**Monika A. Król\***

**Przegląd ustawodawstwa reglamentującego korzystanie z powierzchni ziemi. Zagadnienia administracyjnoprawne**

**Streszczenie**

Degradacja powierzchni ziemi w różnych formach stanowi jeden z podstawowych i utrzymujących się problemów globalnych. Nieracjonalna działalność rolnicza, deforestacja, coraz większe uprzemysłowienie oraz postępująca urbanizacja prowadzą do utraty ważnych funkcji tego zasobu naturalnego. Jest to poważny problem na terenie całej Unii Europejskiej, o czym świadczą dane statystyczne ujawnione w przywołanych sprawozdaniach i raportach Komisji Europejskiej. Z uwagi na fiasko opracowania regulacji na poziomie UE porządkującej problematykę ochrony powierzchni ziemi oraz fragmentaryczność wiążących przepisów, każde z państw członkowskich, w tym także Polska, dokonało doboru środków prawnych do realizacji zakładanych celów związanych zarówno z obowiązkiem ochrony funkcji tego zasobu, monitoringu jakości, rejestracji zanieczyszczeń, czy przywracania wartości użytkowej i przyrodniczej. Celem prowadzonych badań jest analiza regulacji prawnych ustanawiających administracyjne formy reglamentacji korzystania z powierzchni ziemi oraz ich ocena dokonana pod kątem implementacji zasad zrównoważonego gospodarowania tym zasobem. Reasumując należy stwierdzić, że wprowadzane stopniowo instrumenty reglamentacji korzystania z powierzchni ziemi nie do końca służą wdrożeniu zasady zrównoważonego gospodarowania powierzchnią ziemi, chociaż de lege ferenda należało by postawić wniosek o zapewnienie stabilności, kompleksowości i spójności wprowadzanych rozwiązań.

**Słowa kluczowe:** powierzchnia ziemi, gleba, tematyczna strategia, reglamentacja korzystania z zasobów naturalnych, remediacja, rekultywacja

1. **Zagadnienia wprowadzające**

Powierzchnia ziemi stanowi górną warstwę litosfery, jest podstawowym zasobem przyrody, warunkującym istnienie wszystkich innych zasobów.[[1]](#footnote-1) Pełni szereg różnorodnych, społecznie doniosłych funkcji, zarówno ekologicznych, jak i związanych z działalnością człowieka. Jest też źródłem historii naturalnej ludzkości.[[2]](#footnote-2) W nawiązaniu do wskazanych funkcji oraz faktu niezastępowalności i niepomnażalności tego elementu środowiska, w naukach przyrodniczych[[3]](#footnote-3) i ekonomicznych[[4]](#footnote-4) wskazywano potrzebę szczególnej ochrony i reglamentacji korzystania z tego zasobu.

Pomimo zasadniczej roli dla ekosystemu i gospodarki, funkcje powierzchni ziemi są niedoceniane, a jej zasoby do niedawna uważano za niewyczerpane. Degradacja powierzchni ziemi jest procesem powolnym i jest na ogół niezauważana. Jak podkreślono w Sprawozdaniu Komisji Europejskiej z 2012 r.[[5]](#footnote-5) zjawisko to w wielu krajach ma związek z globalnym rozwojem, ubóstwem, a co się współcześnie z tym wiąże, z procesem migracji. Zgodnie z danymi ONZ[[6]](#footnote-6) rocznie z powodu degradacji następuje utrata 50 tys. km2 gleb, głównie z powodu erozji. Ta niekorzystna zmiana ulega poszerzeniu[[7]](#footnote-7). W raporcie z 2012 r. *Stan gleb w Europie[[8]](#footnote-8)*, podkreślono, że poziom ochrony powierzchni ziemi w państwach członkowskich jest zróżnicowany, ale nawet w ustawodawstwach, w których przyjęto szczególną regulację odnosi się ona do kwestii zanieczyszczenia. Z tego względu niezbędnym jest podejmowanie wszelkich środków służących zrównoważonemu gospodarowaniu tym zasobem, zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i w ustawodawstwie krajowym. Instrumenty administracyjnoprawnej reglamentacji korzystania z powierzchni ziemi łączą w sobie, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, potrzebę ochrony tego zasobu środowiska z koniecznością jego zróżnicowanej eksploatacji. Z tego też względu muszą być rozpatrywane przez pryzmat zakazów, nakazów i ograniczeń ustanowionych w regulacjach ustawowych oraz poprzez rozstrzygnięcia podejmowane w drodze indywidualnych aktów administracyjnych. Celem prowadzonych badań jest analiza regulacji prawnych ustanawiających administracyjne formy reglamentacji korzystania z powierzchni ziemi. Z uwagi na rozległośc tematu badawczego i rozmiar niniejszego opracowania, dokonana pod kątem implementacji zasad zrównoważonego gospodarowania tym zasobem ocena, ma charakter wstępny. Artykuł ma charakter przeglądowy.

**2. Ochrona powierzchni ziemi w prawie UE**

Konieczność ochrony powierzchni ziemi pojawiła się zarówno w międzynarodowych, jak i europejskich programach ekologicznych relatywnie późno. Podjęcie inicjatywy służącej ochronie gleby i zrównoważonemu zarządzaniu glebą powodowane było rosnącą świadomością znaczenia ochrony środowiska i jego ochrony. Podstawowe założenia ochrony tego zasobu stworzone zostały w postanowieniach rezolucji nr 19 Komitetu Ministrów Rady Europy z 1972 r. *Europejska Karta Powierzchni Ziemi*[[9]](#footnote-9) oraz w *Światowej Karcie Powierzchni Ziemi*, przyjętej przez FAO w 1981 r.[[10]](#footnote-10) Na poziomie Wspólnoty powierzchnia ziemi nie była do niedawna objęta szczególną polityką ochrony, chociaż niektóre aspekty ochronne znajdują się w zakresie innych istniejących polityk, a zwłaszcza Wspólnej Polityki Rolnej, a ich realizacja przyczynia się do ochrony gleb.[[11]](#footnote-11)

W Unii Europejskiej prace nad ochroną tego zasobu podjęto w 2002 r., w ramach opracowywania siedmiu strategii tematycznych dotyczących ochrony środowiska (m.in. powierzchni ziemi, pestycydów, środowiska morskiego, powietrza). W komunikacie Komisji z 2002 r. *W kierunku strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby*[[12]](#footnote-12) określono osiem głównych zjawisk, stanowiących zagrożenie dla gleby: erozję, spadek zawartości materii organicznej, zanieczyszczenie, zasolenie, zagęszczenie, utratę różnorodności biologicznej gleby, uszczelnianie, osuwanie się ziemi i powodzie. Strategia tematyczna dotycząca ochrony gleby została przyjęta przez Komisję Europejską w 2006 r.[[13]](#footnote-13) Na tej podstawie Parlament Europejski podjął w dniu 13 listopada 2007 r. rezolucję w sprawie strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby[[14]](#footnote-14). Jako zasadniczy cel strategii wskazano zapewnienie zrównoważonego użytkowania gleby. Kompleksowa strategia w dziedzinie ochrony gleby wzięła pod uwagę różnorodne funkcje gleby, ich zmienność i złożoność oraz różne procesy degradacji jakim podlega gleba, przy jednoczesnym uwzględnieniu aspektów ekonomiczno-społecznych. Wynikiem prowadzonych działań był projekt dyrektywy UE[[15]](#footnote-15) z 2007 r. Jednak ze względu na brak konsensusu co do transgraniczności skutków degradacji i wprowadzenia na poziomie UE wymogu administracyjnych instrumentów reglamentacji, prace nad projektem dyrektywy zarzucono.[[16]](#footnote-16)

Wezwanie do zintensyfikowania wysiłków organów prawodawczych oraz możliwości podjęcia współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie ochrony gleb znajdujemy także w innych rezolucjach Parlamentu Europejskiego m.in. w rezolucji z 10 kwietnia 2008 r. w sprawie średniookresowego przeglądu szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie ochrony środowiska[[17]](#footnote-17), rezolucji z 6 lipca 2010 r. w sprawie zielonej księgi Komisji w sprawie gospodarowania bioodpadami w Unii Europejskiej[[18]](#footnote-18), czy rezolucji z 23 czerwca 2011 r. w sprawie WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi[[19]](#footnote-19). Największe znaczenie w omawianym zakresie w ostatnim czasie należy przypisać dyrektywie 2010/75/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 lutego 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)[[20]](#footnote-20), która poprzez transpozycję do krajowych ustawodawstw w pewnym zakresie porządkuje system prawnej ochrony powierzchni ziemi oraz zasady jej rekultywacji.[[21]](#footnote-21)

Konkludując należy stwierdzić, iż coraz częściej w dorobku prawnym Wspólnoty pojawiają się przepisy odnoszące się do ochrony powierzchni ziemi, brak jednak kompleksowego prawodawstwa ochronnego w tym zakresie. Z tego względu statuowanie ogólnych zasad dotyczących zrównoważonego gospodarowania i ochrony powierzchni ziemi, pozostawione jest nadal ustawodawstwu krajowemu.

**3. Ochrona powierzchni ziemi w ustawodawstwie polskim**

Jak podkreśla J. Jerzmański[[22]](#footnote-22), do wejścia w życie ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[[23]](#footnote-23), regulacje polskie nie przewidywały specjalnych, skonkretyzowanych obowiązków administracyjnych związanych z zagadnieniem tzw. powszechnej ochrony powierzchni ziemi, dotyczących gruntów na obszarze całego kraju, uwzględniających problematykę ukształtowania powierzchni ziemi, czy likwidację zanieczyszczeń. Specjalne obowiązki, zdaniem Autora, wiązały się jedynie z zakwalifikowaniem danego terenu do kategorii gruntów rolnych lub leśnych, czy zdegradowanych w wyniku działalności górniczej i polegały głównie na konieczności przywrócenia wartości użytkowej gruntu (rekultywacja). Podzielając, co do zasady powyższy pogląd, można jednak wskazać kilka wyjątków. Jednym z nich było ustanowienie w art. 15 ust. 1 – 3 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska[[24]](#footnote-24) podstawy normatywnej do ochrony gleb przed negatywnym oddziaływaniem ze strony rolnictwa. Na użytkowników gruntów nałożono obowiązek ochrony gleb przed erozją, niszczeniem mechanicznym, a podmioty prowadzące działalność związaną z użytkowaniem rolniczym, zwłaszcza stosujące środki chemiczne i biologiczne zobowiązano do zastosowania właściwych metod uprawy, nawożenia organicznego, płodozmianów[[25]](#footnote-25). Dopiero jednak w okresie harmonizacji polskiego prawa z prawem UE po raz pierwszy w ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[[26]](#footnote-26) wadliwa działalność rolnicza (np. spowodowana przez niewłaściwe stosowanie środków ochrony roślin) została wskazana jako jedna z przyczyn degradacji i dewastacji gruntów.[[27]](#footnote-27)

Po uzyskaniu członkostwa Polski w UE racjonalne użytkowanie powierzchni ziemi i ochrona gleb stały się przedmiotem wielu programów i polityk m.in.: *Polityki klimatycznej Polski* (2003)[[28]](#footnote-28), *Programu rządowego dla terenów poprzemysłowych* (2004)[[29]](#footnote-29), czy *Krajowej strategii ochrony i umiarkowanego użytkowania bioróżnorodności biologicznej* (2007)[[30]](#footnote-30). Gleby zostały wskazane jako jeden z zasobów podstawowych dla przestrzennego zagospodarowania kraju w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r.* (2011)[[31]](#footnote-31), a jako podstawowy zasób produkcyjny rolnictwa w *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2017)*[[32]](#footnote-32). Zapewnienie właściwego sposobu użytkowania powierzchni ziemi, a także ograniczenie wpływu degradacji gleby i ziemi na zdrowie ludzi oraz stan elementów środowisk uwzględniono w *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko* (2014)[[33]](#footnote-33).

Prawna ochrona powierzchnia ziemi, jako dobra ograniczonego i względnie odnawialnego w naszym systemie prawnym jest rozproszona. Zasób ten podlega szczególnej ochronie w kilku regulacjach: kwestie generalne uregulowane są przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska, natomiast zagadnienia szczegółowe, w zależności od pełnionej przez powierzchnię ziemi funkcji, zawarte są w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawie z 28 września 1991 r. o lasach[[34]](#footnote-34), czy ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach[[35]](#footnote-35). Natomiast ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[[36]](#footnote-36) reguluje kwestie zanieczyszczenia powierzchni ziemi substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami.

**4. Podstawowe kategorie pojęciowe związane z ochroną powierzchni ziemi**

Współcześnie na określenie prawne tego zasobu biosfery ustawodawca wprowadza pojęcie „powierzchnia ziemi”, którego definicja legalnapojawiła się po raz pierwszy w przepisach p.o.ś. w 2001 r. Do tego czasu istniało jedynie konstytucyjne określenie „ziemia”, które z uwagi na funkcję ziemi jako środka produkcji w rolnictwie, określane było „jednym z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa”[[37]](#footnote-37), czy „dobrem ogólnonarodowym”[[38]](#footnote-38). Zgodnie z treścią art. 3 pkt 25 p.o.ś. po nowelizacji z 2014 r.[[39]](#footnote-39) powierzchnia ziemi - to ukształtowanie terenu, gleba, ziemia oraz wody gruntowe. W myśl wskazanego przepisu na pojęcie składają się 3 elementy, które zostały zdefiniowane w tym przepisie: gleba, ziemia oraz wody gruntowe, przy czym:

a) gleba[[40]](#footnote-40) - oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie,

b) ziemia - oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka,

c) wody gruntowe - oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne[[41]](#footnote-41), które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

Pojęcie to odbiega od potocznego rozumienia terminu „powierzchnia”, które wskazywałoby na zewnętrzną, górną warstwę skorupy ziemskiej.[[42]](#footnote-42) Rozszerzenie zakresu pojęciowego określenia „powierzchnia ziemi” z punktu widzenia zadań ochronnych wskazuje jednoznacznie na większe położenie akcentu na wszystkie pełnione przez powierzchnię ziemi funkcje.

Ustawodawca nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o zasięg przestrzenny powierzchni ziemi, posługując się jedynie przy elemencie „ziemia” wyznacznikiem „do głębokości oddziaływania człowieka”. Użycie tego określenia wskazuje na zastosowanie funkcjonalnego kryterium zasięgu przestrzennego powierzchni ziemi, który wiąże się z właściwością danego terenu i funkcją pełnioną przez powierzchnię ziemi. Przykładowo inny zasięg będzie w przypadku gruntów rolnych, inny przy składowisku odpadów, inny w przypadku ciągów komunikacyjnych (tunele). Omawiane pojęcie oderwane jest od pojęcia własności nieruchomości gruntowej (art. 46 k.c.)[[43]](#footnote-43).

Istnieje wątpliwość czy powierzchnia ziemi obejmuje wody i kopaliny. Uznaje się, że co najmniej część wód, znajdująca się w strefie nasycenia i pozostająca w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem, objęta jest rygorami ochronnymi dotyczącymi „powierzchni ziemi”, ale dalej idące wymagania ochronne przewiduje Prawo wodne, a w stosunku do złóż kopalin art. 125-126 p.o.ś.[[44]](#footnote-44) Natomiast element składowy gleby „powietrze glebowe” dotyczy gazów znajdujących się w glebie.

Typologię i charakterystykę poszczególnych typów gleb wskazano w załączniku do rozporządzenia RM z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów[[45]](#footnote-45). W przepisach określono urzędową tabelę klas gruntów oraz sposób i tryb przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Ustawodawca w systemie polskiego prawa posługuje się również pojęciem „grunt” dokonując rozróżnienia na: grunty rolne i grunty leśne.Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w naszym ustawodawstwie ma starszy rodowód niż ochrona powierzchni ziemi, sięga jak wskazano powyżej początku lat siedemdziesiątych. Pojęcie „grunt rolny” należy do kategorii najbardziej złożonych pojęć w prawie polskim.[[46]](#footnote-46) W art. 2 u.o.g.r.l. ustawodawca wskazuje pewien katalog gruntów, których wyliczenie znacznie odbiega od potocznego rozumienia terminu „grunt rolny”, kojarzonego z wierzchnią warstwą ziemi nadającą się pod uprawę[[47]](#footnote-47), czy też z cywilistycznym ujęciem z art. 461 k.c. (w którym jest utożsamiony z nieruchomością rolną).[[48]](#footnote-48) Pojęcie „grunt rolny” miało zawsze charakter ponadwłasnościowy, wiązało się ze sferą stosunków administracyjnoprawnych, służyło ewidencji gruntów i ich ochronie.

Podstawową kategorią pojęciową w omawianym zakresie jest także określenie„władający powierzchnią ziemi”.Zgodnie z art. 3 pkt 44 p.o.ś. - rozumie się przez to właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków ujawniono inny podmiot – jest nim podmiot ujawniony w ewidencji jako władający. Zamiarem ustawodawcy było zapewne objęcie tym pojęciem zarówno właścicieli, jak i kategorii posiadaczy samoistnych lub zależnych gruntów (np. dzierżawcy gruntów). Jednakże posiadacz zależny nie musi być ujawniony w ewidencji gruntów i budynków. Jak wskazują krytycznie B. Wierzbowski i B. Rakoczy[[49]](#footnote-49) „definicja ta opiera się na elemencie formalnym, a nie faktycznym”. Należy podzielić stanowisko Autorów, gdyż z punktu widzenia celów ochrony powierzchni ziemi w mniejszym stopniu istotny jest tytuł prawny władania gruntami, czy kto jest ujawniony w ewidencji gruntów i budynków, lecz to kto rzeczywiście tymi gruntami włada. Kwestia ta natomiast nabiera znaczenia przy ustaleniu odpowiedzialności za szkody spowodowane w tym elemencie środowiska, za przekroczenie dopuszczalnych zawartości substancji powodującej ryzyko szczególnie istotne dla gleby lub ziemi, a także w sytuacji powstania obowiązku rekultywacji.

**5. Reglamentacja korzystania ze środowiska**

Unormowane w art. 4 p.o.ś. zasady korzystania ze środowiska oraz obowiązek zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko i zachowania przezorności, gdy to oddziaływanie nie jest w pełni rozpoznane (art. 6 p.o.ś.), dają podstawę do zastosowania administracyjnych form reglamentacji. Jak wskazuje E. Zębek i M. Szwejkowska[[50]](#footnote-50), z samej reglamentacyjno-ochronnej funkcji prawa w odniesieniu do środowiska wynika wprowadzenie zasad i ograniczeń korzystania z jego zasobów.

Jak wskazano w doktrynie[[51]](#footnote-51), reglamentacja będzie oznaczać ograniczenie na podstawie przepisów prawa pewnej działalności poprzez ustalenie zasad i warunków (wymogów, obowiązków) jej prowadzenia, w tym w drodze wydawania nakazów i zakazów określonego zachowania[[52]](#footnote-52), celem ochrony istotnych wartości interesu publicznego. Jak podkreśla P. Korzeniowski[[53]](#footnote-53), reglamentacja w prawie ochrony środowiska stanowi zespół instrumentów administracyjnych zapewniających sprawiedliwość ekologiczną w korzystaniu ze środowiska, w celu osiągnięcia stanu stabilnego uregulowania sposobów korzystania ze środowiska poprzez zastosowanie instrumentów prawnych często mających postać pozwoleń, zezwoleń i koncesji.

W odniesieniu do prawnej ochrony powierzchni ziemi M. Górski[[54]](#footnote-54) wskazuje cztery grupy instrumentów: represyjne (m.in. sankcje administracyjne) i prewencyjne, oddziaływujące na powierzchnię ziemi w sposób zabezpieczający przed degradacją. Do drugiej grupy instrumentów Autor zalicza instrumenty typu planistycznego (np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) i instrumenty reglamentacyjne, ograniczające dostępność korzystania z powierzchni ziemi.

Reglamentacja korzystania z powierzchni ziemi będzie oznaczać ograniczenie korzystania z tego zasobu, poprzez ustanowienie obowiązków z nim związanych. Obowiązki podejmowania określonych działań nałożone zostały także na organy administracji publicznej. Formy działań prawnych podejmowanych przez organy administracji są uzależnione od ustanowionych przez prawo ograniczeń powszechnego korzystania ze środowiska. Administracyjnoprawne środki reglamentacji mogą wynikać wprost z ustawy i wtedy do zadań organów administracji należy podejmowanie działań zmierzających do bezpośredniego wyegzekwowania obowiązków wynikających z mocy samego prawa. Zgodnie z zasadą reglamentacji ograniczenie możliwości korzystania ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być ustanowione wyłącznie w drodze ustawy[[55]](#footnote-55) i może być także obwarowane obowiązkiem wydania decyzji administracyjnej przez właściwy organ administracji (art. 4 ust. 2 p.o.ś.).

**6. Obowiązki związane z ochroną powierzchni ziemi**

Zgodnie z treścią art. 101 p.o.ś. ustawodawca wskazuje pewien zbiór działań, których wypełnienie ma słyżyć zapewnieniu jak najlepszego stanu powierzchni ziemi i zachowaniu wszystkich pełnionych przez nią funkcji. Służyć ma temu m.in. szeroko pojęte racjonalne gospodarowanie tym zasobem, zapobieganie zanieczyszczeniom, ruchom masowym ziemi, niszczeniu gleby (w tym zasklepianiu, zasoleniu, zakwaszaniu), niszczeniu pokrycia terenu roślinnością (zapobieganie erozji), przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania, a także ponowne kształtowanie funkcji lub przygotowanie do pełnienia nowych funkcji terenów, na których wystąpiło niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Z tego też względu w ustawie Prawo ochrony środowiska ustanowionych zostało kilka instrumentów reglamentacji korzystania z powierzchni ziemi w formie nakazów: zachowania funkcji powierzchni ziemi, monitoringu jakości powierzchni ziemi, przeciwdziałania ruchom masowym ziemi, czy rejestracji historycznych zanieczyszczeń.

**6.1. Nakaz zachowania funkcji powierzchni ziemi**

Prawne pojęcie funkcji powierzchni ziemi pojawiło się po raz pierwszy w ustawie Prawo ochrony środowiska z 2001 r. Ustawodawca używa w art. 101 pkt 2 p.o.ś. określenia funkcje powierzchni ziemi, po nowelizacji z 2014 r. z ich wyszczególnieniem. Przepis wyróżnia funkcje środowiskowe, gospodarcze, społeczne i kulturowe, realizowane poprzez: produkcję żywności oraz biomasy, czy magazynowanie, filtrowanie i przekształcanie składników odżywczych, substancji i wody. Powierzchnia ziemi jest także podstawą rozwoju życia i różnorodności biologicznej, związanej z dostarczaniem surowców, rezerwuarem pierwiastka węgla, funkcji łączącej się z dziedzictwem geologicznym, geomorfologicznym i archeologicznym.

Funkcje określone w ustawie stanowią wyznacznik dla określenia dopuszczalnej zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie albo w ziemi[[56]](#footnote-56), po przekroczeniu których żadna z funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi nie jest znacząco naruszona (art. 101a ust. 1 i 2 p.o.ś.). Przy ocenie dopuszczalnej zawartości uwzględnia się wpływ tej substancji na zdrowie ludzi i stan środowiska. Na podstawie art. 101a ust. 3 p.o.ś. funkcję pełnioną przez powierzchnię ziemi ocenia się na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystania gruntu. Jeśli jednak inna funkcja wynika z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie decyduje ich faktyczne wykorzystanie, lecz przyjmuje się funkcję wynikającą z planu.[[57]](#footnote-57) Funkcje produkcyjne pełnione w rolnictwie i leśnictwie stanowią wyróżnienie powodujące szczególną ochronę w odrębnym akcie prawnym, jakim jest ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

**6.2. Nakaz monitoringu jakości powierzchni ziemi**

Przepisy wykonawcze[[58]](#footnote-58) do ustawy określają sposoby prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, w tym: 1) uwzględnienie substancji powodujących ryzyko[[59]](#footnote-59) szczególnie istotne dla ochrony powierzchni ziemi, ich dopuszczalne zawartości w glebie i ziemi, zróżnicowane dla poszczególnych właściwości gleby oraz grup gruntów, wydzielonych w oparciu o sposób ich użytkowania; 2) szczegółowe wymagania dotyczące ustalania dopuszczalnej zawartości w glebie i ziemi substancji powodującej inne kategorie ryzyka, z uwzględnieniem analizy wpływu na zdrowie ludzi i stan środowiska; 3) etapy identyfikacji terenów zanieczyszczonych; 4) rodzaje działalności mogących z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi; 5) referencyjne metodyki wykonywania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi; 6) szczegółowe wymagania dotyczące oceny zanieczyszczenia gleby, ziemi lub wód gruntowych na terenie zakładu, gdzie jest lub była w przeszłości eksploatowana instalacja wymagająca uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

Glebę lub ziemię uznaje się za zanieczyszczoną, gdy zostaje przekroczona dopuszczalna zawartość substancji powodujących ryzyko. Dopuszczalna zawartość substancji to wartość graniczna poniżej której, jedna z funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi będzie znacząco naruszona. Stwierdzenie substancji pochodzenia naturalnego nie jest uznawane za zanieczyszczenie. Substancje powodujące ryzyko szczególnie istotne dla ochrony powierzchni ziemi, ich dopuszczalne zawartości w glebie i w ziemi, określono w przepisach wykonawczych[[60]](#footnote-60).

Oceny jakości gleby i ziemi oraz obserwacji zmian dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska (art. 101b p.o.ś.). Przepisy p.o.ś. nakładają na wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska obowiązek prowadzenia pomiarów jakości gleby i ziemi, a na starostę obowiązek prowadzenia okresowych badań w tym zakresie. W przypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie lub ziemi, wojewódzki inspektor ochrony środowiska przekazuje staroście wyniki pomiarów. Starosta zapewnia także prowadzenie co 3 lata okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin dla gruntów położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych, jak również na gruntach zdewastowanych i zdegradowanych położonych poza obszarami ograniczonego użytkowania (art. 18 i 19 u.o.g.r.l.). Jeżeli w wyniku przeprowadzonych badań zostanie stwierdzone skażenie płodów rolnych, które nie pozwala na ich spożycie czy przetworzenie, konsekwencją dla zakładu przemysłowego, odpowiedzialnego za skażenie jest: obciążenie kosztami badań, wyłączenie z produkcji skażonych gruntów na jego koszt, a na żądanie właściciela gruntów obowiązek nabycia tych gruntów wraz z budynkami i urządzeniami. W przypadku utraty albo ograniczenia wartości użytkowej gruntów starosta w drodze decyzji nakłada obowiązek rekultywacji gruntów (art. 22 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l.).

**6.3. Nakaz** **przeciwdziałania ruchom masowym ziemi**

„Ruchy masowe ziemi” stanowią jedną zpodstawowych kategorii pojęciowych w prawnej regulacji ochrony powierzchni ziemi. Na podstawie art. 4 pkt 32a p.o.ś. oznaczają powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spełzywanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzeliny i gleby. Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom stanowi przedmiot ochrony powierzchni ziem na mocy art. 101 pkt 6 p.o.ś.[[61]](#footnote-61) Tereny występowania i zagrożenia występowaniem ruchów masowych ziemi objęte są obserwacją prowadzoną przez starostę, dysponującym częścią powiatowego funduszu ochrony. Starosta, na podstawie art. 110a ust. 1 p.o.ś., prowadzi rejestr, zawierający podstawowe informacje o terenie[[62]](#footnote-62). Obszary zagrożone osuwaniem się mas ziemnych i zdegradowane w wyniku tego zjawiska muszą być na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[[63]](#footnote-63), wskazane w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zapobieganie szkodom w produkcji rolnej i leśnej, powstającym wskutek ruchów masowych ziemi jest przedmiotem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Na podstawie art. 15 ust. 1 u.o.g.r.l. na właścicielu gruntów stanowiących użytki rolne, z mocy samego prawa ciąży, obowiązek przeciwdziałania ruchom masowym ziemi. Konkretyzacja tego obowiązku, z uwagi na szczególnie chronione dobro jakim jest ochrona powierzchni ziemi, może być związana z ingerencją organów administracji publicznej poprzez ustanowienie możliwości nakazania, w drodze decyzji starosty, dokonania pewnych zabiegów przeciwdziałających degradacji gleb i ruchom masowym ziemi, z częściową możliwością pokrycia kosztów oraz uzyskania odszkodowania za szkody związane ze zmniejszeniem produkcji rolniczej ze środków pozostających w dyspozycji zarządu województwa (art. 15 ust. 2 u.o.g.r.l.).

**6.4. Nakaz** **rejestracji historycznych zanieczyszczeń**

Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi na mocy art. 3 ust. 5a p.o.ś. to zanieczyszczenie powierzchni ziemi, które zaistniało przed 30 kwietnia 2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed tą datą. Rozumie się przez to także szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c u.z.sz.ś.n., która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, w praktyce głównie powodowane przez zakłady produkcyjne, od którego upłynęło więcej niż 30 lat.

Ze względu na wagę zjawiska oraz trudności ustalenia sprawców potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi identyfikacji dokonuje na podstawie art. 101d ust. 1 p.o.ś. starosta. Obowiązek nałożony na ten organ obejmuje ustalenie działalności mogącej z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, która była prowadzona na danym terenie przed 30 kwietnia 2007 r. oraz ustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na prowadzoną działalność. Starosta dokonuje także analizy dostępnych informacji na temat zagrożenia zanieczyszczeniem gleby lub ziemi, a w razie potrzeby wykonuje się pierwszy etap badań zanieczyszczenia gleby i ziemi (tzw. badanie wstępne). W celu wykonania badań uprawniony podmiot ma prawo do wstępu na teren władającego powierzchnią ziemi, a ten jest obowiązany umożliwić wykonywanie badań na terenie będącym w jego władaniu. Wyłączenia dotyczą terenów, na których jest prowadzona działalność, której głównym celem jest obronność i bezpieczeństwo państwa lub bezpieczeństwo międzynarodowe.

Ustawodawca nakłada na starostę obowiązek sporządzenia i aktualizacji co dwa lata, wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, zawierającego oznaczenie działek, informacje o aktualnym i planowanym sposobie użytkowania gruntów, o działalności prowadzonej na danym terenie obecnie i w przeszłości, informacje o właściwościach gleby, substancjach powodujących ryzyko[[64]](#footnote-64). Starosta przekazuje wykaz regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska (dalej:”rdoś”), jako organowi właściwemu do przeprowadzania postępowań w sprawie szkód w środowisku. Na podstawie art. 101e ust. 1 p.o.ś. także władający powierzchnią ziemi, który stwierdził historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi na terenie będącym w jego władaniu, jest obowiązany zgłosić ten fakt rdoś. Zgłoszenia może dokonać również każdy, kto stwierdził potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Przepisy te są sciśle powiązane z kolejnym instrumentem reglamentacji jakim jest nakaz remediacji, tak aby teren ten przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska. Przyjęte rozwiązania pozwalają na zastosowanie wyjątku od ogólnej zasady odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi za historyczne zanieczyszczenia oraz pozwalają na ocenę indywidualnego ryzyka dla każdego przypadku zanieczyszczenia na podstawie zgromadzonych danych, co przeciwdziała nadmiernym obciążeniom zarówno dla podmiotów zobowiązanych do remediacji, jak i organów administracji.

**7. Reglamentacja korzystania z gruntów rolnych i leśnych**

Reglamentacja korzystania z gruntów rolnych i leśnych zawarta jest zarówno w prawie ochrony środowiska, jak i w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przy czym prawo ochrony środowiska wprowadza regulacje chroniące powierzchnię ziemi niezależnie od pełnionej funkcji, a ustawa o ochronie gruntów dotyczy ochrony powierzchni ziemi pełniącej funkcję produkcyjną w rolnictwie i leśnictwie.[[65]](#footnote-65) W zakresie ochrony omawianego zasobu u.o.g.r.l. jest zasadniczą i zarazem najbardziej szczegółową regulacją, której celem jest zachowanie jak największego obszaru gruntów, poprawa ich wartości oraz pełne wykorzystanie dla potrzeb produkcji rolnej i leśnej.

Jak podkreślają B. Wierzbowski i B. Rakoczy[[66]](#footnote-66) z faktu, iż powierzchnia ziemi jest elementem przyrodniczym nieodnawialnym wynika konieczność nie tylko ochrony jakościowej (ochrona produkcyjności gleb m.in. poprzez zapobieganie erozji gleb, czy przywracanie wartości zdegradowanym gruntom poprzez obowiązek rekultywacji gruntów, ale i ilościowej (ograniczanie przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na inne cele m.in. poprzez konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych oraz decyzji na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej).

**7.1. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych oraz zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej**

Nie wymaga dowodzenia teza, że zagospodarowanie obszarów wiejskich stanowi jedno z aktualnych wyzwań rozwojowych. Tendencja ta jest zgodna z wielofunkcyjnym rozwojem tych obszarów, które są przestrzenią dla rozwoju gospodarczego, społecznego, ale i podstawą do zachowania środowiska naturalnego. Współcześnie globalne zapotrzebowanie na tereny inwestycyjne zwiększa presję na środowisko. Obserwujemy to wyraźnie poprzez postępującą liberalizację rygoryzmu ochrony gruntów rolnych i leśnych, której ustanowienie wiązało się z wprowadzeniem reglamentacji, z uwagi na konieczność zachowania funkcji produkcyjnej powierzchni ziemi. Zauważalna w ostatnich dekadach tendencja uległa częściowemu odwróceniu. W 2014 r. uchylono przepis art. 5b u.o.g.r.l., który wyłączał stosowanie ustawy w stosunku do użytków rolnych (czyli jednej z kategorii gruntów rolnych określonych w art. 2 u.o.g.r.l.) położonych w granicach administracyjnych miast. Uchylonie wskazanego przepisu stanowiło wyraz dostosowania polskiej regulacji do wymogów dyrektywy IED, bowiem wyłączenie reżimu prawnego u.o.g.r.l. w stosunku do gruntów położonych w granicach administracyjnych miast rodziło szereg komplikacji i uniemożliwiało stosowanie przepisów zobowiązujących do zapobiegania degradacji gruntów oraz ich rekultywacji.

Nadal utrzymywana jest podstawowa zasada reglamentacji, iż w pierwszej kolejności na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczyć nieużytki, a dopiero w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Zasada ta, jak podkreśla J. Bieluk i D. Łobos-Kotowska[[67]](#footnote-67), nie ma charakteru bezwzględnego, a zapadająca po przeprowadzeniu odpowiedniej procedury decyzja ma charakter uznaniowy.

W ustawie, jak wskazują P. Czechowski, K. Marciniuk[[68]](#footnote-68), reglamentacji prawnej poddano zarówno procedurę zmiany przeznaczenia gruntu rolnego, czy leśnego, na i inne cele, jak i działania zmierzające do faktycznego wyłączenia. Od lat osiemdziesiątych[[69]](#footnote-69) obowiązuje zasada prymatu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegająca na dopuszczalności zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości systemowo powiązanej z regulacją planowania przestrzennego[[70]](#footnote-70). Jednakże w 2016 r. pojawiło się poważne odstępstwo od tej zasady poprzez dodanie art. 7. ust. 1a u.o.g.r.l.[[71]](#footnote-71). Przepis ten wyłącza wymóg dokonania zmiany przeznaczenia w miejscowym plannie zagospodarowania przestrzennego do terenów, dla których planu nie sporządza się. Jest to związane z wznoszeniem obiektów infrastruktury administracji publicznej[[72]](#footnote-72). Ustawodawca odstąpił od prymatu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi na zdolność państwa do realizacji zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa. Jak wskazano w uzasadnieniu do u.d.a.[[73]](#footnote-73) wykonywanie zadań z zakresu utrzymania i zabezpieczenia tych obiektów, wraz z infrastrukturą towarzyszącą, napotyka duże trudności wynikające z interpretacji przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzone odstępstwo, wskazujące zagrożenie terrorystyczne jako ratio legis, może stać się w przyszłości łatwą drogą do zmiany przeznaczania gruntów rolnych i leśnych poza miejscowym planem, co znacznie osłabia prawną ochronę tego zasobu i musi być ocenione negatywnie.

Obecnie reglamentacja korzystania z powierzchni ziemi polega na ograniczeniu możliwości zmiany przeznaczenia gruntów rolnych już tylko najwyższych klas bonitacyjnych I – III (ale za to niezależnie od wielkości obszaru gruntów), poprzez konieczność uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rolnictwa oraz gruntów leśnych, które w zależności od tego, czy stanowią własność Skarbu Państwa, czy są lasami należącymi do innych podmiotów (gmina, osoba prawna, osoba fizyczna), wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw środowiska lub marszałka województwa.

Kolejnym odejściem od reglamentacji korzystania z gruntów rolnych i leśnych jest zwolnienie z wymogu uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III o powierzchni nie przekraczającej 0,5 ha, jeżeli grunty te spełniają łącznie warunki wskazane art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. Przepis usprawnia procedurę zmiany przeznaczania gruntów rolnych na obszarach zwartej zabudowy wzdłuż dróg publicznych, ale jednocześnie powoduje zmniejszenie ochrony najcenniejszych jakościowo użytków rolnych, które mogą być stopniowo przeznaczane na cele budowlane.

Jak podkreślono w literaturze[[74]](#footnote-74) o tego rodzaju zgodę może ubiegać się tylko wójt (burmist, prezydent miasta), bowiem postępowanie w tej sprawie nie może zostać wszczęte na wniosek inwestora. Wątpliwości w doktrynie budzi forma prawna zgody. Za formą decyzji opowiada się m.in. W. Radecki[[75]](#footnote-75), czy T. Kurowska[[76]](#footnote-76), formę tę neguje E. Klat, L. Klat-Wertelecka[[77]](#footnote-77), czy P. Korzeniowski[[78]](#footnote-78). Pomimo dość jednolitego stanowiska wyrażonego w orzecznictwie opowiadającego się za formą decyzji[[79]](#footnote-79), podejmując próbę ustosunkowania się do problemu prawnego charakteru zgody, można wskazać, iż w obecnym stanie prawnym, dopuszczalną formą prawną jest „zajęcie stanowiska” przez organ nadzoru, o którym mowa w art. 89 ustawy o samorządzie gminnym[[80]](#footnote-80), czyli działanie podejmowane przez współdziałanie obligatoryjne organów. Jak zauważono w doktrynie[[81]](#footnote-81) często dla oznaczenia aktów wspołdziałania z organami gminy ustawodawca używa takich terminów jak: „zatwierdzenie”, „uzgodnienie”, „zaopiniowanie”.

W myśl art. 4 ust. 11 u.o.g.r.l. wyłączenie gruntów rolnych, leśnych jest czynnością faktyczną, polegającą na rozpoczęciu użytkowania innego niż rolnicze, leśne, jednakże warunkiem formalnym jest uzyskanie decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji, wydanej w trybie art. 11 u.o.g.r.l. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy grunty rolne mają być użytkowane na cele leśne. Decyzja zawiera zezwolenie na wyłączenie oraz nakłada związane z wyłączeniem obowiązki, m.in. obowiązek uiszczenia należności i opłaty rocznej. Obowiązek ten, ustanowiony w art. 12 u.o.g.r.l., nałożony na osobę uzyskującą zezwolenie, powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Odstępstwo od nakazu uiszczenia należności i opłat, przewidziane w art. 12a u.o.g.r.l jest związane z wypełnieniem konstytucyjnego zobowiązania władz publicznych do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.[[82]](#footnote-82)

Przeprowadzona analiza ukazała, że w ustawodawstwie polskim w zakresie zagospodarowania przestrzennego zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego jest realizowane z uwzględnieniem różnych interesów. Ustawodawca bierze w tym zakresie pod uwagę kilka przeciwstawnych wartości: z jednej strony potrzebę sprawnego przeprowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego, umożliwiającego realizację założeń w zakresie rozwoju przedsiębiorczości oraz infrastruktury technicznej i społecznej. Z drugiej zaś strony dąży się do zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich, chroniąc zarówno produkcyjne, jak też ekologiczne funkcje tych obszarów i z tego względu identyfikuje rożne czynniki wpływające na kształtowanie przestrzeni wiejskiej.

Należy podkreślić, iż w regulacji odnoszącej się do ochrony gruntów rolnych i leśnych znajdujemy wyraźne przejawy realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Jednakże po wielu zmianach prawnych ustawodawca znacznie zliberalizował normy dotyczące ochrony tego cennego zasobu. Kolejne nowelizacje ustawy spowodowały kilka odstępstw od zasad ochrony ilościowej gruntów rolnych, czy osłabiły wymóg zmiany przeznaczenia gruntów rolnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tylko w stosunku do jednej kategorii gruntów rolnych, tych najwyższych klas bonitacyjnych, w odniesieniu do których utrzymano ustawowy obowiązek uzyskania zgody właściwego organu administracji rządowej.

**7.2. Nakaz zapobiegania degradacji gleb**

Kolejnym instrumentem reglamentacji korzystania z powierzchni ziemi jest obowiązek zapobiegania erozji gleb. Na mocy art. 15 u.o.g.r.l. właściciel gruntów stanowiących użytki rolne i gruntów zrekultywowanych na cele rolne jest obowiązany do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi. Pojęcie degradacji nie zostało w ustawie zdefiniowane, można je wywodzić z określenia gruntów zdegradowanych, jako zjawiska prowadzącego do pogorszenia wartości użytkowej gruntów. Jedynymi wymienionymi formami degradacji są erozja i ruchy masowe ziemi. Ustawodawca wymienia trzy przyczyny degradacji: 1) pogorszenie się warunków przyrodniczych lub zmian środowiska – erozje, zakwaszenie; 2) działalność przemysłową – zanieczyszczenie chemiczne, zmiany fizyczne; 3) wadliwą działalność rolniczą - pozostałości chemizacji rolnictwa, melioracje użytków rolnych. Przewiduje się możliwość nałożenia na właściciela gruntów szeregu obowiązków: 1) zalesienia, zadrzewienia, zakrzewienia lub założenia trwałych użytków zielonych; 2) utrzymania w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwerozyjnych i urządzeń melioracji wodnych znajdujących się na gruntach; 3) wykonania w określonym terminie zabiegów, nałożony w drodze decyzji wójta, w przypadku wystąpienia, z winy właściciela gruntów, jednej z form degradacji; 4) zwrotu kosztów wykonania zastępczego zabiegów, nałożonych w drodze decyzji wójta, a niewykonanych przez właściciela. Właścicielowi przysługuje roszczenie o zwrot kosztów i odszkodowanie, jeśli dokonane naniesienia roślinne spowodują szkodę w produkcji rolniczej. Roszczenia te pokrywane są ze środków budżetu województwa.

**8. Nakaz przywracania wartości użytkowej i przyrodniczej powierzchni ziemi**

Na podstawie raportu Komisji Europejskiej z 2017 r. *Europejskie osiągnięcia w remediacji gleby i przebudowa terenów zdegradowanych*[[83]](#footnote-83)wykazano, że całe lokalne zanieczyszczenie w 33 państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i 6 krajach współpracujących zostało oszacowane na 2,5 mln potencjalnie skażonych terenów. Jednak dopiero jedna trzecia z oszacowanej łącznej liczby 342 tys. zanieczyszczonych terenów została w pełni zidentyfikowana, z czego jedynie 15% przywrócono wartość użytkową. Z uwagi na fragmentaryczność wiążących przepisów na poziomie UE każde z państw członkowskich, na podstawie polityki krajowej dokonuje doboru środków prawnych do realizacji zakładanych celów.

W systemie prawa polskiego można wyróżnić aż pięć różnych instrumentów prawnych o charakterze reglamentacyjnym, nakładających obowiązki przywrócenia wartości użytkowej i przyrodniczej powierzchni ziemi: rekultywację gruntów, naprawę elementów przyrodniczych, remediację, rekultywację terenu i składowiska odpadów.

**8.1. Nakaz rekultywacji gruntów**

Definicję legalną pojęcia rekultywacja gruntów wprowadza art. 4 pkt 18 u.o.g.r.l., zgodnie z którym jest to nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych albo przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Pojęciem nierozłącznym z rekultywacją jest określenie „zagospodarowanie gruntów”, przez które rozumie się rolnicze, leśne, lub inne użytkowanie gruntów zrekultywowanych. Ustawa wprowadza nakaz by na wszystkich etapach działalności przemysłowej planować, projektować i realizować rekultywację i zagospodarowanie gruntów. Ustanowiono też regułę, by grunty były rekultywowane sukcesywnie, w miarę jak stają się zbędne w prowadzonej działalności produkcyjnej, jednakże maksymalnie w terminie 5 lat od jej zaprzestania. Osoba powodująca degradację gruntów jest obowiązana do rekultywacji na własny koszt, a jeśli działalność prowadzi kilka osób, obowiązek ten ciąży na każdej z nich, odpowiednio do zakresu działalności powodującej potrzebę rekultywacji. W przypadku zdegradowania gruntów przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi, przeprowadzenie rekultywacji zależy od celu na jaki przeznaczone będą rekultywowane grunty. W takiej sytuacji rekultywacji na cele rolnicze gruntów położonych na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej dokonuje się przy wykorzystaniu środków budżetu województwa, gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesiania przy wykorzystaniu środków budżetu państwa, a rekultywacji na inne cele ze środków budżetu państwa lub środków osób zainteresowanych prowadzeniem działalności na zrekultywowanych gruntach.

W przypadku zanieczyszczenia gruntów substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami, na podstawie art. 22a ust. 1 i 2 u.o.g.r.l., do rekultywacji stosuje się odpowiednio: 1) do gruntów zanieczyszczonych po dniu 30 kwietnia 2007 r. – przepisy u.z.sz.ś.n. – naprawa elementów przyrodniczych; 2) do gruntów zanieczyszczonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. określonych jako historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi - przepisy p.o.ś. - remediacja.

**8.2. Nakaz naprawy elementów przyrodniczych**

W u.z.sz.ś.n. ustawodawca nie posługuje się pojęciem rekultywacji, lecz określeniem naprawa elementów przyrodniczych. Pod tym pojęciem, w odniesieniu do powierzchni ziemi, rozumie się usunięcie zagrożenia dla zdrowia ludzi i stanu środowiska. Obejmuje ona również naturalną regenerację. Kryteria oceny wystąpienia szkody w powierzchni ziemi wskazują przepisy rozporządzenia z 2016 r.[[84]](#footnote-84) W sytuacji zagrożenia lub wystąpienia szkody w powierzchni ziemi podmiot korzystający ze środowiska obowiązany jest niezwłocznie podjąć odpowiednie działania zapobiegawcze i naprawcze. Przeprowadzenie działań naprawczych musi być uzgodnione z właściwym rdoś w drodze decyzji (tzw. decyzja uzgadniająca), dla szkody w środowisku w powierzchni ziemi ustalającej plan remediacji, określający m.in. nazwy substancji powodujące ryzyko, sposób i terminy prowadzenia remediacji. Gdy podmiot zobowiązany nie podejmie działań zapobiegawczych, czy naprawczych rdoś w drodze decyzji (tzw. decyzja zobowiązująca) nakłada na niego obowiązek ich przeprowadzenia. Rdoś może także podjąć działania zapobiegawcze lub naprawcze z urzędu.

**8.3. Nakaz przeprowadzenia remediacji**

Kolejnym instrumentem reglamentacji korzystania z powierzchni ziemi jest remediacja. Na mocy art. 3 pkt. 31b p.o.ś. oznacza ona poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu. Remediacja może polegać na samooczyszczaniu[[85]](#footnote-85). Remediacja obejmuje łącznie glebę, ziemię i wody gruntowe. Zakłada się, że remediacja wód gruntowych będzie towarzyszyła remediacji gleby lub ziemi, a efekty będą oceniane w oparciu o zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie i w ziemi, a nie w oparciu o określone odrębnie dopuszczalne zawartości dla wód gruntowych.

Obowiązek przeprowadzenia remediacji spoczywa, na podstawie art. 101h ust. 1 i 2 p.o.ś., na władającym powierzchnią ziemi, na której występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, chyba że wykaże on, iż zanieczyszczenie dokonane po dniu objęcia przez niego władania spowodował inny wskazany podmiot, tzw. „inny sprawca”. Władający powierzchnią ziemi i inny sprawca są obowiązani do solidarnego przeprowadzenia remediacji, jeżeli zanieczyszczenie zostało spowodowane przez sprawcę za zgodą lub wiedzą władającego.

Remediację przeprowadza się zgodnie z ustalonym planem, którego opracowywanie dla terenów, dla których potwierdzono historyczne zanieczyszczenie dokonuje rdoś, w oparciu o aktualizowany co najmniej raz na 5 lat harmonogram. Ustalając harmonogram uwzględnia się potrzebę przeprowadzenia w pierwszej kolejności remediacji terenów, które stanowią największe zagrożenie dla zdrowia ludzi, stanu środowiska oraz możliwość finansowania zadań w kolejnych latach. Rdoś przeprowadza remediację z urzędu w kilku przypadkach wskazanych w art. 101i p.o.ś., gdy m.in. brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności za przeprowadzenie remediacji lub gdy z uwagi na zaistniałe zagrożenie dla zdrowia ludzi lub niezwłoczne jej przeprowadzenie jest podyktowane możliwością zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku. W ostatnim przypadku określono jednak zasady zwrotu poniesionych przez rdoś kosztów remediacji.

**8.4. Nakaz przeprowadzenia rekultywacji terenu i składowiska odpadów**

Obowiązki związane z przywróceniem utraconych właściwości użytkowych i przyrodniczych statuują dwie ustawy szczegółowe. Rekultywacja terenu została przewidziana w ustawie z 28 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych[[86]](#footnote-86). Przepis art. 3 ust. 1 pkt 11 definiuje rekultywację terenu jako zagospodarowanie terenu, w tym oczyszczanie gruntu, na który miał wpływ obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w taki sposób, aby przywrócić go do właściwego stanu użytkowego i przyrodniczego, ze szczególnym uwzględnieniem jakości gleby, dzikiej fauny i flory, siedlisk naturalnych, systemów słodkiej wody oraz krajobrazu. Ustalenie działań związanych z rekultywacją terenu stanowi niezbędny wymów programu gospodarowania odpadami wydobywczymi zatwierdzany decyzją wydaną na wniosek posiadacza prowadzącego obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych.

Natomiast obowiązkiem zarządzającego składowiskiem odpadów jest rekultywacja i ponowne zagospodarowanie terenu składowiska odpadów (art. 121 ust. 1 u.o.). Prowadzenie rekultywacji składowiska odpadów jest włączone w fazę eksploatacyjną składowiska i jest integralną procedurą poprzedzającą zamknięcie składowiska.

**9. Podsumowanie**

Jedną z podstawowych funkcji prawa ochrony środowiska jest funkcja reglamentacyjno-ochronna, polegającą m.in. na wprowadzaniu ograniczeń i zasad korzystania z zasobów środowiska.[[87]](#footnote-87) Funkcję tę powinna pełnić regulacja prawna odnosząca się do ochrony powierzchni ziemi, z uwagi, iż zasób ten jest przedmiotem zróżnicowanej eksploatacji (funkcja dystrybutywna), jak i regulacja ukierunkowana na zachowanie tego zasobu w miarę niezmienionym stanie (funkcja zachowawcza).

Degradacja powierzchni ziemi w różnych formach stanowi jeden z podstawowych i utrzymujących się problemów globalnych. Nieracjonalna działalność rolnicza, deforestacja, coraz większe uprzemysłowienie oraz postępująca urbanizacja prowadzą do utraty ważnych funkcji tego zasobu naturalnego. Jest to poważny problem na terenie całej Europy, o czym świadczą dane statystyczne ujawnione w przywołanych sprawozdaniach i raportach Komisji Europejskiej. Z uwagi na fiasko opracowania na poziomie UE regulacji porządkującej problematykę ochrony powierzchni ziemi oraz fragmentaryczność wiążących przepisów, każde z państw członkowskich, w tym także Polska, dokonało doboru środków prawnych do realizacji zakładanych celów związanych zarówno z obowiązkiem ochrony funkcji tego zasobu, monitoringu jakości, rejestracji zanieczyszczeń, czy przywracania wartości użytkowej i przyrodniczej.

Racjonalne gospodarowanie zasobami gleb oraz gruntów rolnych i leśnych jest od lat 80. XX w. uznane za jeden z podstawowych kierunków polityki ochrony środowiska.[[88]](#footnote-88) Prowadzone badania pozwalają na stwierdzenie, że w naszym ustawodawstwie regulacja ta nadal ma charakter wycinkowej i rozproszonej. Zasadnicze dla tej ochrony instrumenty są normowane w kilku szczegółowych aktach prawnych. O braku spójności i jasnej wyjściowej koncepcji może świadczyć wprowadzenie kilku zróżnicowanych instrumentów służących przywracaniu właściwości użytkowej i przyrodniczej powierzchni ziemi. Nadal nie są w jednakowym stopniu chronione wszystkie funkcje powierzchni ziemi, uwaga ustawodawcy jest skupiona na ochronie jakościowej, kosztem ochony ilościowej najcenniejszych gruntów.

Reasumując należy stwierdzić, że ustanowione instrumenty reglamentacji nie do końca realizują założenie zrównoważonego gospodarowania powierzchnią ziemi. Ustawodawca, wbrew wyjściowej koncepcji ochrony tego zasobu, często ulega pojawiającym się partykularnym interesom i podejmuje próby ich pogodzenia. Stąd należy postawić wniosek de lege ferenda o zapewnienie stabilności, kompleksowości i spójności wprowadzanych rozwiązań.

**Literatura**

**J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska,** Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Warszawa 2015

**J. Boć, E. Samborska-Boć** [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, Ochrona środowiska, Kolonia Limited 2008

**R. Budzinowski**, Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Poznań 1992

**M. Cherka**, Tryb zmiany decyzji ostatecznej jako instrument polityki konserwatorskiej. Zagadnienia wybrane [w:] Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym, red. M. Cherka, F.M. Elżanowski, M. Swora, K.A. Wąsowski, Warszawa 2010

**W. Chrościelewski, Z. Kmieciak,** Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną, Warszawa 1995

**D. Czępińska-Kamińska, E. Janowska, K. Konecka-Betley, M. Okołowicz,** Leksykon terminów z zakresu nauki o glebie, Warszawa 2004

**P. Czechowski, K. Marciniuk** [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2017

**R. Dębicki, J. Gliński**, Międzynarodowa konwencja o ochronie gleb, Lublin 1999.

**B. Dolnicki,** Prawne zagadnienia reglamentacji administracyjnej w gospodarce narodowej, „Administracja” 1988, z. 2 (4)

**L. Drabik, E. Sobol**, Słownik języka polskiego, PWN 2007, t. 1

**The European Environment. State and Outlook 2010. Soil,** European Environment Agency, Luxemburg 2010

**Global Environment Outlook GEO-4,** Environment for Development, United Nations Environment Programme 2007

**K. Górka, S. Chomątowski**, Ekonomika ochrony i kształtowania środowiska, Kraków 1985

**M. Górski,** Ochrona powierzchni ziemi w przepisach nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska i innych ustaw z lutego 2014 r. [w:] G. Malina (red.), Remediacja, rekultywacja, i rewitalizacja, Poznań 2014

**M. Górski,** Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi, „Geologia”2009, t. 35, z. 1

**K. Gruszecki,** Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2008

**I. Hannam, B. Boer,** *Legal and institutional frameworks for sustainable soils*, “IUCN Environmental Policy and Law Paper” no. 45, Cambridge, Bonn 2002

**J. Jerzmański**, Nowe zasady ochrony powierzchni ziemi, „Acta Universitatis Carolinae. Iuridica” 2015, nr 2, vol. LXI

**A. Kaźmierska-Patrzyczna**, Ochrona powierzchni ziemi [w:] M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2014

**E. Klat, L. Klat-Wertelecka,** Ochrona gruntów rolnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, „Rejent” 1996, z. 9

**Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów** - Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby, KOM 2006/231.

**P. Korzeniowski,** Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne, Warszawa 2012

**P. Korzeniowski**, Sprawiedliwość ekologiczna w prawnej regulacji korzystania z zasobów środowiska [w:] Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlaźlak, Warszawa 2015

**M. Krawczyk,** Przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne [w:] M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia prawne, Warszawa 2012

**M.A. Król**, Europejskie systemy prawa ochrony powierzchni ziemi a polskie rozwiązania prawne, SPE 1994, t. L

**M.A. Król**, Instrumenty prawne ochrony jakościowej gruntów rolnych, SPE 1997, t. LV

**M.A. Król,** Obowiązki wynikające z ochrony powierzchni ziemi [w:] P. Korzeniowski (red.), Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny, Warszawa 2010

**M.A. Król**, Przejawy europeizacji w prawie rolnym, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7

**M.A. Król,** Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i ich wyłączenie z produkcji rolnej w procesie planowania przestrzennego, ST 1998, z. 7-8

**M.A. Król,** Wpływ regulacji prawno-rolnej za zakres korzystania z gruntu rolnego, SPE 2005, t. LXXII

**T. Kurowska**, [w:] A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2008

**A. Lipiński,** Prawne podstawy ochrony środowiska, Warszawa 2010

**A. Lipiński** [w:] J. Jendrośka (red.), Ustawa –Prawo środowiska. Komentarz, Wrocław 2001

**R. Paczuski,** Ochrona środowiska. Zarys wykładu, Bydgoszcz 2008

**R. Paczuski,** Prawo ochrony środowiska, Bydgoszcz 1994

**A.P. Pérez, S.P. Sánchez (ed.),** European achievements in soil remediation and brownfield redevelopment, A Report of the European Information and Observation Network’s National Reference Centres for Soil (Eionet NRC Soil), European Commission 2017

**W. Radecki**, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Komentarz, Warszawa 2009

**W. Radecki**, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Komentarz, Warszawa 2012

**B. Rakoczy** [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), Leksykon ochrony środowiska, Warszawa 2009

**J. Rotko,** Komentarz do ustawy – Prawo ochrony środowiska. Ochrona zasobów środowiska. Tytuł II ustawy – Prawo ochrony środowiska, Wrocław 2002

**A.A. Semikolennykh,** European Thematic Strategy for Soil Protection: a review of major documents, „Eurasian Soil Science” 2008, t. 41, z. 12

**B. Smyk**, Gleba bogactwem ludzkości, „Aura” 1987, z. 5

**Soil – a key resource for the EU,** European Commission, September 2010

**Sprawozdanie Komisji** dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Realizacja Strategii Tematycznej w dziedzinie ochrony gleby i prowadzone działania, Bruksela, dnia 13 lutego 2012 r., KOM(2012) 46 final.

**State of soils in Europe,** European Environment Agency, European Commision, EUR 25186 EN 2012,

**J. Stelmasiak,** Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2009

**Tutzing Project of Convention of Sustainable Use of Soil**. Preserving soils for life, tekst: „Time Ecology” München 1998

**B. Wierzbowski, W. Rakoczy**, Podstawy prawa ochrony środowiska, Warszawa 2005

**E. Zębek, M. Szwejkowska**, Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 4

**L. Zimny**, Mały leksykon rolniczy, Warszawa 1995

1. \*dr hab. n. pr., Zakład Prawa Ochrony Środowiska, WPiA, Uniwersytet Łódzki

 Zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Komentarz, Warszawa 2009, s. 8. [↑](#footnote-ref-1)
2. Katalog funkcji powierzchni ziemi zawiera załącznik A zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec.(92) 8 o ochronie powierzchni ziemi, przyjętych na 476 posiedzeniu 18 maja 1992 r. M.A. Król, *Obowiązki wynikające z ochrony powierzchni ziemi* [w:] P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010, s. 382. [↑](#footnote-ref-2)
3. B. Smyk, *Gleba bogactwem ludzkości*, „Aura” 1987, z. 5, s. 28, czy L. Zimny, *Mały leksykon rolniczy*, Warszawa 1995, s. 34. [↑](#footnote-ref-3)
4. K. Górka, S. Chomątowski, *Ekonomika ochrony i kształtowania środowiska*, Kraków 1985, s. 12. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Realizacja Strategii Tematycznej w dziedzinie ochrony gleby i prowadzone działania*, Bruksela, dnia 13 lutego 2012 r., KOM (2012) 46 wersja ostateczna. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Global Environment Outlook GEO-4*, Environment for Development, UNEP 2007, s. 95. [↑](#footnote-ref-6)
7. *The European Environment. State and Outlook 2010. Soil*, European Environment Agency, Luxemburg 2010, s. 28. [↑](#footnote-ref-7)
8. *State of soils in Europe*, European Environment Agency, European Commision, EUR 25186 EN 2012, s. 49 oraz *Soil – a key resource for the EU*, European Commission, September 2010, s. 4. [↑](#footnote-ref-8)
9. Rezolucja Komitetu Ministrów Rady **Europy** nr Rec.(72) 19 *Europejska Karta Ziemi* z 30 maja 1972 r. Zob. M.A. Król, *Europejskie systemy prawa ochrony powierzchni ziemi a polskie rozwiązania prawne,* SPE 1994, t. L, s. 74. Trzeba też wskazać zalecenia nr Rec. (89) 15 o racjonalnym użytkowaniu gruntów, przyjęte na 430 posiedzeniu w dniu 7 listopada 1989 r., czy wskazane wyżej zalecenia nr R.(92) 8, oraz Konwencje: z 1992 r. o ochronie bioróżnorodności, Dz.U. z 2002 r., Nr 184, poz. 1532, a także z 1994 r. w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem,

zwłaszcza w Afryce, Dz.U. z 2002 r. Nr 185, poz. 1538. Por. R. Dębicki, J. Gliński, *Międzynarodowa konwencja o ochronie gleb*, Lublin 1999. [↑](#footnote-ref-9)
10. Resolution 8/81, FAO Doc. 81/27. Zob. też projekt międzynarodowej konwencji o ochronie powierzchni ziemi, *Tutzing* *Project of Convention of Sustainable Use of Soil. Preserving soils for life*, tekst: „Time Ecology” München 1998, oraz I. Hannam, B. Boer, *Legal and institutional frameworks for sustainable soils*, IUCN Environmental Policy and Law Paper no. 45, Cambridge, Bonn 2002, s. 71. [↑](#footnote-ref-10)
11. Pozytywny wpływ na stan gruntów rolnych wywiera wprowadzenie wymogów wzajemnej zgodności (ang. cross compliance), a także instrumenty realizujące założenia polityki rozwoju obszarów wiejskich. [↑](#footnote-ref-11)
12. COM (2002) 179. [↑](#footnote-ref-12)
13. **Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów - Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby, COM 2006/231.** [↑](#footnote-ref-13)
14. 2006/2293 (INI), Dz. Urz. WE C 282 E z 6.11.2008, s. 138-144. [↑](#footnote-ref-14)
15. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 listopada 2007 r. w sprawie dyrektywy ustanawiającej ramy dla ochrony gleb, Dz.Urz. WE 282E z 6.11. 2008, s. 281-306. Por. A.A. Semikolennykh*, European Thematic Strategy for Soil Protection: a review of major documents*, „Eurasian Soil Science” 2008, t. 41, z. 12, s. 1349 i n. O znaczeniu inicjatywy opracowania dyrektywy zob.: J. Stelmasiak*, Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, 273-274. [↑](#footnote-ref-15)
16. W dniu 21 maja 2014 r. projekt został wycofany jako wniosek zdezaktualizowany, Dz. Urz. WE C 153 z 21.05.2014 r. w zw. z Dz.Urz. WE C 163 z 28.05.2014 r. [↑](#footnote-ref-16)
17. 2007/2204 (INI), Dz.Urz. UE C 247 E/18 z 15.10.2009. [↑](#footnote-ref-17)
18. 2009/2153 (INI), P7\_TA(2010)0264. [↑](#footnote-ref-18)
19. 2011/2051 (INI), P7\_TA-PROV(2011) 0297. [↑](#footnote-ref-19)
20. Dz. Urz. WE L 334 z 17.12.2010, s. 17, określana jako „dyrektywa IED”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Szerzej na ten temat: M. Górski, *Ochrona powierzchni ziemi w przepisach nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska i innych ustaw z lutego 2014 r.* [w:] G. Malina (red.), *Remediacja, rekultywacja, i rewitalizacja*, Poznań 2014, s. 61 – 77. [↑](#footnote-ref-21)
22. J. Jerzmański, *Nowe zasady ochrony powierzchni ziemi*, „Acta Universitatis Carolinae. Iuridica” 2015, nr 2, vol. LXI, s. 209. [↑](#footnote-ref-22)
23. T.j. z 2017 r., Dz.U. poz. 519 ze zm., (daje cyt. jako: „p.o.ś”). [↑](#footnote-ref-23)
24. Tekst pierwotny Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6. [↑](#footnote-ref-24)
25. M.A. Król*, Instrumenty prawne ochrony jakościowej gruntów rolnych*, SPE 1997, t. LV, s. 52. [↑](#footnote-ref-25)
26. T.j. z 2017 r., Dz.U. poz. 1161 ze zm., (dalej cyt. jako: „u.o.g.r.l.”). [↑](#footnote-ref-26)
27. Por. art. 4 pkt 16, 17 w związku z art. 15 ust. 1 i 5 u.o.g.r.l., tekst pierwotny Dz. U. z 1995 r., Nr 16, poz. 78. Szerzej: M.A. Król, *Przejawy europeizacji w prawie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 82. [↑](#footnote-ref-27)
28. *Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do 2020 r.* Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 listopada 2003 r. [↑](#footnote-ref-28)
29. Przyjęty przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2004 r. Celem tego programu było stworzenie mechanizmów zagospodarowania terenów poprzemysłowych, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. [↑](#footnote-ref-29)
30. Przyjęta wraz z Programem Działań na lata 2007-2013, załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 270/2007 z 26 października 2007 r. [↑](#footnote-ref-30)
31. Przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 239 z 13 grudnia 2011 r., M.P. z 2012 r., poz. 252. [↑](#footnote-ref-31)
32. Przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 8 z 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r., poz. 260. [↑](#footnote-ref-32)
33. Przyjęta uchwałą Rady Ministrów 15 kwietnia 2014 r., M.P. z 2014 r., poz. 429. [↑](#footnote-ref-33)
34. T.j. z 2017 r., Dz.U. poz. 788 ze zm., (dalej cyt. jako: „u.l.”). [↑](#footnote-ref-34)
35. T.j. z 2018 r. Dz.U. poz. 21 (dalej cyt. jako: : „u.o.”). [↑](#footnote-ref-35)
36. T.j. z 2014 r., Dz.U. poz. 1789 ze zm., (dalej cyt. jako: „u.z.sz.ś.n.”). [↑](#footnote-ref-36)
37. Art. 99 Konstytucji RP z 17 marca 1921 r., Dz.U. Nr 44, poz. 267. [↑](#footnote-ref-37)
38. Art. 15 ust. 2 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., tekst jedn. Dz.U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 ze zm. [↑](#footnote-ref-38)
39. Definicja w wersji przyjętej przez art. 1 pkt 2 lit. g ustawy z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 1101. [↑](#footnote-ref-39)
40. Pojęcie "gleba" w pierwotnej wersji ustawy było zdefiniowane jako górna warstwa litosfery, złożona z części mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów, obejmująca wierzchnią warstwę gleby i podglebie. Jak wskazano w literaturze przedmiotu definicja legalna opierała się na założeniach przyrodniczych, wyróżnianych w naukach gleboznawczych. Zob. D. Czępińska-Kamińska, E. Janowska, K. Konecka-Betley, M. Okołowicz, *Leksykon terminów z zakresu nauki o glebie*, Warszawa 2004, s. 32. [↑](#footnote-ref-40)
41. Dz.U. z 2017 r., poz. 1566 ze zm. [↑](#footnote-ref-41)
42. Zob. A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Ochrona powierzchni ziemi* [w:] M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2014, s. 450. [↑](#footnote-ref-42)
43. A. Lipiński [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa –Prawo środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 393. [↑](#footnote-ref-43)
44. *Ibidem* …, s. 394, inaczej J. Rotko, *Komentarz do ustawy –Prawo ochrony środowiska*. *Ochrona zasobów środowiska*. Tytuł II ustawy – Prawo ochrony środowiska, Wrocław 2002, s. 66. [↑](#footnote-ref-44)
45. Dz.U. z 2012 r., poz. 1246. [↑](#footnote-ref-45)
46. B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 62. [↑](#footnote-ref-46)
47. Znaczenie terminu: „grunt” [w:] *Słownik języka polskiego*, L. Drabik, E. Sobol, PWN 2007, t. 1, s. 212. [↑](#footnote-ref-47)
48. W prawie cywilnym pojęcie to występuje jako synonim nieruchomości rolnej w 461 k.c. oraz jako składnik gospodarstwa rolnego w art. 553 k.c. Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 91-92. [↑](#footnote-ref-48)
49. B. Wierzbowski, W. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2005, s. 160. [↑](#footnote-ref-49)
50. E. Zębek, M. Szwejkowska, *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 4, s. 65. [↑](#footnote-ref-50)
51. M. Cherka, *Tryb zmiany decyzji ostatecznej jako instrument polityki konserwatorskiej. Zagadnienia wybrane* [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. Cherka, F.M. Elżanowski, M. Swora, K.A. Wąsowski, Warszawa 2010, s. 269 -271 i wskazana tam literatura. [↑](#footnote-ref-51)
52. B. Dolnicki wskazywał, że funkcja reglamentacyjna przypisana administracji wykonywana jest za pomocą nakazów i zakazów, jako główynych form reglamentacyjnych, wydawanych w formie aktów generalnych, zas jako formy pomocnicze w reglamentacji stosowane są pozwolenia oraz działania wchodzące w skład nadzoru administracyjnego, B. Dolnicki, *Prawne zagadnienia reglamentacji administracyjnej w gospodarce narodowej*, „Administracja” 1988, z. 2 (4), s. 14. [↑](#footnote-ref-52)
53. P. Korzeniowski, *Sprawiedliwość ekologiczna w prawnej regulacji korzystania z zasobów środowiska* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlaźlak, Warszawa 2015, s. 703. [↑](#footnote-ref-53)
54. M. Górski, *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi*, „Geologia” 2009, t. 35, z. 1, s. 8. [↑](#footnote-ref-54)
55. NSA w wyroku z 22 marca 2017 r. II OSK 1747/15 (CBOSA) wskazał, iż ograniczenia możliwości korzystania ze środowiska mogą być wprowadzane jedynie w drodze ustawy, a nie aktem niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego. [↑](#footnote-ref-55)
56. Po nowelizacji z 2014 r. ustawodawca odszedł od pojęcia standardów jakości ziemi lub gleby. [↑](#footnote-ref-56)
57. Szerzej na temat rekultywacji, umożliwiającej realizację wszystkich funkcji przewidzianych dla gleb w planie oraz o sytuacji braku planu zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2008, s. 269. [↑](#footnote-ref-57)
58. **Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi**, Dz.U. z 2016 r., poz. 1395, (dalej cyt. jako: „rozp. z 2016 r.”). [↑](#footnote-ref-58)
59. **Przez działalność zaliczoną do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku rozumie się działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku w rozumieniu art. 3 u.z.sz.ś.n.** [↑](#footnote-ref-59)
60. Załącznik nr 1 do rozp. z 2016 r. Szczególne, bardziej rygorystyczne dopuszczalne wartości stężeń metali ciężkich w glebach określono dla gleb znajdujących się na terenach gospodarstw, w których może być prowadzona produkcja rolnicza metodami ekologicznymi. Wartości te określają przepisy ustawy z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1054 i akty wykonawcze. [↑](#footnote-ref-60)
61. Zdaniem J. Bocia, E. Samborskiej-Boć uregulowanie skutków ruchów masowych ziemi powinno należeć do zagadnień objętych problematyką klęsk żywiołowych, zob. J. Boć, E. Samborska-Boć [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2008, s. 236. [↑](#footnote-ref-61)
62. Metody, zakres i częstotliwość prowadzenia okresowych obserwacji terenów określa rozporządzenie MŚ z 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, Dz. U. Nr 121, poz. 840. [↑](#footnote-ref-62)
63. Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm. W art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawodawca posługuje się w ustawie określeniem „osuwanie się mas ziemnych”, co powoduje chaos terminologiczny. [↑](#footnote-ref-63)
64. Wykaz zawiera informacje o prowadzonych zabiegach remediacji oraz dane podmiotu obowiązanego do jej przeprowadzenia, a także dane władającego powierzchnią ziemi. [↑](#footnote-ref-64)
65. M.A. Król, *Wpływ regulacji prawno-rolnej za zakres korzystania z gruntu rolnego*, SPE 2005, t. LXXII, s. 103-128. [↑](#footnote-ref-65)
66. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa* …, s. 158. [↑](#footnote-ref-66)
67. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 49-51. [↑](#footnote-ref-67)
68. P. Czechowski, K. Marciniuk [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 382. [↑](#footnote-ref-68)
69. Art. 7 ust. 1 ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. Nr 11, poz. 79 ze zm. [↑](#footnote-ref-69)
70. Jak wskazano w doktrynie, ustawodawca odstępując od obowiązku tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przewidział wyjątek, którym jest przeznaczenie gruntu rolnego na cele nierolnicze zgodnie z przepisami u.o.g.r.l., M.A. Król, *Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i ich wyłączenie z produkcji rolnej w procesie planowania przestrzennego*, ST 1998, z. 7-8, s. 48. [↑](#footnote-ref-70)
71. Dodany ustawą z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, t.j. z 2018 r., poz. 452, (dalej cyt. jako: „u.d.a.”). [↑](#footnote-ref-71)
72. Jak wskazano w art. 2 ust. 3 u.d.a. są to obiekty niezbędne do zapewnienia bezpiecznego i ciągłego funkcjonowania organów administracji publicznej, oraz infrastruktury krytycznej (obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców. [↑](#footnote-ref-72)
73. Druk sejmowy 516, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=516> 30.04.2018. [↑](#footnote-ref-73)
74. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 117, W. Radecki, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Warszawa 2012, s. 91. [↑](#footnote-ref-74)
75. W. Radecki, *Ustawa o ochronie* …2012, s. 90-91. [↑](#footnote-ref-75)
76. T. Kurowska, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2008, s. 264, a także M. Krawczyk, *Przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne* [w:] M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia prawne, Warszawa 2012, s. 190. [↑](#footnote-ref-76)
77. E. Klat, L. Klat-Wertelecka, *Ochrona gruntów rolnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, „Rejent” 1996, z. 9, s. 77-78. [↑](#footnote-ref-77)
78. P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 200. [↑](#footnote-ref-78)
79. Uchwała składu 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10 (CBOSA). [↑](#footnote-ref-79)
80. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875. [↑](#footnote-ref-80)
81. W. Chrościelewski, Z. Kmieciak, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995, s. 115-117. [↑](#footnote-ref-81)
82. M.A. Król, *Przeznaczenie gruntów rolnych* …, s. 63. [↑](#footnote-ref-82)
83. *European achievements in soil remediation and brownfield redevelopment*, A Report of the European Information and Observation Network’s National Reference Centres for Soil (Eionet NRC Soil), ed. A.P. Pérez, S.P. Sánchez, European Commission 2017, s. 18. [↑](#footnote-ref-83)
84. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku, Dz.U. z 2016 r., poz. 1399. [↑](#footnote-ref-84)
85. Na podstawie art. 3 pkt 32d p.o.ś., to biologiczne, chemiczne i fizyczne procesy, których skutkiem jest ograniczenie ilości, ładunku, stężenia, toksyczności, dostępności oraz rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w glebie, ziemi i wodach, przebiegające samoistnie, bez ingerencji człowieka, ale których przebieg może być przez człowieka wspomagany. [↑](#footnote-ref-85)
86. T.j. z 2017 r., poz. 1849. [↑](#footnote-ref-86)
87. R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 65. [↑](#footnote-ref-87)
88. Idem, *Prawo ochrony środowiska,* Bydgoszcz 1994, s. 139. [↑](#footnote-ref-88)