykę zrównoważonego rozwoju. Część ankietowanych miast (Łódź, Gdańsk, Poznań) wskazała, że ich działania wpisują się w zasady prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju określone w generalnym dokumencie, jakim są Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu, realizowane w 44 największych polskich miastach we współpracy z Ministerstwem Ochrony Środowiska<sup>45</sup>. Część zwróciła uwagę na inne dokumenty programowe i opracowania specjalistyczne, mające na celu osiągnięcie kompromisu między potrzebami miasta i jego mieszkańców a zachowaniem jak największej i maksymalnie zróżnicowanej zieleni miejskiej. Zauważyć można stały trend, w wyniku którego coraz większą akceptację – zarówno ze strony władz miejskich, jak i mieszkańców – znajdują działania ograniczające koszenie, w tym rezygnacja z intensywnie pielęgnowanych trawników na rzecz ekstensywnie uprawianych łąk kwietnych. Prowadzone są również działania informacyjne i szkoleniowe zachęcające podmioty prywatne do ograniczania koszenia<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Kampania edukacyjna „Grabienie i koszenie – przyrodnicze utrapienie” realizowana w Poznaniu.

<sup>45</sup> Zob. <<https://ios.edu.pl/projekt/opracowanie-planow-adaptacji-do-zmian-klimatu-w-miastach-powyzej-100-tys-mieszkancow/>> (dostęp 5.3.2023).

<sup>46</sup> Należy zauważyć, że obecnie nie ma podstaw prawnych, aby domagać się koszenia trawy od właścicieli terenów zielonych znajdujących się na nieruchomościach niepublicznych.

W działaniach związanych z modyfikacją zasad, na podstawie których odbywa się koszenie trawy podstawową rolę odgrywają obserwacje własne związane z pogodą oraz sugestie zawarte w opracowaniach naukowych, w części przygotowane przez specjalistów, którym metropolie to zleciły. Interpelacje radnych<sup>47</sup> oraz opinie mieszkańców<sup>48</sup> są traktowane jako sygnał do działań doraźnych, jednak w przedstawionych przez metropolie odpowiedziach nie ma informacji, aby stanowiły one inspirację do działań długofalowych. Z przekazanych danych wynika, że wyjątkiem jest Poznań, gdzie corocznie są prowadzone konsultacje z mieszkańcami, radami osiedli oraz organizacjami ekologicznymi, które wpływają na decyzje o zakresie i częstotliwości koszenia<sup>49</sup>.

### Co jest informacją publiczną

Kierując artykuł do czytelników „Kontroli Państwowej”, nie można pominąć dodatkowych okoliczności, przede wszystkim o charakterze formalnym, które pojawiły się podczas jego przygotowania.

Wystąpienia do ankietowanych miast zostały zatytułowane jako wniosek o udostępnienie informacji, jednak bez wskazania

podstawy prawnej. Ponadto pytania zostały sformułowane w sposób dość ogólny, aby umożliwić respondentom jak najszersze odniesienie się do wskazanych w nich problemów<sup>50</sup>. Przekazane respondentom pytania bez wątplenia dotyczą spraw związanych z ochroną środowiska, a więc podstawą prawną udzielenia informacji mogła być zarówno u.i.d.p., jak i u.u.i.ś. Niektóre z nich mogłyby zostać uznane za dotyczące informacji przetworzonej, a to skutkowało ograniczeniem obowiązku udzielenia informacji, jednak art. 3 ust. 1 pkt 1 u.i.d.p. zezwala na pozyskiwanie informacji przetworzonej, zaś zawarte w pytaniach sformułowania, np. „zrównoważony rozwój” czy „korzyści ekologiczne” zostały wielokrotnie wykorzystane na stronach internetowych ankietowanych metropolii oraz ich jednostek komunalnych zajmujących się pielęgnacją i ochroną zieleni. W praktyce orzeczniczej wypracowanej przez sądy administracyjne na podstawie art. 74 ust. 3 Konstytucji eksponuje się również, że konstytucyjne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska ma zakres znacznie szerszy, aniżeli wynikałoby to z literalnej treści art. 9 u.u.i.ś. Udostępnieniu podlega bowiem każda informacja o środowisku,

<sup>47</sup> W większości wypadków interpelacje radnych koncentrują się na estetyce prowadzonych zabiegów oraz ich kosztach. Warto jednak przytoczyć przykład z Bydgoszczy, gdzie radna zwróciła się o uwzględnienie przez władze miasta opinii społeczników w planowaniu zasad koszenia w mieście, oraz warszawskiej dzielnicy Ochota, gdzie radna – w związku z zapytaniami mieszkańców – wystąpiła o zaprzestanie koszenia trawy podczas upałów, a także wskazała na znaczenie trawników dla ochrony przyrody (m.in. jeży i młodych ptaków) i poprawy jakości życia mieszkańców.

<sup>48</sup> Opinie i pytania mieszkańców dotyczą przede wszystkim uporządkowania terenu (w ramach czego odbywa się koszenie) oraz przedstawienia obaw, że niekoszona trawa zwiększa zagrożenie ze strony żmij i kleszczy. Wymaga podkreślenia, że władze samorządowe nie prowadzą w tym zakresie polityki edukacyjnej i informacyjnej.

<sup>49</sup> Dzielnica Bielany m.st. Warszawy poinformowała, że od 2019 r. do wszystkich wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych wysyłane są apele „o wprowadzenie mądrych zasad koszenia”.

<sup>50</sup> Autor, aby ułatwić adresatom ustalenie przyczyny zainteresowania pozyskaniem informacji, we wnioskach wskazał cel wystąpienia (praca naukowa) i podał adresatom swoją afiliację naukową.

niezależnie od tego, czy została wymieniona w art. 9 ust. 1 u.u.i.ś. – chyba że organ wykaże, iż w konkretnej sprawie nie ma możliwości jej przekazania. Oznacza to, że udostępnienie tego rodzaju informacji jest regułą, a odstępstwa od niej mają charakter wyjątkowy i powinny wprost wynikać z przepisów prawa jednoznacznie określających, jakiego rodzaju informacje nie podlegają udostępnieniu<sup>51</sup>.

Przekazanie wniosków o dostęp do informacji publicznej poprzedziły ustalenia, z których wynikało, że właściwym adresatem pytań są gminy, ponieważ to na nich ciąży ustawowy obowiązek troski o zieleni publiczną, wymagający odpowiedniego, wieloletniego planowania i finansowania. Uzasadnione było więc założenie, że szczególnie w wypadku tak dużych podmiotów jak ankietowane metropolie, problemy podnoszone w pytaniach powinny być już wcześniej rozważone, a udzielenie odpowiedzi nie sprawi trudności<sup>52</sup>.

Nie może zmienić oceny tej sytuacji przekazanie lub zlecenie zadań innym podmiotom – odpowiedzialność za ich wykonanie ciąży z mocy prawa na gminie. Ustalenie to miało szczególne znaczenie w kontekście wystąpienia z wnioskiem

o udostępnienie informacji do Urzędu Miasta Wrocław. W odpowiedzi wskazano, że jednostka ta nie jest dysponentem informacji, o które proszono. Wrocław wyjaśnił także, że „informacje te mogą znajdować się w posiadaniu Zarządu Zieleni Miejskiej”, jednak u.i.d.p. „nie wyposażyła organu władzy publicznej w kompetencje do przekazywania wniosku o udostępnienie informacji publicznej do załatwienia według właściwości”. Autor zwrócił się o informacje do wskazanej jednostki i uzyskał fragmentaryczne odpowiedzi ze wskazaniem, że kompetencje do wypowiedzania się na ten temat posiada inny podmiot. Problem ten, choć w mniejszej skali, dotyczył również innych respondentów<sup>53</sup>. Stawia to pod znakiem zapytania skuteczność i efektywność struktur miejskich, a w szczególności jakość ich wewnętrznej komunikacji i koordynacji<sup>54</sup>.

Zagadnieniem wartym odrębnej analizy była forma udzielania odpowiedzi przez adresatów. Pytania zostały wysłane za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego<sup>55</sup>. W związku z tym odpowiedzi powinny być przesyłane również z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej (nie zachodziły

<sup>51</sup> Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.1.2020, sygn. akt I OSK 3483/18 oraz z 5.1.2023, sygn. akt III OSK 6352/21 <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> (dostęp 27.2.2023).

<sup>52</sup> Z wyjątkiem Łodzi ankietowane metropolie poinformowały o przedłużeniu terminu na udzielenie odpowiedzi.

<sup>53</sup> Analogiczną odpowiedź przekazali burmistrzowie dzielnic: Śródmieście, Praga Północ oraz Wawer m.st. Warszawy.

<sup>54</sup> Na przykład Zarząd Zieleni Miejskiej m.st. Warszawy na swojej stronie internetowej w sposób dość szczegółowy przedstawił informacje, których miasto w odpowiedzi wcale nie wskazało, choćby w formie odnośnika do swojej odpowiedzi (zob. <<https://zww.waw.pl/2020/05/15/rozpoczynamy-pierwsze-niezbedne-koszenie-wybranych-trawnikow-pozostajacych-pod-opieka-zarzadu-zieleni-m-st-warszawy/>> (dostęp 24.2.2023)). Również informacje przekazane przez Gdańsk dotyczyły tylko jednego ze zobowiązanych podmiotów (Gdański Zarząd Dróg i Zieleni), pominięto zaś inne podmioty komunalne (Gdańskie Nieruchomości, Gdańskie Wody oraz Gdański Ośrodek Sportu).

<sup>55</sup> Na podstawie ustawy z 18.11.2020 o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 569, ze zm.).

okoliczności wykluczające taką możliwość<sup>56</sup>. Jednak część odpowiedzi została przekazana pocztą tradycyjną, część listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, pozostałe zaś na adres poczty elektronicznej autora.

## Konkluzje

Podsumowując przeprowadzone badania, można sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie regulują wprost (poza koszeniem trawników w skrajni dróg publicznych), w jaki sposób gmina ma wykonywać zadania związane z utrzymaniem tej części zieleni miejskiej. Dlatego zasadnicze znaczenie ma samodzielna rekonstrukcja podstawy prawnej przez jednostki samorządu terytorialnego i określenie zakresu zadań metropolii w aktach prawa miejscowego<sup>57</sup>. Bez ustawowej podstawy nie jest możliwe rozciągnięcie zasad utrzymania zieleni na nieruchomości niebędące w zarządzie komunalnym, w tym tak istotne dla funkcjonowania miast, jak tereny wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych.

Po drugie, trzeba zauważyć, że niezbędnym elementem poprzedzającym uregulowanie zasad pielęgnacji zieleni miejskiej jest profesjonalna diagnoza stanu przyrody. Powinna

ona, co do zasady, pozwalać na wskazanie podstawowych problemów dotyczących zieleni miejskiej, umożliwiać równomierność jej rozmieszczenia w poszczególnych częściach miasta, wskazywać miejsca, na których występują obszary cenne przyrodniczo, zagrożone zmniejszaniem terenów zielonych w wyniku narastającej presji inwestycyjnej itp. Taka diagnoza mogłaby pomóc w określeniu priorytetów i niezbędnych działań w ramach koncepcji zachowania i rozwoju terenów zielonych w mieście<sup>58</sup>, czemu mogą służyć Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu. Ich opracowanie wpisuje się w politykę zrównoważonego rozwoju miast, ponieważ w ewolucji obszarów zielonych władze komunalne widzą szansę na podniesienie jakości życia mieszkańców<sup>59</sup>. Określanie szczegółowych wymagań dotyczących stanu utrzymania terenów publicznych w umowach z podmiotami zewnętrznymi pozwala w dalszej kolejności na kontrolę zleczanych prac i ogranicza uznaniowość ocen jakości świadczonych usług<sup>60</sup>.

Po trzecie, opieka nad zielenią miejską jest istotnym wyzwaniem dla gmin pod względem formalnoprawnym<sup>61</sup> oraz wymaga specjalistycznej wiedzy. Ocena stanu środowiska przyrodniczego, a zatem również poziomu jakości życia w mieście, musi

<sup>56</sup> Zgodnie z art 39<sup>1</sup> § 1 ustawy z 14.6.1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).

<sup>57</sup> Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie...*, op.cit., s. 12.

<sup>58</sup> Por. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach*, nr ewid. 172/2021/P/21/074/LLU.

<sup>59</sup> Zob. załącznik do uchwały Nr XIV/320/11 Rady Miasta Szczecin z 19.12.2011 „Strategia Rozwoju Szczecina 2025”, s. 42 oraz odpowiedź Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie, s. 1.

<sup>60</sup> Zob. Informacje o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie zielenią miejską*, liczne kontrole pod wspólnym tytułem *Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w celu podniesienia walorów krajobrazowych i estetycznych gmin województwa mazowieckiego* (np. nr ewid. 155/2011/11/012/LWA, nr ewid. 190/2012/p/12/178/LWA).

<sup>61</sup> L. Staniszevska: *Zarządzanie zielenią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miast*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/2022.

uwzględnić m.in. stan powietrza, poziom hałasu, wilgotność, zmiany temperatury oraz ilość i jakość zieleni. Wszelkie zabiegi ogrodnicze należy planować w taki sposób, aby zieleń wytrzymała trudne warunki bytowania w mieście oraz spełniła swoje funkcje przyrodnicze i dekoracyjne. Wymaga to zarówno odpowiedniego przygotowania merytorycznego i technicznego, jak i środków finansowych. Również trawniki miejskie, „jak każdy typ roślinności, znajdują się pod bezpośrednim wpływem warunków środowiskowych, takich jak lokalny mikroklimat, warunki glebowe czy zacienienie. Reakcja trawnika na czynniki zewnętrzne, np. przesuszenie, zawilgocenie lub zniszczenie mechaniczne, zależy od składu gatunkowego roślinności i lokalnych warunków siedliskowych. Przy nowym, zrównoważonym zarządzaniu zielenią w mieście znajomość ekologii i biologii roślin zasiedlających trawniki oraz umiejętność rozpoznawania warunków siedliskowych są kluczowe do właściwego zarządzania”<sup>62</sup>. Dlatego pozytywnie należy ocenić postępującą profesjonalizację planowania zieleni i wykorzystywanie coraz lepiej przygotowanych wykonawców (zarówno zewnętrznych, jak i komunalnych) do realizacji tego typu prac. Z punktu widzenia ochrony przyrody w czasie postępujących zmian klimatycznych uzasadniony, a nawet konieczny, wydaje się trend zmierzający do rezygnacji z intensywnie pielęgnowanych trawników na rzecz innych form

zieleni miejskiej, szczególnie łąk kwietnych. Ich cechą jest mniejsze zapotrzebowanie na zabiegi ogrodnicze oraz wodę. Ma to ogromne znaczenie, ponieważ Polska należy do krajów najuboższych w zasoby wodne w całej Unii Europejskiej. A tam, gdzie pojawia się deficyt wody w środowisku, konieczne jest stosowanie rozwiązań, które pomagają zmniejszyć jej użycie do celów gospodarczych, w tym do przydomowych i miejskich upraw roślinności<sup>63</sup>.

Zebrane informacje pozwalają przyjąć, że zabiegi pielęgnacyjne związane z utrzymaniem terenów zielonych w miastach, w tym koszenie trawy, odbywają się w istotnie zmienionej formie. W ostatnich latach nastąpiła kumulacja niepokojących zjawisk przyrodniczych, zmian klimatycznych oraz społecznych, które wymusiły odejście od tradycyjnego modelu zieleni, opartego na częstym koszeniu i podlewaniu. Niedobór wody, wysokie temperatury oraz rosnące ceny paliw i pracy, połączone z rosnącą świadomością mieszkańców skutkują zarówno powiększeniem obszarów zieleni miejskiej, jak i jej modyfikacją, w kierunku form bardziej naturalnych, odporniejszych na nowe warunki, a przez to trwalszych, lepiej zaspokajających potrzeby społeczne i tańszych w utrzymaniu.

Uzyskane odpowiedzi wskazują, że zmiany w zasadach utrzymania zieleni miejskiej, w tym koszenia trawy są przeprowadzane bez większego zaangażowania mieszkańców w dialog społeczny<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Fundacja Sendzimira, op. cit., s. 18.

<sup>63</sup> <<https://www.wody.gov.pl/edukacja/kwietne-laki-na-okres-suszy>> (dostęp 27.2.2023).

<sup>64</sup> Koszenie może być prowadzone w sposób wywołujący zainteresowanie społeczne, np. w sytuacji, gdy są do tego wykorzystywane owce <<https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Owce-zaopiekowaly-sie-zielonym->

oraz nie łączą się z odpowiednią ich edukacją. Konsultacje społeczne są sporadyczne i wyrywkowe, a sposób ich przygotowania nie wskazuje na chęć pozyskania stałych partnerów społecznych, których działalność wydaje się być niezbędna do uzyskania większej wiedzy o potrzebach, szybszego i skuteczniejszego reagowania na pojawiające się problemy oraz lepszego nadzoru nad wykonywanymi zadaniami. Aktywizacja społeczeństwa wokół spraw związanych z zielenią będzie jednak postępować niezależnie od wsparcia ze strony władz komunalnych. Im wcześniej ona nastąpi, tym większe będą z tego korzyści zarówno dla zieleni miejskiej, jak i dla społeczeństwa obywatelskiego.

Na zakończenie warto zauważyć, że właściwie prowadzona działalność komunalna dotycząca zieleni miejskiej jest przedmiotem właśnie przygotowywanej regulacji prawa europejskiego. Zgodnie z art. 6 planowanego rozporządzenia<sup>65</sup>:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby we wszystkich miastach oraz w małych miastach i na przedmieściach do 2030 r. nie doszło do utraty netto zielonych przestrzeni miejskich oraz zwarcia drzewostanu na obszarach miejskich w porównaniu z 2021 r.

2. Państwa członkowskie zapewniają zwiększenie do 2040 r. całkowitej krajowej powierzchni zielonych przestrzeni miejskich w miastach oraz w małych miastach i na przedmieściach o co najmniej 3% całkowitej powierzchni miast, małych miast i przedmieść w 2021 r., a do 2050 r. – o co najmniej 5%. Ponadto państwa członkowskie zapewniają:

a) co najmniej 10% zwarcia drzewostanu na obszarach miejskich we wszystkich miastach, małych miastach i na przedmieściach do 2050 r. oraz

b) przyrost netto zielonych przestrzeni miejskich, które będą zintegrowane z istniejącymi i nowymi budynkami oraz rozwojem infrastruktury, również dzięki renowacjom i remontom, we wszystkich miastach, małych miastach i na przedmieściach”.

Osiągnięcie tych parametrów przy aktualnie prowadzonej gospodarce zielenią miejską może być trudne. Biorąc pod uwagę obecne jej zasady – wręcz niemożliwe. Zmiany są więc konieczne.

dr MICHAŁ ŁYSZKOWSKI  
Instytut Nauk Prawnych  
Polskiej Akademii Nauk  
ORCID 0000-0002-6426-3534

terenem-nad-Oplywem-Motlawy,a,225135> (dostęp 1.3.2023) czy jest prowadzone po intensywnych opadach śniegu <[https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-11-21/warszawa-absurd-na-ursynowie-pracownicy-wyslani-do-koszenia-sniegu/?ref=aside\\_najnowsze](https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-11-21/warszawa-absurd-na-ursynowie-pracownicy-wyslani-do-koszenia-sniegu/?ref=aside_najnowsze)> (dostęp 22.11.2022).

<sup>65</sup> Wniosek Komisji Europejskiej z 22.6.2022 dotyczący projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych (Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration) COM (2022) 304 final (dostęp 27.2.2023).

**Słowa kluczowe:** ochrona przyrody, zieleń miejska, koszenie trawy, gospodarka komunalna, zielona infrastruktura

### Bibliografia:

1. Danecka. D., Radecki W.: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Legis, Warszawa 2017.
2. Fundacja Sendzimira, *Standardy utrzymania terenów zieleni w miastach*, 2022.
3. Gruszecki K.: *Ocena prawna rozwiązań prawnych mających wpływ na skuteczność ochrony zieleni poza lasami oraz uwagi de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” nr 9/2022.
4. Staniszevska L.: *Zarządzanie zielenią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miast*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/2022.
5. Szymaniak P.: *Nowy pomysł NIK: Grzywna za zaniedbaną działkę i nieskoszoną trawę*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 29 maja 2012 r.

### ABSTRACT:

#### Legal Obligation to Mow Lawns and its Significance – Greenery Maintenance in Selected Polish Cities

It is commonly believed, and it also seems to be the message of scientific literature, that trees make the main element of greenery in cities. This results from their actual predominance in the city landscape, as well as from the exceptional legal protection that trees have. However, the other components of greenery are equally important – which together with trees make the natural environment of cities, created and shaped by humans. The article is based on publicly available materials, pronouncements on the results of NIK's audits, media information and responses to the survey that was distributed in the largest Polish cities. The author presents the rules for mowing lawns in selected cities, as well as their impact on greenery, the aesthetic qualities of cities, and their relation to sustainable development and improvement of the living quality at the time of climate changes.

**Michał Łyszkowski**, PhD, Institute of Legal Sciences, Polish Academy of Sciences (PAN), ORCID 0000-0002-6426-3534

**Key words:** nature protection, city greenery, mow a lawn, municipal management, greenery infrastructure