

Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi

*/ Uniwersytet Łódzki, Zakład Prawa Ochrony Środowiska, ul. Narutowicza 59a, 90-131 Łódź
tel. (42) 6354600, email: mpg0609@eranet.pl

Przepisy o ochronie powierzchni ziemi w polskim ustawodawstwie wewnętrznym w istotny sposób zostały uzupełnione i zmodyfikowane wraz z wejściem w życie nowego systemu przepisów o ochronie środowiska, co miało miejsce głównie w 2001 r. Kolejne istotne zmiany miały miejsce w 2007 r. w związku z pojawieniem się regulacji dotyczących odpowiedzialności za zapobieganie i naprawianie szkód środowiskowych¹, zająd także prawdopodobnie za kolejne dwa lata, o ile przyjęty zostanie zaawansowany już projekt dyrektywy o ochronie gleby². Z tego względu opracowanie niniejsze w pierwszej części analizuje głównie stan prawny aktualny na koniec kwietnia 2007 r., w drugiej zaś wskazuje najważniejsze kierunki zmian wynikających z nowych przepisów. Uwagi dotyczące wprowadzanych zmian uwzględniono jednak także w części pierwszej, wskazując przepisy nowymi regulacjami (o odpowiedzialności za szkody) uchylane.

1. Prawne zasady ochrony powierzchni ziemi.

1.1. Pojęcie powierzchni ziemi i cel jej ochrony.

Pojęcie powierzchni ziemi

W art. 3 pkt. 25 ustawy Prawo ochrony środowiska³ zostało wprowadzone nowe w polskim prawodawstwie pojęcie „powierzchnia ziemi”. Zgodnie z definicją legalną zawartą w ustawie P.o.ś. „powierzchnią ziemi” jest ➔ **naturalne ukształtowanie terenu, gleba oraz znajdująca się pod nią warstwa ziemi do głębokości oddziaływania człowieka**, z tym, że pojęcie „gleba” oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie. W ten sposób zdefiniowane określenie „powierzchni ziemi” odbiega jednak od jego potocznego rozumienia. W języku potocznym przyjmujemy bowiem, że „powierzchnią” jest strona zewnętrzna lub górna warstwa czegoś; przestrzeń, teren o ustalonych, ograniczonych wymiarach lub o określonym przeznaczeniu⁴, czyli używając w języku potocznym pojęcia „powierzchnia ziemi”, w istocie mamy na myśli „wielkość” określonego wycinka ziemi liczoną w określonych jednostkach miary.

¹ - dyrektywa Parlamentu i Rady 2004/35/WE z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności w zakresie zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku (Dz.Urz.UE L 143 30.04.2004 p. 56) i wdrażająca jej postanowienia ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie;

² - projekt dyrektywy PE i RU z 22.09.2006 ustanawiającej ramy dla ochrony gleby oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE – COM(2006) 232 final, 2006/0086;

³ - ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz.U.2006.129.902 z późn.zm.;

⁴ - Bogusław Dunaj (red.), Popularny słownik języka polskiego, Warszawa 2000;

Ustawodawca przyjął, iż powierzchnię ziemi tworzą zróżnicowane obiekty, do których zaliczył naturalne ukształtowanie terenu, glebę oznaczającą górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie oraz znajdującą się pod glebą warstwę ziemi do głębokości oddziaływania człowieka. Próbę wyjaśnienia tego pojęcia podjął m. in. A. Lipiński, według którego nie ma wątpliwości, że tak pojmowana „powierzchnia ziemi” obejmuje część skorupy ziemskiej, która znajduje się w granicach RP, a „zamiarem ustawodawcy było objęcie ochroną wszystkich potencjalnych składników nieruchomości gruntowych”, wyliczonych w komentowanym przepisie⁵.

Ostateczne ustalenie znaczenia tego terminu, ze względu na niejednoznaczną terminologię przedstawianą w języku prawnym i potocznym, nie jest łatwe, ale dość istotne, chociażby z powodu konieczności ustalenia przestrzennego zakresu obowiązków odnoszących się do „powierzchni ziemi”. Z powyższych rozważań można wywnioskować, iż w świetle obecnie obowiązujących przepisów trudno jest jednoznacznie określić „jak wysoko” oraz „jak głęboko” przebiegają granice przestrzenne powierzchni ziemi, a przestrzenny zakres obowiązków odnoszących się do „powierzchni ziemi” daje się ustalić wyłącznie w oparciu o konkretnie ustalone stany faktyczne⁶.

Zakres i cel ochrony powierzchni ziemi

W latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku pojawiło się w ustawodawstwie polskim pojęcie prawnej ochrony gruntów, które zostało zdefiniowane jako kompleks powszechnie obowiązujących przepisów prawnych nakładających na organy państwowe, jednostki gospodarki uspołecznionej i osoby fizyczne prawny obowiązek oszczędnego dysponowania gruntami na cele nierolnicze, zakazujących na tych gruntach prowadzenia działalności powodującej pogorszenie stanu gleb, bądź ich zniszczenie, nakazujących przedsięwzięcie określonych prawnie czynności, zapobiegających takiemu pogarszaniu i zniszczeniu gleb oraz ustalających zadania i środki do przywracania urodzajności glebom zniszczonym, przez ich rekultywację⁷.

Po wejściu w życie ustawy z 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów⁸ definicję tę można było odnieść także do ochrony gruntów rolnych i leśnych, co było uzasadnione tym, że – jak wskazywano w doktrynie – ustawa ta doprowadziła do wzmożenia ochrony gruntów leśnych kosztem gruntów rolnych⁹. Z tej definicji, aktualnej do dzisiaj wynika, że przedmiotem ochrony prawnej mają być zasoby gruntów rolnych i leśnych w ich aspekcie ilościowym i jakościowym, zakresem ochrony prawnej w ujęciu przedmiotowym powinny być objęte grunty w rozumieniu przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a w ujęciu podmiotowym – grunty bez względu na charakter ich prawa własności. Treścią ochrony mają być przepisy prawne zapobiegające zmniejszaniu powierzchni gruntów, pogarszaniu ich jakości i zabezpieczające rekultywację gleb

⁵ - zob. A. Lipiński, Ustawa - Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Wrocław 2001, s.72-73 i 393;

⁶ - ibidem, s.73;

⁷ - M. Błażejczyk, Założenia prawnego unormowania ochrony gruntów rolnych, PiP 1966 r., z. 7-8, s. 74;

⁸ - ustawa z dnia 26 października 1971r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, Dz. U Nr 27 poz. 249 ze zm.;

⁹ - W. Radecki, Ustawa o ochronie gruntów leśnych i rolnych z komentarzem, Wrocław 1995r., s. 12;

zdegradowanych i zdewastowanych.

Wskazane założenia, dotyczące ochrony gruntów, zostały rozbudowane po wejściu w życie przepisów ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Ustawa ta wprowadziła bowiem również obowiązki związane z ochroną jakości gleby i ziemi oraz ukształtowania powierzchni ziemi. W konsekwencji w chwili obecnej ogólną podstawą dla działań związanych z ochroną powierzchni ziemi, w której określony został cel ochrony powierzchni ziemi, są właśnie przepisy ustawy P.o.ś., związane z ochroną zasobów środowiska, w szczególności dział IV w tytule II ustawy zatytułowany „Ochrona powierzchni ziemi”, w którym pojawiają się regulacje uzupełniające stan prawny określony przez przepisy szczególne zawarte w innych aktach prawnych, przede wszystkim w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰, ustawie o ochronie przyrody¹¹, ustawie Prawo geologiczne i górnicze¹².

Art.101 ustawy zakłada, że ochrona powierzchni ziemi polega na zapewnieniu jak najlepszej jej jakości, w szczególności poprzez:

- * racjonalne gospodarowanie,
- * zachowanie wartości przyrodniczych¹³,
- * zachowanie możliwości produkcyjnego wykorzystania,
- * ograniczanie zmian naturalnego ukształtowania,
- * utrzymanie jakości gleby i ziemi powyżej lub co najmniej na poziomie wymaganych standardów,
- * doprowadzenie jakości gleby i ziemi co najmniej do wymaganych standardów, gdy nie są one dotrzymane,
- * zachowanie wartości kulturowych, z uwzględnieniem archeologicznych dóbr kultury,

a także na zapobieganiu ruchom masowym ziemi¹⁴ i ich skutkom.

Zasadniczą natomiast i zarazem najbardziej szczegółową regulacją dotyczącą omawianej problematyki w zakresie ochrony zasobów i jakości gruntów jest **ustawa z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych**. Celem jej jest zachowanie jak największego obszaru gruntów, poprawa ich wartości oraz pełne wykorzystanie dla potrzeb produkcji rolnej i leśnej. Cel ten ma charakter wprawdzie gospodarczy, jednakże łączą się z nim także cele środowiskowe, bowiem grunty rolne i leśne należycie zagospodarowane są też pozytywnym elementem środowiska, podnoszącym jego wartość.

Ustawodawca w art.3 u.g.r. określił **cztery grupy zadań** i wynikających z nich obowiązków z zakresu ochrony gruntów, adresowanych także do organów administracji publicznej sprawujących nadzór i kontrolę nad ich realizacją.

Zadania te polegają na :

¹⁰ - ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, dalej określana skrótem u.g.r., Dz. U. z 2004, nr 121, poz. 1266 z późn. zm.;

¹¹ - ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, dalej określana skrótem u.o.p., Dz. U. nr 92, poz. 880 z późn. zm.;

¹² - ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, dalej określana skrótem pr.g.g., Dz. U z 2005r, nr 228. poz.1947 z późn. zm.

¹³ - konieczność zachowania wartości przyrodniczych w zakresie ochrony powierzchni ziemi jest realizowana na zasadach wskazanych w przepisach ustawy o ochronie przyrody;

¹⁴ - według definicji zawartej w art.3 pkt.32a ustawy P.o.ś. pod tym pojęciem należy rozumieć powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spęływanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby;

- ograniczaniu przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne, tzn. ograniczania innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych;
- zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych i leśnych, szkodom w produkcji rolnej i leśnej oraz w drzewostanach;
- poprawianiu wartości użytkowej gruntów oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności;
- przywracaniu gruntem zdegradowanym albo zdewastowanym ich wartości użytkowych lub przyrodniczych (rekultywacja).

Takie określenie zadań przez ustawodawcę pozwala na wyróżnienie dwóch podstawowych kierunków ochrony gruntów: **ochrony ilościowej** (pierwsza grupa zadań) i **ochrony jakościowej** (pozostałe grupy zadań).

1.2. Instrumenty ochrony powierzchni ziemi

Dla osiągnięcia założonych celów w zakresie ochrony powierzchni ziemi ustawodawca posługuje się odpowiednim zestawem instrumentów prawnych, które na podstawie analizy aktów normatywnych oraz poglądów formułowanych w literaturze przedmiotu można poddać wielu klasyfikacjom. Wydaje się, że podstawowym sposobem pogrupowania instrumentów prawnych ochrony powierzchni ziemi jest podział na instrumenty prewencyjne i represyjne¹⁵, dokonany ze względu na spełniane przez nie funkcje. Spośród nich najważniejsze znaczenie mają środki prewencyjne, ponieważ oddziałują na powierzchnię ziemi w sposób zabezpieczający, nie dopuszczając do jej degradacji. Do tego rodzaju instrumentów można zaliczyć m. in. instrumenty typu planistycznego, a wśród nich miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz plan gospodarowania na zdegradowanych gruntach, a także środki reglamentacyjne ograniczające dostępność korzystania z powierzchni ziemi jak np. standardy jakości gleby, decyzję rekultywacyjną, zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów, a także zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji.

Środkami represyjnymi są natomiast różnego rodzaju sankcje wymierzone w ramach odpowiedzialności karnej i cywilnej oraz sankcje administracyjne, szczególnie w postaci instytucji opłat podwyższonych i kar pieniężnych stosowanych m. in. za naruszenie ustalonych norm zanieczyszczeń, wstrzymania działalności przedsiębiorstwa, czy cofnięcia uprawnień, o których mowa w dalszej części rozdziału.

Instrumentem o złożonym charakterze prawnym jest możliwość zastosowania **odpowiedzialności quasi odszkodowawczej**, co wiąże się z naruszeniem przepisów administracyjnoprawnych i nie stanowi odszkodowania w rozumieniu przepisów k. c. Według W. Radeckiego¹⁶ jest to administracyjnoprawny obowiązek zapłacenia *sui generis* zadośćuczynienia pieniężnego, któremu nie odpowiada roszczenie cywilnoprawne. Taki charakter ma obowiązek opłat na rzecz Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (FOGR) z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i

¹⁵ - niektórzy autorzy wskazują, że obydwie funkcje najlepiej mogą realizować instrumenty prawno - finansowe, zob. m. in. L. Jastrzębski, Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa, PiP z. 11/1976, s. 72-73 i J. Małecki, Prawno - finansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska, Poznań 1982, s. 7-8;

¹⁶ - zob. W. Radecki, Koncepcje odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska, Organizacja. Metody. Technika., 1983, z. 7, s. 3-8;

wykorzystania próchnicznej warstwy gleby (art.14 ust. 4 u.g.r.). Sam nakaz zdjęcia próchnicznej warstwy gleby ma charakter fakultatywny i jest uzależniony od organu administracji. Na wypadek nieistnienia możliwości jego wykonania lub niewykonania, obok środków egzekucji administracyjnej, czyli np. grzywny w celu przymuszenia, ustawodawca wprowadził obowiązek zapłaty określonej kwoty pieniężnej. Jest to rodzaj sankcji administracyjnej, ale można przyznać jej charakter swoistego odszkodowania. Pomimo, iż uiszczenie stosownej opłaty nie przyczyni się bezpośrednio do poprawy wartości użytkowej innych gruntów, to trzeba zauważyć, że będzie miało oddziaływanie pośrednie, bowiem opłaty zasilają FOGR, którego środki przeznacza się na ochronę, rekultywację i poprawę jakości gruntów rolnych.

Szczególne miejsce wśród ogółu instrumentów ochrony powierzchni ziemi zajmują **instrumenty ekonomiczne**. Rozwiązania problemów zagrożenia i bariery ekologicznej doszukuje się bowiem coraz częściej właśnie na płaszczyźnie ekonomicznej¹⁷. Dzięki tym instrumentom ochrona środowiska i poszczególnych jego elementów przestaje być działaniem zewnętrznym czy ubocznym, stanowi natomiast ważną działalność gospodarczą¹⁸. W zakresie ochrony gruntów do najważniejszych instrumentów o tym charakterze należy zaliczyć opłaty z tytułu przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele oraz opłaty za działalność regulowaną prawem geologicznym i górnictwem, które zostały przedstawione w rozdziale dotyczącym instrumentów finansowoprawnych.

Przechodząc do omówienia instrumentów prawnych ochrony powierzchni ziemi, należy zauważyć, iż rozwiązania przyjęte na gruncie polskiego prawa są złożone i mało spójne. Powodu takiego stanu należy szukać w rozproszonym systemie regulacji ochrony środowiska dotyczącym ochrony powierzchni ziemi, bowiem przepisy odnoszące się do ochrony powierzchni ziemi nie występują wyłącznie w aktach prawnych z zakresu ochrony środowiska, ale również w aktach prawnych regulujących różne dziedziny życia społecznego. Jednakże podstawowe znaczenie odgrywa w tym zakresie ustawa Prawo ochrony środowiska, która wyznacza ogólne cele ochrony powierzchni ziemi, odsyłając jednocześnie do regulacji szczegółowych, zawartych w innych aktach prawnych, m.in. do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Instrumenty planowania i zagospodarowania przestrzennego należą do podstawowych prewencyjnych instrumentów ochrony jakościowej powierzchni ziemi. Kompleksowe ich sporządzenie w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹ powinno uwzględniać wymagania: 1) ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, 2) ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, 3) ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, 4) ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych, a ponadto uwzględniać walory: architektoniczne, krajobrazowe i ekonomiczne przestrzeni, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz interesu publicznego i prawa

¹⁷ - A. Kostecki, Rola instytucji prawnofinansowych w zakresie ochrony i kształtowania środowiska człowieka, Krakowskie Studia Prawnicze 1983, rok XVI s. 127;

¹⁸ - K. Górka, Ekonomiczne aspekty ochrony Srodowiska, Warszawa 2001, s. 115-116;

¹⁹ - ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dalej określana skrótem u.z.p., Dz. U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.;

własności (art. 1 ust. 2 u.z.p.)²⁰.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a ponadto określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tak więc instrumentem prawnym mogącym najpełniej służyć kompleksowemu rozwiązywaniu problemów związanych z kształtowaniem przestrzeni jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jednak w obecnym stanie prawnym ustawodawca odszedł od zasady powszechności planowania przestrzennego i w związku z tym, zgodnie z przepisami art. 14 u.z.p., to rada gminy rozstrzyga o tym, czy miejscowy plan ma być sporządzony, chyba że wymagają tego przepisy odrębne (m.in. art. 53 ustawy Prawo geologiczne i górnicze przewiduje obowiązek sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie utworzenia terenu górniczego²¹, w związku z uzyskiwaniem koncesji na wydobywanie kopalin, o którym mowa w następnym podrozdziale). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym także określa obszary, dla których istnieje obowiązek sporządzenia planów miejscowych, należą do nich obszary:

- 1) wymagające scaleń i podziału nieruchomości;
- 2) rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m²;
- 3) przestrzeni publicznej (art. 10 ust. 2 pkt 8 u.z.p.).

Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie sporządza się natomiast dla terenów zamkniętych zdefiniowanych w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne²².

Zgodnie z art. 72 P.o.ś. instytucja planowania przestrzennego w gminie jest środkiem prewencji, który pozwala ustalać proporcje pozwalające na zachowanie lub przywracanie na określonych terenach równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia. Jest to istotny instrument realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w stosunku do powierzchni ziemi, w którym ustalone zostaną programy racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi i racjonalnego gospodarowania zasobami gleb. W omawianym przepisie ustawodawca wskazał niektóre wymagania, jakie powinien uwzględniać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin dla zapewnienia utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, do których m.in. należy:

- ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;

²⁰ - podstawą określenia tych rozwiązań planistycznych, które dotyczą ochrony środowiska, są m. in. opracowania ekofizjograficzne, które zdefiniowano jako dokumentacje sporządzane na potrzeby planów zagospodarowania przestrzennego, charakteryzujące poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym planem i ich wzajemne powiązania; szczegóły określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych, Dz. U. Nr 155, poz. 1298;

²¹ - stosownie do art. 6 pkt 9 pr.g.g. wspomnianym terenem jest określona w koncesji na wydobywanie kopaliny przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego;

²² - ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2000r., nr 100, poz. 1086 z późn. zm. W świetle przepisów tej ustawy tereny zamknięte to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych (art. 2 pkt 9);

- uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż;
- zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi;
- uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej;
- zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych.

Przykładowo zostały też wyliczone zadania, które powinny być uwzględnione w zakresie racjonalnego gospodarowania zasobami ziemi, są to m. in. odpowiednie sposoby zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi. Rejestry zawierające informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach, na których występują te ruchy, znalazły się w wykazie dokumentów, które zgodnie z ustawą P.o.ś., podlegają udostępnieniu w zakresie informacji o środowisku i jego ochronie w nich zawartych.

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji – w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust.2 u.z.p.)

W związku z powyższym założenia polityki przestrzennej gminy zawarte są przede wszystkim w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Celem tego dokumentu jest określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek sporządzania studium istnieje bez względu na to, czy gmina zamierza uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ów dokument powinien zawierać m. in. lokalne wartości zasobów środowiska i jego założenia a ponadto zarysowywać politykę przestrzenną gminy, sporządzoną z uwzględnieniem strategii rozwoju województwa zawartą w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin należy brać pod uwagę potrzeby w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom. W studium uwzględnia się również m. in. warunki zagospodarowania terenu, wynikające ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 10 ust.1 pkt 3 u.z.p.) oraz określa się, w zależności od potrzeb, szczególne warunki zagospodarowania terenów, wynikające m. in. z potrzeb ochrony ilościowej gruntów (art. 10 ust. 1 pkt 9 u.z.p.). Ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych, jednak nie jest to akt prawa miejscowego (art. 9 ust. 4-5 u.z.p.), a dokument urzędowy. Zarówno studium, jak i plan zagospodarowania uwzględniają uwarunkowania wynikające ze stanu i funkcjonowania środowiska przyrodniczego, jak również stanu rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Plan gospodarowania na zdegradowanych gruntach rolnych

Poważnym źródłem zanieczyszczenia ziemi oraz pozostałych elementów środowiska jest przemysł. Dlatego też trzonem prawnej regulacji jakościowej ochrony gruntów rolnych i leśnych są rozwiązania ustanawiające obowiązki na rzecz zakładów przemysłowych, których działalność wpływa na jakość produkcji rolnej.

Znajdujące się wokół ośrodków przemysłowych grunty rolne bardzo często są zanieczyszczone w stopniu utrudniającym produkcję rolną bądź uniemożliwiającym

uzyskanie produktów, surowców bezpiecznych dla zdrowia i życia ludzkiego. Zgodnie z art. 16 u.g.r. właśnie dla takich gruntów położonych na obszarach ograniczonego użytkowania wokół zakładów przemysłowych, a także dla innych gruntów zdegradowanych lub zdewastowanych, należy opracować plan zagospodarowania. Projekt planu gospodarowania na gruntach powinien określać rodzaje występujących zanieczyszczeń i ich wpływ na istniejący sposób zagospodarowania, kierunki i wielkość produkcji rolnej, rośliny, które mogą być uprawiane i zalecenia dotyczące uprawy, ewentualne obowiązki związane z prowadzeniem produkcji zwierzęcej, w tym rybackiej oraz sposoby przeciwdziałania zmniejszeniu wartości użytkowej gleb. Plan ma wskazywać kierunki zmian w produkcji rolnej prowadzonej na terenie ujemnego oddziaływania zakładu na takie uprawy, które w mniejszy sposób są podatne na zanieczyszczenia lub w skrajnych przypadkach na rośliny nieprzeznaczone do spożycia. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia²³, środki spożywcze muszą odpowiadać zdrowotnym warunkom jakości, a w razie naruszenia norm, można zakazać produkcji lub wprowadzania do obrotu tego produktu lub nawet nakazać zniszczenie go, jeżeli zostanie stwierdzone, że wykorzystanie tego produktu mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia ludzkiego.

Sporządzenie projektu planu gospodarowania na gruntach położonych na obszarach ograniczonego użytkowania istniejących wokół zakładów przemysłowych, a także na gruntach zdewastowanych i zdegradowanych, leżących poza tymi obszarami (art. 16 ust. 1 i art. 19 u.g.r.) jest obligatoryjne. Po opracowaniu projektu planu jest on dostępny w urzędzie gminy dla właścicieli objętych nim gruntów rolnych przez okres 30 dni, o czym należy powiadomić ich na piśmie, w celu umożliwienia im zgłoszenie wniosków i uwag. Następnie rada gminy, po uzyskaniu opinii odpowiednich podmiotów, podejmuje jako zadanie własne uchwałę w przedmiocie zatwierdzenia planu. Koszty sporządzenia opinii pokrywa zakład przemysłowy, którego działalność uzasadnia potrzebę zmian profilu produkcji rolnej.

Zgodnie z art. 16 ust. 5 u.g.r. plan ma charakter wiążący i rolnik musi dostosować się do warunków gospodarowania stwarzanych mu przez zakład przemysłowy²⁴. W razie prowadzenia produkcji w sposób naruszający ustalenia planu, polegający na uprawianiu roślin nieprzewidzianych w planie i na niezastosowaniu się do zaleceń dotyczących ich uprawy i sposobu gospodarczego wykorzystania roślin oraz na niewykonaniu obowiązków związanych z prowadzeniem produkcji zwierzęcej, w tym rybackiej, wójt w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem sanitarnym, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntów w oznaczonym terminie zniszczenie określonych upraw, a w przypadku produkcji zwierzęcej, przemieszczenia zwierząt poza obszar ograniczonego użytkowania lub dokonania ich uboju bez odszkodowania. Istotną wadą tej regulacji jest jednak brak wskazania miejsca i zapewnienia warunków przemieszczenia zwierząt.

Właścicielowi gruntów, który stosując się do wymagań takiego planu poniósł szkodę przez obniżenie poziomu produkcji rolnej lub leśnej, przysługuje odszkodowanie od zakładu przemysłowego. W przypadku obniżenia poziomu produkcji w ciągu trzech lat co najmniej o jedną trzecią dotychczasowej wartości, właściciel ma w stosunku do zakładu roszczenie o wykup całości lub części gruntów

²³ - ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Dz. U. z 2005, Nr 31, poz. 265 z póź. zm.

²⁴ - W. Pańko, Ochrona gruntów rolnych, czyli o sprzeczności interesów i ich kojarzeniu, RPEiS z.4/1985, s. 24;

według cen wolnorynkowych. Jak słusznie zauważa A. Lipiński²⁵ w praktyce to rozwiązanie może okazać się mało skuteczne, gdyż zanieczyszczenia gleby są powodowane oddziaływaniem wielu podmiotów, trudnych do identyfikacji, a nawet często już nieistniejących.

Standardy jakości gleby

Cel ochrony powierzchni ziemi ma być osiąganym poprzez stosowanie zespołu środków prawnych, z których najważniejsze w praktyce znaczenie mają środki o charakterze administracyjno – prawnym. Środki te mają najczęściej charakter tzw. standardów, wykorzystywanych przede wszystkim przy realizacji „zasady zanieczyszczający płaci”. Za pomocą systemu normatywów (standardów) na sprawcę zanieczyszczenia może zostać nałożony obowiązek przestrzegania określonych wymagań ochronnych. Mogą one również być wykorzystywane jako podstawa przy ustalaniu odpowiednich opłat i podatków. Niewątpliwie słabą stroną standardów, jako instrumentu o charakterze prewencyjnym, jest ich stały poziom, w związku z czym istnieje zagrożenie, że sprawcy mogą nie być zainteresowani zmniejszeniem poziomu zanieczyszczeń poniżej norm ustalonych.

W zakresie ochrony powierzchni ziemi ustawodawca wprowadził standardy jakości określające wartości liczbowe niektórych substancji w glebie albo ziemi, poniżej których żadna z funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi nie jest naruszona. Funkcję pełnioną przez powierzchnię ziemi ocenia się na podstawie jej faktycznego zagospodarowania i wykorzystania gruntu, chyba że inna funkcja wynika z planu zagospodarowania przestrzennego.

Standardy jakości gleby lub ziemi, z uwzględnieniem ich funkcji aktualnej i planowanej ustala się, zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi²⁶, dla trzech grup rodzajów gruntów:

1) grupa A, do której zalicza się nieruchomości gruntowe wchodzące w skład obszaru poddanego ochronie na podstawie przepisów ustawy – Prawo wodne, obszary poddane ochronie na podstawie przepisów o ochronie przyrody; jeżeli utrzymanie aktualnego poziomu zanieczyszczenia gruntów nie stwarza zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska – dla obszarów tych stężenia zachowują standardy wynikające ze stanu faktycznego,

2) grupa B – grunty zaliczone do użytków rolnych z wyłączeniem gruntów pod stawami i gruntów pod rowami, grunty leśne oraz zadrzewione, nieużytki, a także grunty zabudowane i zurbanizowane z wyłączeniem terenów przemysłowych, użytków kopalnych oraz terenów komunikacyjnych;

3) grupa C – tereny przemysłowe, użytki kopalne, tereny komunikacyjne.

Wartości dopuszczalne stężeń w ziemi lub glebie określone są w załączniku do rozporządzenia²⁷. Ponadto dopuszczalne stężenie metali ciężkich w glebach znajdujących się na terenach gospodarstw, w których może być prowadzona produkcja rolna metodami ekologicznymi, określają przepisy o rolnictwie ekologicznym. Glebę lub ziemię uważa się za zanieczyszczoną, gdy stężenie co najmniej jednej substancji przekracza wartość dopuszczalną, chyba, że

²⁵ - A. Lipiński, Prawne podstawy ochrony środowiska, Kraków 2004, s. 118;

²⁶ - rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi, Dz. U. Nr 165, poz. 1359;

²⁷ - załącznik określa wartości dopuszczalne stężeń w glebie lub ziemi 57 substancji ujętych w sześciu grupach: metale, nieorganiczne, węglowodorowe, węglowodory chlorowane, środki ochrony roślin i pozostałe zanieczyszczenia (m.in. pirydyna, fenol itp.);

przekroczenie wynika z naturalnie wysokiej zawartości substancji w środowisku.

Wartości dopuszczalne stężeń w ziemi lub glebie ustala się w trzech etapach:

- ustalenie listy substancji, których wystąpienie jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danej nieruchomości lub w jej sąsiedztwie działalność;
- przeprowadzenie pomiarów wstępnych, których celem jest ustalenie czy owe substancje faktycznie występują;
- badania szczegółowe w celu określenia stężeń substancji ustalonych i wskazanie zakresu i sposobu przeprowadzenia rekultywacji gleby lub ziemi.

Ponadto gleba lub ziemia używane w pracach ziemnych oraz używane do tego celu osady pochodzące z dna zbiorników powierzchniowych wód stojących lub płynących, powinny także spełniać kryteria standardów jakości gleby (ziemi) dla gruntów występujących w miejscu ich przeznaczenia.

Decyzja rekultywacyjna

O ile na danym obszarze doszło do przekroczenia standardów jakości gleby lub ziemi podlega ona obowiązkowi rekultywacji. W naukach rolniczych²⁸ przez rekultywację rozumie się wykonanie zespołu zabiegów i czynności w celu przywrócenia terenom zdewastowanym zdolności produkcyjnych lub użytkowych. Rekultywacja obejmuje dwa procesy: rekultywację właściwą i zagospodarowanie, a jej przeprowadzenie wymaga kilku etapów. W pierwszym dokonuje się inwentaryzacji obszaru zdegradowanego, w drugim opracowuje się projekt techniczno – ekonomiczny rekultywacji i zagospodarowania, a w trzecim następuje realizacja projektu. Zagospodarowanie gruntów przybiera zazwyczaj postać zagospodarowania rolnego, leśnego lub rekreacyjnego.

Ustawodawca dostosował się do szeregu pojęć stworzonych w naukach przyrodniczych i sformułował w art. 4 pkt 18 i 19 u.g.r. definicję rekultywacji i zagospodarowania gruntów. **Rekultywacja gruntów rolnych i leśnych polega na nadaniu lub przywróceniu gruntem zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych poprzez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawę właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub budowę niezbędnych dróg**, natomiast zagospodarowanie gruntów to rolnicze, leśne lub inne użytkowanie gruntów zrehabilitowanych.

Istotą rekultywacji, zgodnie z art. 103 ust. 1 P.o.ś., jest przywrócenie powierzchni ziemi do stanu poprzedniego w związku z niekorzystnym przekształceniem naturalnego ukształtowania terenu, a także przywrócenie jej do stanu wymaganego standardami jakości, o których mowa była wcześniej. Jak słusznie zauważa A. Lipiński należy jednak przyjąć, że nie dotyczy to sytuacji, gdy opisane wyżej zmiany tzn. zaistnienie zanieczyszczeń bądź innych niekorzystnych przekształceń są zgodne z przeznaczeniem terenu, zwłaszcza ustalonym przez organ administracji publicznej np. w drodze decyzji umożliwiających urządzenie składowiska odpadów. Jeżeli takie przekształcenia powierzchni są zgodne z prawem, obowiązek rekultywacji może powstać dopiero po zakończeniu działalności²⁹. W przepisie tym rekultywacja jest rozumiana jako sposób naprawienia szkody w elemencie środowiska, w związku z czym art.103 ust.1 i 2 będą z dniem 30 kwietnia 2007 r. uchylone i zastąpione ogólnymi zasadami odpowiedzialności za szkody środowiskowe.

²⁸ - zob. np. S. Bieszczad, J. Sobota (red.), Zagrożenie, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczo – rolniczego, Wrocław 1993, s. 195 i nast.;

²⁹ - A. Lipiński, Prawne podstawy...op.cit., s. 111 – 112;

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych ustanawia nakaz, by w działalności przemysłowej rekultywacja i zagospodarowanie gruntów były planowane, projektowane i realizowane na wszystkich jej etapach. Art. 20 ust. 4 u.g.r. wskazuje także maksymalny okres prac rekultywacyjnych, które prowadzący działalność przemysłową ma obowiązek zrealizować. Rekultywację gruntów prowadzi się w miarę, jak grunty te stają się zbędne do prowadzenia działalności przemysłowej, oraz kończy się w terminie do 5 lat od jej zaprzestania. Inaczej ustawodawca podchodzi do problemu szkód górniczych, gdzie na terenach przewidywanego osiadania gruntów zakład przemysłowy, na wniosek właściciela, rozpoczyna rekultywację przed wystąpieniem degradacji gruntów.

W świetle przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów rolnych i leśnych jest zobowiązana do ich rekultywacji na własny koszt (art. 20 ust. 1). Rekultywacji na cele rolnicze gruntów położonych, w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi, dokonuje starosta przy wykorzystaniu środków FOGR, a rekultywacji gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia – przy wykorzystaniu środków budżetu państwa, na zasadach określonych w przepisach o lasach³⁰.

W świetle art. 22 u.g.r. decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania wydaje starosta po zasięgnięciu opinii:

- dyrektora właściwego okręgowego urzędu górniczego – w odniesieniu do działalności górniczej, w tym do terenów górniczych,
- dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektora parku narodowego – w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji,
- wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.g.r. decyzje w sprawach rekultywacji określają m. in.:

- stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów,
- osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów,
- kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów,
- uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną.

Według przepisów ustawy P.o.ś. obowiązek rekultywacji spoczywa na władającym powierzchnią ziemi, na której występuje zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu³¹. Zgodnie z art. 3 pkt 44 P.o.ś. jest nim właściciel, chyba że w ewidencji gruntów ujawniony jest ktoś inny. Jeżeli jednak władający wykaże, iż stan zanieczyszczenia bądź niekorzystnego przekształcenia zaistniał po objęciu przez niego władania i został spowodowany przez inny podmiot, to obowiązek rekultywacji spoczywa na tym podmiocie. Natomiast jeżeli doszło do takiego stanu za zgodą lub wiedzą

³⁰ - ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, dalej określana skrótem u.o.l., Dz. U. z 2005r., nr 45, poz. 435 z późn. zm.; na podstawie art. 12 ust. 2 u.o.l. decyzję administracyjną w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów zagospodarowania i ochrony gruntów leśnych podejmują: Minister Środowiska na wniosek Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych – w odniesieniu do lasów państwowych oraz starosta na wniosek właściciela lasu po zaopiniowaniu przez nadleśniczego – w odniesieniu do lasów niepaństwowych.

³¹ - ta zasada z dniem 30 kwietnia 2007 zostanie zastąpiona ogólnymi zasadami odpowiedzialności za szkody środowiskowe (ustawa z 7 marca 2007 r.);

władającego, obowiązek rekultywacji solidarnie obciąża władającego i sprawcę.

Zgodnie z art. 102 ust. 4 i 5 P.o.ś. do dokonania rekultywacji może być także zobowiązany starosta, jeżeli:

- podmiot, którego działanie powoduje konieczność rekultywacji, nie dysponuje prawem do korzystania z gruntu w celu wykonania wspomnianych obowiązków lub
- egzekucja obowiązku rekultywacji okazała się bezskuteczna bądź nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego lub
- stan uzasadniający potrzebę rekultywacji zaistniał w wyniku klęski żywiołowej.

Starosta dokonuje rekultywacji także wówczas, gdy z uwagi na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku konieczne jest jej natychmiastowe wykonanie.

Rekultywacji, w większości przedstawionych przypadków, starosta dokonuje na koszt zobowiązanego, o szczegółach rozstrzygając w decyzji administracyjnej³². Zgodnie z art. 106 P.o.ś. zobowiązany do rekultywacji winien uzgodnić jej warunki ze starostą, co następuje w drodze decyzji administracyjnej, określającej m. in. zakres, sposób i termin zakończenia rekultywacji. Jest ona wymagana także wtedy, gdy obowiązek rekultywacji spoczywa na samym staroście (art. 108 ust. 1 P.o.ś.)³³.

Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych.

W zakresie ochrony ilościowej gruntów ustawodawca przyznał organom administracji publicznej uprawnienie do wydawania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne, mających postać decyzji administracyjnych. W świetle art. 7 ust. 1 u.g.r. przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego sporządzonego przez organy gminy w trybie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.g.r. przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

- gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rolnictwa,
- gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa
 - wymaga **uzyskania zgody ministra** właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby,

natomiast przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

- gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas IV, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha,
- gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego i torfowisk, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha,
- oraz pozostałych gruntów leśnych
 - wymaga **uzyskania zgody wojewody** wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Stosownie do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w przypadku przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, bez względu na cel czy

³² - odpowiednio stosuje się tu przepisy o zobowiązaniach podatkowych ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.;

³³ - przepisy art.102, 106-108 ustawy P.o.ś. z dniem 30 kwietnia 2007 zostaną zastąpione ogólnymi zasadami odpowiedzialności za szkody środowiskowe (ustawa z 7 marca 2007 r.);

powierzchnię gruntu leśnego, zawsze wymagane jest **uzyskanie zgody** właściwego organu. I tak decyzję o przeznaczeniu gruntów leśnych, stanowiących własność Skarbu Państwa, na cele nierolnicze i nieleśne podejmuje minister właściwy do spraw środowiska lub upoważniony przez niego podmiot (art. 7 ust. 2 pkt 2 u.g.r.), w odniesieniu zaś do pozostałych gruntów leśnych – wojewoda (art. 7 ust. 2 pkt 5 u.g.r.). W obu przypadkach prawny obowiązek uzyskania zgody nie zależy od powierzchni i jakości gruntów leśnych, natomiast kryterium podziału kompetencji pomiędzy ministra (naczelnym organem administracji rządowej) i wojewodę stanowi tytuł własności gruntów leśnych.

Inaczej rzecz się przedstawia z ustaleniem organu właściwego do wyrażenia zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych, bowiem tu ma znaczenie powierzchnia i klasa bonitacyjna tych gruntów. W świetle przepisów ustawy obowiązek uzyskania zgody określonego organu administracji na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych dotyczy tylko użytków rolnych i torfowisk, z pominięciem innych kategorii gruntu rolnego. Poza tym, zdaniem E. Kremera³⁴, sam fakt, iż użytek rolny ma być przeznaczony na cele nierolnicze, nie powoduje jeszcze obowiązku uzyskania zgody odpowiedniego organu. Bowiem zgoda taka jest potrzebna wówczas, gdy spełnione są przesłanki wymienione w ustawie, takie jak powierzchnia użytków rolnych przeznaczonych do wyłączenia, ich klasa bądź cel, na który mają być przeznaczone użytki rolne. W świetle powyższego zgody takiej udzielają – minister właściwy do spraw rolnictwa (użytki rolne klas I – III o obszarze przekraczającym 0,5 ha) i wojewoda, po uzyskaniu opinii izby rolniczej (użytki rolne klas IV oraz użytki rolne klas V i VI wytworzone z gleb pochodzenia organicznego oraz torfowisk o obszarze przekraczającym 1 ha) – art. 7 ust. 2 pkt 1, 3, 4 u.g.r.

Wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów następuje na wniosek wójta, do którego dołączana jest opinia dyrektora RDLP, gdy grunty leśne stanowią własność Skarbu Państwa, bądź opinia dyrektora parku narodowego, gdy grunty położone są na terenie parku (art. 7 ust. 3 u.g.r.).

Natomiast, zgodnie z art. 7 ust. 4 u.g.r., w odniesieniu do gruntów rolnych, stanowiących użytki rolne klas I – III o obszarze przekraczającym 0,5 ha i gruntów leśnych, stanowiących własność Skarbu Państwa wójt przekazuje wniosek za pośrednictwem wojewody, który dołącza swoją opinię i tę wraz z wnioskiem obowiązany jest doręczyć właściwemu ministrowi w terminie do 30 dni (licząc od dnia złożenia wniosku przez wójta). Ten wniosek powinien odpowiadać wymaganiom formalnym określonym w art. 10 u.g.r., np. powinien zawierać ekonomiczne uzasadnienie przeznaczenia gruntów, wykaz ich powierzchni itd. W przypadku braków formalnych wniosku właściwy minister zobowiązany jest wezwać wójta do ich uzupełnienia w terminie 7 dni na zasadach określonych w k.p.a. Niezależnie od tego minister właściwy do spraw rolnictwa i minister właściwy do spraw środowiska może, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, odstąpić od proceduralnego wymogu przedłożenia uzasadnienia ekonomicznego oraz rozwiązań wariantowych w zakresie rekultywacji gruntów przeznaczonych na cele inwestycji górniczych. Ocenny charakter „szczególnie uzasadnionych przypadków” powoduje, że decyzja o zwolnieniu z konieczności dochowania tych wymogów pozostawiona jest swobodnemu uznaniu ministrów. Należy też podkreślić, że wspomniane wcześniej opinie, zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami, nie są dla organów wydających zezwolenia wiążące. Ponadto organ właściwy w sprawie

³⁴ - E. Kremer, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r., Przegląd Sądowy 1997 r., z. 5, s. 42;

wyrażenia zgody na przeznaczanie gruntów na cele nierolne i nieleśne, stosownie do art. 7 ust. 5 u.g.r., może żądać od wójta przedstawienia wielu wariantów przestrzennej zabudowy gruntów.

Zmiana przeznaczenia wskazanych w ustawie gruntów rolnych i leśnych musi nastąpić na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego za zgodą właściwych organów. Jednakże, zgodnie z art. 8 u.g.r., ustawodawca dopuszcza wyjątek od takiego trybu postępowania w przypadku okresowego wyłączenia gruntów z produkcji, związanego z podjęciem natychmiastowych działań interwencyjnych wynikających z klęsk żywiołowych lub wypadków losowych.

Zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej.

Institucja wyłączenia z produkcji rolnej lub leśnej służy jako instrument ochrony ilościowej gruntów rolnych i leśnych, wiąże się bowiem z rozpoczęciem na nich działalności innej niż rolnicza czy leśna. Na wyłączenie gruntów z produkcji nie wystarcza jednak sama zmiana przeznaczenia terenu w planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca wymaga, aby wyłączenie gruntów z produkcji nastąpiło po wydaniu odrębnej decyzji zezwalającej. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy grunty rolne mają być użytkowane na cele leśne (art. 11 ust.6 u.g.r.).

Zgodnie z art. 4 pkt 11 u.g.r. przez **wyłączenie gruntów z produkcji** należy rozumieć → rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów. Oznacza to, że wyłączenie gruntów z produkcji jest czynnością faktyczną, polegającą na rozpoczęciu innego użytkowania³⁵, w odniesieniu m.in. do użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczanych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także przeznaczonych na cele nierolnicze, nieleśne gruntów leśnych. Warunkiem wyłączenia gruntów z produkcji jest uzyskanie decyzji administracyjnej o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, do której wydania organami kompetentnymi są organy administracji publicznej wymienione w art. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. starosta, dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych i dyrektor parku narodowego. Pierwszy z nich właściwy jest wówczas, gdy wyłączenie dotyczy gruntów rolnych, drugi – gdy dotyczy gruntów leśnych, trzeci zaś – gruntów rolnych lub leśnych wchodzących w skład parku narodowego (art.11 ust.1 i 2 u.g.r.).

Decyzje w tych sprawach podejmowane są na wniosek podmiotu ubiegającego się o wyłączenie gruntów z produkcji w trybie postępowania administracyjnego, przy dopełnieniu warunków określonych w art.11 – 14 u.g.r. Nie są one aktami administracyjnymi uznaniowymi, ale decyzjami związanymi, które organy ochronne są zobowiązane wydać i określić w nich warunki wyłączenia.

Organ administracji publicznej, wydając decyzję o wyłączeniu gruntów z produkcji, udziela zezwolenia i określa obowiązki z tym związane (art.11 ust.1 u.g.r.). Uzyskanie zezwolenia na wyłączenie gruntu z produkcji łączy się z obowiązkiem uiszczenia należności i opłat rocznych oraz jednorazowego odszkodowania, w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu (art.12 ust.1 u.g.r.), których wysokość ustalana jest na podstawie przepisów art.12 – 14 u.g.r. zależnie od klasy bonitacyjnej gruntów i ich charakteru.

Poza tymi obowiązkami, które muszą się znaleźć w każdej decyzji o wyłączeniu gruntów, organ administracji publicznej może ponadto, po zasięgnięciu opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, nałożyć na podmiot wyłączający grunty z produkcji

³⁵ - zob. W. Radecki, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z komentarzem, Wrocław 1998, s. 51;

obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej gleby z gruntów rolnych określonych klas bonitacyjnych (najwyższych) i torfowisk oraz wykorzystania jej na cele poprawy wartości użytkowej gruntów (art.14 ust.1 u.g.r.). Obowiązek ten, nałożony w decyzji o zezwoleniu na wyłączenie gruntów z produkcji przez starostę albo przez dyrektora parku narodowego, powinien zostać szczegółowo przez te organy określony. W przypadku niewykonania obowiązku określonego decyzją, wydaną na podstawie art.14 ust.1 u.g.r. i innych obowiązków wymienionych w ustawie odpowiedni organ administracji publicznej może zastosować środki egzekucji administracyjnej o charakterze pieniężnym i niepieniężnym przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art.30 u.g.r.). W oparciu o treść tej ustawy należy przyjąć, że w razie egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, organ wymieniony w art.5 u.g.r. występuje jednocześnie w pozycji wierzyciela i organu egzekucyjnego.

2. Odpowiedzialność za szkody środowiskowe.

Omówienie powinno obejmować zarówno przepisy dyrektywy, jak i zawarte w aktach wewnętrznych, ze względu na istotne znaczenie konstrukcji przyjmowanych w dyrektywie dla całego systemu prawa ochrony środowiska³⁶, nie tylko dla ustawy o odpowiedzialności za szkody środowiskowe.

Celem dyrektywy 2004/35/WE jest pełniejsze wdrażanie zasady „zanieczyszczający płaci”, w związku z czym założono, że podmiot gospodarczy wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód musi być za nie odpowiedzialny finansowo. Zakładany efekt nowych przepisów zmierza do tego, aby podmioty gospodarcze podejmowały środki i opracowywały praktyki minimalizujące ryzyko wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu, dzięki czemu ograniczałyby w ten sposób możliwości poniesienia finansowej odpowiedzialności za szkody³⁷. Dyrektywa definiuje pojęcie „szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu” (art.2) – jest to mierzalna negatywna zmiana w zasobach naturalnych lub mierzalne osłabienie użyteczności zasobów naturalnych, które może ujawnić się bezpośrednio lub pośrednio. W szczególności szkodą taką są –

- szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych (poza szkodami spowodowanymi działaniami legalnymi)
- szkody wyrządzone w wodach (negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny lub ilościowy stan bądź ekologiczny potencjał wód)
- szkody dotyczące powierzchni ziemi (dowolne zanieczyszczenie ziemi stwarzające znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi)

Dyrektywa obejmuje swoimi postanowieniami szkody wyrządzone środowisku przez wykonywanie działalności wymienionej w zał. III oraz wszelkie bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód w wyniku wspomnianej działalności, a także szkody wyrządzone gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym przez wykonywanie działalności innej niż wymieniona w zał. III oraz bezpośrednie

³⁶ - zob. szerzej M. Górski – EU-Umwelthaftungsrichtlinie und polnische Haftungsregelungen bei Umweltschäden – eine vergleichende Problemdarstellung; [w:] - L. Knopp (red.) – Neues Europäisches Umwelthaftungsrecht und seine Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft; Heidelberg 2003, s.193;

³⁷ - zob. tu np. L. Knopp – Neues Europäisches Umwelthaftungsrecht: Die Umwelthaftungsrichtlinie; [w:] - L. Knopp (red.) – Neues Europäisches Umwelthaftungsrecht und seine Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft; Heidelberg 2003, s.49;

zagrożenie wystąpieniem takich szkód (w powiązaniu z winą lub zaniedbaniem podmiotu gospodarczego). W załączniku III wymienione są dość różne rodzaje działalności, w szczególności prowadzone na podstawie pozwolenia zintegrowanego lub innego pozwolenia emisyjnego, związane z gospodarowaniem odpadami (w tym ich transgranicznym przemieszczaniem), prowadzeniem transportu materiałów niebezpiecznych, związane z GMO (organizmami modyfikowanymi genetycznie).

Dyrektywa wymaga aby w przypadku, gdy szkody wyrządzone środowisku naturalnemu jeszcze nie wystąpiły, ale istnieje bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód, podmiot gospodarczy podejmował bezzwłocznie niezbędne środki zapobiegawcze. Właściwe władze powinny zażądać podjęcia środków zapobiegawczych przez podmiot gospodarczy. Jeśli podmiot gospodarczy nie spełnia nałożonych obowiązków, właściwe władze mogą w ostateczności podjąć takie środki samodzielnie. W przypadku pojawienia się szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu podmiot gospodarczy powinien bezzwłocznie poinformować właściwe władze oraz podjąć niezbędne środki zaradcze, zgodne z art.7. Jeśli podmiot gospodarczy nie spełnia obowiązków właściwe władze mogą ostatecznie podjąć takie środki samodzielnie. Podmiot gospodarczy ponosi wszystkie koszty działań zapobiegawczych i zaradczych podjętych na podstawie dyrektywy. Dyrektywa wymaga także stosowania instytucji zabezpieczenia roszczeń.

Postanowienia dyrektywy transponuje do prawa polskiego ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³⁸. Głównym założeniem ustawy, podobnie jak i dyrektywy, jest zapewnienie rzeczywistego wdrożenia zasady „zanieczyszczający płaci” czyli, według art.7 ustawy P.o.ś., zasady odpowiedzialności sprawcy (oraz potencjalnego) zanieczyszczenia środowiska za konsekwencje takiego zanieczyszczenia (za zapobieganie potencjalnym konsekwencjom). Ustawa wprowadza szereg nowych definicji, w tym definicję bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, działań naprawczych, działań zapobiegawczych, emisji (zmienionej w stosunku do definicji z ustawy P.o.ś.), funkcji elementów przyrodniczych, naprawy elementów przyrodniczych, szkody w środowisku³⁹, stanu początkowego (środowiska lub jego elementów przed momentem wystąpienia szkody). W kontekście wskazanej definicji szkody, w odniesieniu do powierzchni ziemi (pkt.c definicji) warto zauważyć, iż jest ono węższe niż przewidywane aktualną jeszcze treścią art.102 ust.1 ustawy P.o.ś. Ten bowiem przepis zobowiązuje do naprawienia także szkody polegającej na niekorzystnym

³⁸ - Dz.U.2007.75.493;

³⁹ - art. 6 pkt.11 ustawy rozumie przez taką szkodę negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:

- a) w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- b) w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód,
- c) w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie zdrowia ludzi;

przekształceniu powierzchni ziemi.

W ustawie wskazano, zgodnie z załącznikiem III do dyrektywy, rodzaje działalności powodującej ryzyko wystąpienia szkody w środowisku (art.3). Warto przytoczyć ten przepis, bowiem decyduje on o podmiotowym zakresie obowiązywania ustawy. Do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku przepis zalicza:

- 1) z zakresu ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach działalność polegającą na prowadzeniu działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wymagającą uzyskania zezwolenia;
- 2) z zakresu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska eksploatację instalacji wymagającą uzyskania:
 - a) pozwolenia zintegrowanego,
 - b) pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
- 3) z zakresu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach:
 - a) działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wymagającą uzyskania zezwolenia na prowadzenie tej działalności,
 - b) działalność w zakresie zbierania odpadów oraz działalność w zakresie transportu odpadów wymagające uzyskania zezwolenia,
 - c) działalność zwolnioną z obowiązku uzyskania odrębnego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku, unieszkodliwiania, zbierania lub transportu odpadów na podstawie art. 31 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach,
 - d) działalność wymagającą zgłoszenia do rejestru na podstawie art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach;
- 4) z zakresu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne:
 - a) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
 - b) pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych,
 - c) retencjonowanie śródlądowych wód powierzchniowych
– wymagające uzyskania pozwolenia wodnoprawnego;
- 5) z zakresu ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych zamknięte użycie organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz zamierzone uwolnienie organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska, w tym wprowadzanie produktów GMO do obrotu;
- 6) z zakresu rozporządzenia Rady 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar międzynarodowy obrót odpadami;
- 7) produkcję, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport:
 - a) substancji niebezpiecznych i preparatów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych,
 - b) środków ochrony roślin w rozumieniu ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie,
 - c) produktów biobójczych w rozumieniu ustawy z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych;
- 2) transport drogowy, kolejną, śródlądowymi drogami wodnymi, transport morski lub powietrzny:
 - a) towarów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych,

- b) towarów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z dnia 31 marca 2004 r. o przewozie kolejną towarów niebezpiecznych,
- c) materiałów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim,
- d) materiałów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej.

Jest to więc w sumie szeroki zakres rodzajów działalności uznawanej za potencjalnie groźną dla środowiska – potencjalnie, bo przecież ustawa uwzględnia zasadę prewencji i dotyczy w pierwszym rzędzie zapobiegania szkodom.

Ustawa określa organy administracji właściwe w sprawach zapobiegania i naprawy szkód w środowisku. Organem właściwym miałby być przede wszystkim wojewoda lub, w przypadku bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku spowodowanej przez organizmy genetycznie zmodyfikowane, minister właściwy do spraw środowiska.

Jedną z podstawowych konstrukcji ustawy jest ustanowienie obowiązku podejmowania, przez podmiot korzystający ze środowiska, działań zapobiegawczych w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody lub działań naprawczych w przypadku wystąpienia szkody w środowisku. Podmiot taki obciążony został również obowiązkiem informowania organu ochrony środowiska o istniejącym zagrożeniu oraz udzielenia temuż organowi wszelkich dostępnych informacji na temat spowodowanej przez siebie szkody w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takiej szkody. Sprawca szkody został zobowiązany do uzgodnienia z organem ochrony środowiska zakresu, sposobu i terminu zakończenia działań naprawczych.

Zgodnie z wymaganiami dyrektywy ustawa wskazuje sytuacje, w których organ ochrony środowiska został zobowiązany do samodzielnego podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych, ustalono także zasady odzyskiwania przez organ poniesionych z tego tytułu kosztów oraz określono ich zakres. Nie wprowadzono natomiast powszechnego obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń z tego tytułu powstających, pozostają w mocy przepisy ustawy P.o.ś. (art.187) fakultatywnie pozwalające organowi ochrony środowiska na prowadzenie takiego obowiązku do treści pozwolenia emisyjnego. Art. 187 uzupełniono natomiast o delegację upoważniającą ministra do wskazania rozporządzeniem rodzajów instalacji, w których zabezpieczenie będzie musiało być ustanowione.

Przepisy ustawy przewidują możliwości zgłoszenia do organu ochrony środowiska, przez osoby poszkodowane lub inne zainteresowane podmioty (np. organizacje ekologiczne), potrzeby podjęcia przez sprawcę zagrożenia lub szkody działań zapobiegawczych lub naprawczych. Wprowadzono procedury rozpatrzenia zgłoszenia i podjęcia działań egzekucyjnych względem sprawcy.

Ustawa obciążyła Głównego Inspektora Ochrony Środowiska obowiązkiem prowadzenia rejestru szkód w środowisku i bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku. Określono zasady zgłaszania tych zagrożeń lub szkód, a także zakres informacji, które powinny być zawarte w rejestrze (zgodnie z załącznikiem VI do dyrektywy). Przewidziano uregulowanie kilku spraw w drodze rozporządzeń wykonawczych, w tym takich, jak-

- ustalenie kryteriów oceny, czy w danym przypadku występuje szkoda w środowisku (zgodnie z załącznikiem nr 1 do dyrektywy),
- określenie rodzajów, warunków i sposobu prowadzenia działań naprawczych (zgodnie z załącznikiem nr 2 do dyrektywy),
- zasad prowadzenia rejestru szkód w środowisku i bezpośrednich zagrożeń

- szkodą w środowisku,
- określenie rodzajów instalacji, dla których wymagane będzie ustanowienie zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku,
- ustalenie metod określania wysokości zabezpieczenia roszczeń (fakultatywne).

Omówiona ustawa obowiązuje od dnia 30 kwietnia 2007 r. i wobec powyższego jej przepisy co do zasady dotyczą szkód powstałych po tej dacie. Zgodnie bowiem z art.35 ustawy do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, które zaistniały przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynikały z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r., stosuje się przepisy dotychczasowe. W odniesieniu natomiast do szkód w środowisku dotyczących powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. stosuje się przepisy ustawy P.o.ś. w dotychczasowym brzmieniu, z tym jednak, że organem właściwym w sprawach takich szkód jest wojewoda.

3. Projekt dyrektywy o ochronie gleby.

We wrześniu 2006 r. przyjęty został przez Komisję Europejską projekt dyrektywy dotyczącej ochrony gleby⁴⁰, przy czym zakładane jest jego ostateczne przyjęcie w 2008 roku oraz transpozycja do prawa wewnętrznego państw członkowskich w ciągu dwóch lat od wejścia dyrektywy w życie (a więc najprawdopodobniej w 2010 r.). Konieczność przyjęcia proponowanych rozwiązań argumentuje się przede wszystkim tym, że gleba jest w gruncie rzeczy zasobem nieodnawialnym oraz bardzo dynamicznym systemem, spełniającym wiele różnorodnych funkcji ważnych dla działalności człowieka i dla przetrwania ekosystemów. Z dostępnych informacji wynika natomiast, że w ciągu ostatnich dziesięcioleci nastąpił znaczny wzrost procesów degradacji gleby i istnieją dowody na to, że będzie on postępował, jeśli nie zostaną podjęte żadne działania. Degradacja gleby ma równocześnie znaczący wpływ na inne elementy środowiska, takie jak zasoby wodne, zdrowie ludzi, zmiany klimatyczne, ochrona przyrody i różnorodności biologicznej, a także bezpieczeństwo żywności. W uzasadnieniu projektu zwraca się także uwagę, że w odróżnieniu od powietrza i wody, gleba na terenie Wspólnoty znajduje się głównie w posiadaniu prywatnych właścicieli. Tym niemniej pozostaje ona zasobem naturalnym, będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania, który musi być chroniony dla przyszłych pokoleń. Tak więc wprowadzenie dla użytkowników gleby wymogu podjęcia środków zapobiegawczych, jeśli zamierzone przez nich użytkowanie gleby może spowodować znaczące zakłócenie pełnienia przez nią swych funkcji, leży w interesie publicznym.

Z drugiej strony wskazuje się, że w dorobku prawnym Wspólnoty istnieją przepisy dotyczące ochrony gleby, brak jednak szczegółowego prawodawstwa wspólnotowego w tym zakresie. Funkcjonują jedynie akty programowe, w szczególności strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby⁴¹, w której Komisja określiła osiem głównych zjawisk, stanowiących zagrożenie dla gleby na terenie UE. Zagrożeniami tymi są erozja, spadek zawartości materii organicznej, zanieczyszczenie, zasolenie, zagęszczenie, utrata różnorodności biologicznej gleby,

⁴⁰ - projekt dyrektywy PE i RU z 22.09.2006 ustanawiającej ramy dla ochrony gleby oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE – COM(2006) 232 final, 2006/0086;

⁴¹ - komunikat Komisji „W kierunku strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby” z 2002 r. (COM(2002) 179);

uszczelnianie, osuwanie się ziemi i powodzie. Także decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego wymienia ochronę zasobów naturalnych oraz promowanie zrównoważonego wykorzystywania gleby jako jeden ze swoich celów.

Należy także zauważyć, że niektóre aspekty ochrony gleby znajdują się już w dorobku prawnym Wspólnoty, w dziedzinach takich jak woda, odpady, chemikalia, zapobieganie zanieczyszczeniom przemysłowym, ochrona środowiska i pestycydy, jednak regulacje te dotyczą ochrony gleby głównie pośrednio. Pewne aspekty ochrony gleb uprawnych wprowadzono także do zreformowanej Wspólnej Polityki Rolnej oraz polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich. Z tych względów przydatny byłby akt stwarzający wspólne ramy dla tych wszystkich regulacji, które nawet jeśli są w pełni wdrażane, to nie obejmując wszystkich gleb ani wszystkich rozpoznanych zagrożeń nie zapewniają glebie pełnej i kompleksowej ochrony.

Celem proponowanej dyrektywy miałyby być zagwarantowanie ochrony glebie, na podstawie zasad mających na celu zachowanie funkcji gleby, zapobieżenie procesom degradacji gleby, łagodzenie ich skutków, odtworzenie zniszczonych gleb oraz włączenie tych kwestii do innych polityk sektorowych poprzez utworzenie wspólnych ram prawnych i podjęcie wspólnych działań. Projekt przyjmuje stosunkowo szeroką definicję pojęcia „gleba”, uznając za nią górną warstwę skorupy ziemskiej, znajdującą się pomiędzy skałą macierzystą a powierzchnią, z wyłączeniem wód podziemnych. Gleba ma być chroniona przed zagrożeniami, wskazanymi w powołanej wyżej strategii tematycznej z 2002 r., przy czym szczególnie podkreśla się konieczność ochrony przed tzw. „uszczelnianiem”, rozumianym jako pokrywanie powierzchni gleby nieprzepuszczalnym materiałem (definicja w art.2 pkt 1 projektu). W preambule podkreśla się, że konieczne jest zaproponowanie i podejmowanie środków ograniczających uszczelnianie gleby, na przykład poprzez rekultywację terenów przemysłowych, co pozwoliłoby na rekompensowanie ubytków w terenach nieurbanizowanych. Równocześnie tam, gdzie zachodzi proces uszczelniania gleby, państwa członkowskie powinny zadbać o stosowanie technik budowlanych i melioracyjnych pozwalających na utrzymanie jak największej ilości funkcji gleby.

Projekt zakłada, że skuteczna i ukierunkowana polityka w dziedzinie ochrony gleby powinna powstać w oparciu o znajomość lokalizacji miejsc, w których zachodzą procesy degradacji. Niektóre zagrożenia, takie jak erozja, spadek zawartości materii organicznej, zagęszczanie, zasolenie i osuwanie się ziemi występują jedynie na określonych terenach, które są bardziej podatne na tego typu zagrożenia, wobec czego tereny te należy zidentyfikować. Identyfikacja taka powinna odbywać się w oparciu o proponowaną wspólną metodologię, która uwzględniałaby czynniki decydujące o występowaniu poszczególnych procesów degradacji. Na zidentyfikowanych obszarach zagrożonych wprowadzony byłby obowiązek podjęcia środków zmierzających do powstrzymania procesów degradacji gleby, zmniejszenia prawdopodobieństwa ich występowania oraz rekultywacji gleby w celu zachowania jej funkcji. Cele takich działań, środki niezbędne dla ich osiągnięcia oraz harmonogram realizacji państwa członkowskie powinny określić poprzez przyjęcie odpowiednich programów działania.

W kontekście ochrony przed zanieczyszczeniem proponowana dyrektywa powinna przyczynić się do zapobiegania wprowadzaniu niebezpiecznych substancji do gleby i ograniczyć je tak, aby uniknąć jej zanieczyszczenia oraz zachować jej funkcje. W tym celu projekt wskazuje rodzaje działań, które z dużym prawdopodobieństwem mogą stać się przyczyną zanieczyszczenia gleby. Wykaz ten

powinien stanowić podstawę identyfikacji przez państwa członkowskie miejsc, które według ich oceny stanowią szczególne zagrożenie w tym względzie. Dokonana identyfikacja miejsc zanieczyszczonych powinna znaleźć odzwierciedlenie w regularnie uaktualnianym, publicznie dostępnym, krajowym wykazie miejsc zanieczyszczonych. Aby przyspieszyć identyfikację miejsc zanieczyszczonych, właściciele miejsc, w których zgodnie z informacją zawartą w oficjalnych dokumentach, takich jak krajowe rejestry lub katastry, była lub nadal jest prowadzona działalność powodująca zanieczyszczenie gleby, powinni przed zakończeniem transakcji związanej z przeniesieniem czy ustanowieniem tytułu prawnego do nieruchomości udzielić właściwym organom i drugiej stronie biorącej udział w transakcji odpowiednich informacji o stanie gleby.

Miejsca zanieczyszczone powinny być poddawane rekultywacji zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, przy czym państwa członkowskie powinny opracować krajową strategię naprawy, w celu określenia celów naprawy oraz kolejności, w jakiej miejsca te powinny być regenerowane. W przypadku tzw. „miejsc niczych”, czyli miejsc zanieczyszczonych przez nieznanego podmiotu, który w związku z tym nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za zanieczyszczenie ani według prawa krajowego ani wspólnotowego, ani nie może ponosić kosztów regeneracji, odpowiedzialność za zmniejszenie zagrożenia dla zdrowia ludzi i środowiska powinna przechodzić na państwa członkowskie. W tym celu państwa członkowskie powinny wprowadzić specjalny mechanizm finansowania, który zagwarantowałby istnienie środków finansowych na regenerację takich miejsc. Projekt zwraca także uwagę, że w sytuacji istnienia zróżnicowanych metod oceny zagrożenia miejsc zanieczyszczonych, konieczna jest pełna wymiana informacji, w trakcie której określona zostanie potrzeba zharmonizowania niektórych elementów oceny zagrożenia oraz zostaną opracowane nowe, ulepszone metody przeprowadzania oceny zagrożenia toksycznego dla środowiska. W konsekwencji proponowane są przepisy dotyczące formatów wymiany danych oraz kryteriów jakości danych.

Projekt bardzo mocno podkreśla konieczność jak najszybszego włączenia społeczeństwa w proces implementacji dyrektywy, poprzez pełne wykorzystywanie istniejących już instytucji prawnych. Preambułą zwraca uwagę, że publiczna świadomość wagi problemu ochrony gleby jest niska i z tego względu konieczne jest wprowadzenie środków mających na celu podniesienie wiedzy, wymianę informacji oraz rozpowszechnienie sprawdzonych rozwiązań.

Łódź, 30 września 2007 r.