

Ilona Resztak

Analiza zagrożeń wynikających ze stanu środowiska w Polsce - ochrona gleb

The analysis of the risks of the environment in Poland - the protection of soils

1. WSTĘP

Od początku historii ludzkich poczynąń konieczność zaspokajania życiowych potrzeb zmuszała człowieka do korzystania z zasobów przyrody i dokonywania w niej zmian.

Przełom w intensywności korzystania z zasobów przyrody nastąpił w XIX wieku wraz z silnym rozwojem techniki oraz trwałym i znacznym przyspieszeniem rozwoju ludzkiej populacji. Narzucone przez dziewiętnastowieczny kapitalizm tempo rozwoju gospodarczego wymagało energicznego i szerszego pozyskiwania zasobów przyrody. Człowiek coraz słabiej wtapiał się w przyrodę; zaczął ją intensywnie i widocznie eksploatować. Jednocześnie uszczuplanie zasobów przyrody, związane z rozwojem przemysłu pociągało za sobą wzrastającą deformację i degradację jej wartości biologicznych i równowagi ekologicznej. Skutki rabunkowej gospodarki uwidaczniające się coraz bardziej zaczęły być odczuwalne przez człowieka; erozja gruntów, pustynnienie, lokalne zmiany klimatu, brak czystej wody, wymieranie gatunków świata zwierzęcego i roślinnego stały się kosztami postępu i zachłanności. Nadmierna urbanizacja związana z rozwojem przemysłu, będą

wsi i możliwością pokonywania barier transportowych w procesie zaopatrywania w żywność-uwarunkowana wyłącznie ekonomicznie nie rozwijała się w harmonii z przyrodą i krajobrazem. Tempo rozwoju przemysłu i wprowadzenie na wielką skalę chemizacji w rolnictwie przyczyniają się do pogorszenia stanu wód i gleb, co ma bezpośrednie znaczenie dla jakości artykułów żywnościowych. Wielkie osiągnięcia człowieka zaczynają się obracać przeciwko niemu.

Dzisiaj chodzi więc o to, aby wpływ człowieka na środowisko nie naruszał zasadniczych praw przyrody, by nie pogarszać warunków biologicznych życia człowieka, a pogorszone naprawić. Dlatego dla ochrony powierzchni ziemi zostały stworzone akty prawa, które mają wpływać na organy państwowe oraz osoby fizyczne. Aby sprawnie i skutecznie chronić ziemię przed jej degradacją oraz w sprawny sposób przywrócić ją do stanu w jakim wcześniej się znajdowała. Takimi formami są: 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, decyzja rekultywacyjna, zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów oraz zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji.

2. POJĘCIE POWIERZCHNI ZIEMI

W art. 3 pkt. 25 ustawy Prawo ochrony środowiska¹ zostało wprowadzone pojęcie „powierzchni ziemi”. Zgodnie z tą definicją „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, obejmujących wierzchnią warstwę gleby i podglebie. W ten sposób zdefiniowane określenie „powierzchni ziemi” odbiega od jego potocznego rozumienia. W języku potocznym „powierzchnią” jest strona zewnętrzna lub górna warstwa czegoś, przestrzeń, teren o ustalonych, ograniczonych wymiarach lub o określonym przeznaczeniu, czyli wielkość pewnego wycinka ziemi liczona w określonych jednostkach miary².

Według A. Lipińskiego „powierzchnia ziemi” obejmuje część skorupy ziemskiej, która znajduje się w granicach Rzeczypospolitej Polskiej³.

Zgodnie z art. 143 k.c.⁴ „przez społeczno – gospodarcze przeznaczenie gruntu własność jego rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią”.

Z powyższych rozważań można wywnioskować, że w świetle obecnie obowiązujących przepisów trudno jest jednoznacznie określić jak wysoko i jak głęboko przebiegają granice przestrzenne powierzchni ziemi, a przestrzenny zakres obowiązków odnoszących się do „powierzchni ziemi” daje się ustalić na podstawie ustalonych stanów faktycznych⁵.

3. OCHRONA POWIERZCHNI ZIEMI

W latach 60 pojawiło się w ustawodawstwie pojęcie 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, zakazujące na tych gruntach prowadzenie działalności powodującej pogorszenie stanu gleb bądź ich zniszczenie, nakazujących przedsięwzięcie określonych prawnie czynności zapobiegających takiemu pogarszaniu zanieczyszczeniu gleb oraz ustalających zadania i środki do przywracania urodzajności glebom zniszczonym, przez ich rekultywację⁶.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 27 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów⁷ definicję tę można było odnieść do ochrony gruntów rolnych i leśnych, co było uzasadnione tym, że

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr. 62, poz. 627.

² *Popularny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 2000.

³ A. Lipiński, *Ustawa-Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jednoroska, Wrocław 2001, s. 72.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny, Dz.U. Nr. 16, poz. 93 z późn. zm.

⁵ J. Rotko, *Komentarz do ustawy – Prawo ochrony środowiska. Ochrona zasobów środowiska. Tytuł II ustawy-Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 73.

⁶ M. Błażejczyk, *Założenia prawnego unormowania ochrony gruntów rolnych*, PiP 1966, z.7-8, s. 74.

⁷ Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, Dz.U. Nr 27, poz. 249 z późn. zm.

ustawa ta doprowadziła do wzmożenia ochrony gruntów leśnych kosztem rolnych⁸. Z definicji wynika, że przedmiotem ochrony mają być zasoby gruntów rolnych i leśnych w 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 zdegradowanych i zdewastowanych.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska wprowadziła obowiązki związane z ochroną, jakością gleby i ziemi oraz ukształtowania powierzchni ziemi. W chwili obecnej ogólną podstawą dla działań związanych z ochroną powierzchni ziemi, w których określony został ich cel, są przepisy prawa ochrony środowiska związanych z ochroną środowiska, w szczególności dział IV w tytule II ustawy zatytułowany „Ochrona powierzchni ziemi”. Znajdują się w nim regulacje uzupełniające stan prawny określony przez przepisy szczególne zawarte w innych aktach prawnych, w ustawie o ochronie gruntów, ustawie o szkodach, ustawie o ochronie przyrody oraz ustawie prawo geologiczne i górnicze.

Artykuł 101 prawa ochrony środowiska mówi, że ochrona ziemi polega na zapewnieniu jej jak najlepszej jakości, w szczególności poprzez:

- Racjonalne gospodarowanie,
- Zachowanie wartości przyrodniczych,
- Zachowanie możliwości produkcyjnego wykorzystania,
- Ograniczenie zmian naturalnego ukształtowania,
- Utrzymanie jakości gleby i ziemi powyżej lub co najmniej na poziomie wymaganych standardów,
- Doprowadzenie, jakości gleby i ziemi, co najmniej do wymagających standardów, gdy nie są one dotrzymane,
- Zachowanie wartości kulturowych, z uwzględnieniem zabytków archeologicznych
- Zapobieganie ruchom masowym i ich skutkom⁹.

Zgodnie z komentowanym artykułem można stwierdzić, że ochrona powierzchni ziemi jest prowadzona w dwóch zakresach: ochrony jakościowej i ochrony polegającej na zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom¹⁰. Z przepisu wynika również, że ustawodawca szczególny nacisk kładzie na ochronę jakościową ziemi.

4. INSTRUMENTY OCHRONY

Podstawowym sposobem pogrupowania instrumentów prawnych ochrony powierzchni ziemi jest podział na instrumenty: prewencyjne i represyjne¹¹. Najważniejsze znaczenie mają środki prewencyjne, ponieważ oddziałują na powierzchnie ziemi w sposób zabezpieczający, nie dopuszczając do jej degradacji.

⁸ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów leśnych i rolnych z komentarzem*, Warszawa 1995, s. 12.

⁹ Przez to pojęcie należy rozumieć powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spływanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby.

¹⁰ B. Rakoczy, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 227.

¹¹ L. Jastrzębski, *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, PiP 1976, z. 11, s. 72-73.

Do tego rodzaju instrumentów można zaliczyć 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 oraz zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji.

Środkami represyjnymi są 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 norm zanieczyszczeń, wstrzymania działalności przedsiębiorstwa czy cofnięcie uprawnień oraz nałożenia decyzji zobowiązującej¹².

Szczególne miejsce wśród instrumentów ochrony powierzchni ziemi zajmują instrumenty ekonomiczne. Do tych instrumentów należy zaliczyć opłaty z tytułu przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele oraz opłaty za działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym.

4.1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Instrumenty planowania i zagospodarowania przestrzennego należą do podstawowych prewencyjnych instrumentów ochrony jakościowej powierzchni ziemi. Ich sporządzenie w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu prze-

strzennym¹³ powinna 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 także powinno to uwzględniać walory: architektoniczne, krajobrazowe i ekonomiczne przestrzeni, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz interesu publicznego, a także prawa własności¹⁴.

Zgodnie z art. 72 prawa ochrony środowiska instytucja planowania przestrzennego w gminie jest środkiem prewencji, który pozwala ustalić 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 wykorzystywania powierzchni ziemi i racjonalnego gospodarowania zasobami gleb. Przykładowo także zostały wyliczone zadania, które powinny być uwzględnione w zakresie racjonalnego gospodarowania ziemi, są to m.in. odpowiednie sposoby zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi.

¹² A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie zasobami geosfery*, [w:] M. Górski, (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 444.

¹³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.

¹⁴ Art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

4.2. Plan gospodarowania na zdegradowanych gruntach rolnych.

Znajdujące się wokół ośrodków przemysłowych grunty rolne bardzo często zanieczyszczone w stopniu utrudniającym produkcję rolną bądź uniemożliwiającym uzyskanie produktów i surowców bezpiecznych dla zdrowia i życia ludzkiego. Zgodnie z przepisami o ochronie gruntów rolnych i leśnych właśnie na takich gruntach położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, należy opracować na koszt odpowiedzialnych zakładów, plany gospodarowania na tych gruntach¹⁵. Projekt planu gospodarowania na gruntach powinien określać rodzaje występujących zanieczyszczeń i ich wpływ na istniejący sposób zagospodarowania, kierunki wielkości rolnej, które mogą być uprawiane i zalecenia dotyczące uprawy, ewentualne obowiązki związane z prowadzeniem produkcji zwierzęcej oraz sposoby przeciwdziałania zmniejszaniu wartości użytkowej gleb.

4.3. Standardy jakości gleby.

Cel ochrony ziemi ma być osiągany 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 tych standardów na sprawcę zanieczyszczenia może zostać nałożony obowiązek prze-

strzegania określonych wymagań ochronnych. Mogą one również być wykorzystane jako podstawa przy ustalaniu odpowiednich opłat i podatków. Można zauważyć, że słabą stroną standardów 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. Wartości dopuszczalne stężeń w ziemi lub glebie określone są w załączniku do rozporządzenia¹⁶. 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 ekologicznym¹⁷. Glebę lub ziemię uważa się za zanieczyszczoną, gdy stężenie co najmniej jednej substancji przekracza wartość dopuszczalną, chyba, że przekroczenie wynika z naturalnie wysokiej zawartości substancji w środowisku.

4.4. Decyzja rekultywacyjna.

Jeśli na danym obszarze doszło do przekroczenia standardów jakości gleby lub ziemi

¹⁵ Art. 16 ust. 1 art. 19, Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 2004 r. Nr. 121, poz. 1266 z późn. zm.

¹⁶ Załącznik określa wartości dopuszczalne stężeń w glebie lub ziemi pięćdziesięciu siedmiu substancji ujętych w sześciu grupach: metale, nieorganiczne, węglowodory chlorowane, środki ochrony roślin i pozostałe zanieczyszczenia.

¹⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz. U. Nr 93, poz. 898.

podlega ona obowiązkowi rekultywacji. Rekultywację definiuje się jako zespół zabiegów i czynności zmierzających do przywrócenia terenom zdewastowanym zdolności produkcyjnych lub użytkowych¹⁸. Rekultywacja obejmuje przede wszystkim dwa procesy: rekultywację właściwą i zagospodarowanie, a jej przeprowadzenie wymaga kilku etapów. W pierwszej dokonuje się inwentaryzacji obszaru zdegradowanego, w drugiej opracowuje się projekt techniczno-ekonomiczny rekultywacji i zagospodarowania, a w trzecim następuje realizacja projektu. Samo zagospodarowanie gruntów najczęściej przybiera postać zagospodarowania rolnego, leśnego lub rekreacyjnego¹⁹.

Ustawa o ochronie gruntów ustanawia nakaz, by w działalności przemysłowej rekultywacja i zagospodarowanie gruntów były planowane, projektowane i realizowane na wszystkich jej etapach. Artykuł 20 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazuje na maksymalny okres prac rekultywacyjnych, które prowadzący działalność przemysłowa ma obowiązek zrealizować. Rekultywację prowadzi się w miarę jak grunty stają się zbędne do prowadzenia działalności przemysłowej oraz kończy się w terminie do 5 lat od jej zaprzestania. W świetle przepisów ustawy o ochronie gruntów osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów rolnych i leśnych jest zobowiązana do ich rekultywacji na własny koszt. Rekultywacja na cele rolnicze gruntów położonych, na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zdewastowanych lub zdegra-

dowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi, dokonuje starosta przy wykorzystywaniu środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, a rekultywacji gruntów przeznaczonych do zalesienia przy wykorzystaniu środków z budżetu państwa, na zasadach określonych z budżetu państwa, na zasadach określonych w przepisach o lasach²⁰.

4.5. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych.

W świetle art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego sporządzonego przez organy gminy w trybie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mających postać decyzji administracyjnych.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

1. gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich obszar przekracza 0,5 ha – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi,
2. gruntów leśnych stanowiących własności Skarbu Państwa- wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby,
3. gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas IV, jeżeli ich obszar przekracza 1 ha oraz gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego i torfowisk,

¹⁸ S. Bieszczad, J. Sobota, *Zagrożenie, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczo-rolniczego*, Wrocław 1993, s. 195.

¹⁹ Ibidem, s. 196-198.

²⁰ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.

jeżeli ich obszar przekracza 1 ha, a także pozostałych gruntów leśnych- wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażonej po opinii izby rolniczej.

Wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów następuje na wniosek wójta, do którego to zostaje dołączona opinia dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, gdy grunty stanowią własność Skarbu Państwa bądź opinia dyrektora parku narodowego gdy grunty położone są na terenie parku²¹. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych musi nastąpić na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego za zgodą właściwych organów. Jednak zgodnie z art. 8 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 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.

4.6. Zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej.

Instytucja wyłączenia z produkcji rolnej lub leśnej służy jako instrument ochrony ilościowej gruntów rolnych i leśnych, wiąże się bowiem rozpoczęcie na nich działalności innej niż rolnicza czy leśna. Na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej czy leśnej nie wystarcza sama zmiana przeznaczenia terenu w planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca wymaga, aby wyłączenie grun-

tów z produkcji nastąpiło po wydaniu odrębnej decyzji zezwalającej. Odstępstwem od tej zasady jest sytuacja gdy grunty mają być użytkowane na cele leśne²².

Przez „wyłączenie gruntów z produkcji”²³ należy rozumieć rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów. Oznacza to, że wyłączenie gruntów z produkcji jest czynnością faktyczną, polegającą na rozpoczęciu innego użytkowania, w odniesieniu m.in. do użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczanych do klas I, II, III, III a, III b, oraz użytków rolnych klas IV, IV a, IV b, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne. Warunkiem wyłączenia gruntów z produkcji jest uzyskanie decyzji administracyjnej o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. Organami administracji publicznej kompetentnej do jej wydania są wymienieni w art. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: 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 narodowego²⁴.

Decyzje w tych sprawach podejmowane są na wniosek podmiotu ubiegającego się o wyłączenie gruntów z produkcji w trybie postępowania administracyjnego. Organ administracji publicznej wydający decyzję o wyłączeniu gruntów z produkcji udziela ze-

²¹ Art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

²² Art. 11 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

²³ Art. 4 pkt. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

²⁴ Art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

zwolenia i określa obowiązki z tym związane. Uzyskanie zezwolenia na wyłączenie gruntu z produkcji łączy się z obowiązkiem uiszczenia należności i opłat rocznych oraz jednorazowego odszkodowania w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu²⁵, których wysokość jest ustalana na podstawie przepisów art. 12-14 zależnie od klasy bonitacyjnej gruntu i ich charakteru. W sytuacji zbycia gruntów, co do których wydano wymagane decyzje, a nie wyłączonych jeszcze z produkcji, obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych ciąży na nabywcy, który wyłączył grunt z produkcji. Zbywający jest zobowiązany uprzedzić o tym nabywcę.

5. ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ZAJMUJĄCE SIĘ OCHRONĄ POWIERZCHNI ZIEMI.

W zakresie zasad subsydiarności i decentralizacji zadań administracji publicznej jest dokonanie podziału zadań ochronnych pomiędzy szczeble administracji rządowej oraz przekazanie tych zadań trzem szczeblom organów samorządowych. W pełną realizację ochrony powierzchni ziemi wymagane jest zaangażowanie wszystkich organów administracji publicznej, nie jest to wyłącznie zadanie administracji centralnej czy samorządu terytorialnego.

5.1. Administracja centralna w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Zadania organów administracji centralnej w zakresie ochrony powierzchni ziemi mają

dość zróżnicowany charakter. Podział zadań administracji publicznej można podzielić na zadania o charakterze organizatorskim (planistycznym) oraz zadania o charakterze reglamentacyjnym i kontrolno-nadzorczym.

Pierwszą grupę stanowią zadania z zakresu polityki ochrony powierzchni ziemi, które polegają na opracowywaniu planów i programów ochronnych. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, którą sporządza minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, należy do zadań Rady Ministrów. Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz okresowe raporty²⁶ o stanie zagospodarowania kraju przyjmuje Rada Ministrów, stosując wymagania dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów²⁷. Przyjmując tę koncepcję Rada ustala w jakim zakresie będzie ona stanowiła podstawę sporządzania programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Z tym zadaniem wiąże się obowiązek przedłożenia Sejmowi przez Prezesa Rady Ministrów koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz okresowych raportów o stanie zagospodarowania kraju²⁸. Projekty programów sporządzają ministrowie i centralne organy administracji rządowej, stosowanie do ich właściwości rzeczowej a opiniują sejmiki właściwych województw. Programy uwzględniające cele i kierunki koncepcji przestrzen-

²⁵ Art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

²⁶ Art. 47 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁷ Art. 40-41 ustawy prawa ochrony środowiska.

²⁸ Art. 47 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

nego zagospodarowania kraju w drodze rozporządzenia przyjmuje Rada Ministrów. Rejestr takich programów prowadzi minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Jego zadaniem jest także wnioskowanie do marszałka województwa o wprowadzenie programu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa²⁹.

Do zadań o charakterze reglamentacyjnym należą te, które polegają na reglamentowaniu korzystania z części powierzchni ziemskiej i przez to ograniczają prowadzenie określonej działalności. Można do nich zaliczyć zadania nałożone na Radę Ministrów do tworzenia w drodze rozporządzenia parku narodowego, któremu minister właściwy do spraw środowiska nadaje statut i zatwierdza plan ochrony³⁰. Utworzenie parku podporządkowuje wszelką działalność na jego terenie i daje pierwszeństwo ochronie przyrody.

Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym, stanowią uprawnienia naczelnych organów do nadzoru pracy jednostek im podległych. I tak np. minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad Lasami Państwowymi, a ponadto wspólnie z ministrem właściwym do spraw rolnictwa i rozwoju wsi kontroluje przestrzeganie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 27 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych kontrola obejmuje wykonanie m.in. takich obowiązków jak rekultywacja gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, rolnicze zagospodarowanie gruntów zrekultywowanych, przeciwdziałanie erozji gleb.

5.2. Terenowe organy administracji rządowej w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Wśród terenowych organów administracji rządowej w zakresie ochrony powierzchni ziemi szereg uprawnień posiada regionalny dyrektor ochrony środowiska, który przejął je od wojewody. Zadania regionalnego dyrektora natomiast związane są z ochroną powierzchni ziemi w aspekcie krajobrazowym. Przysługują mu uprawnienia prawotwórcze, które realizuje poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego. Do tej grupy można zaliczyć zadania, których realizacja pośrednio wpływa na ochronę powierzchni ziemi, a które wykonywane są w ramach upoważnień zawartych w ustawie o ochronie przyrody. Zasady określone w tej ustawie dają możliwość realizowania jednego z celów ochrony ziemi, jakim jest zachowanie wartości przyrodniczych³¹.

Regionalny dyrektor dokonuje uzgodnienia zakresu działań naprawczych w drodze decyzji. Może w niej określić w odniesieniu do których szkód należy działania naprawcze wykonać w pierwszej kolejności w przypadku wystąpienia więcej niż jednej szkody w środowisku. Ustalając kolejność podejmowanych działań naprawczych, dyrektor kieruje się charakterem, zasięgiem i rozmiarem poszczególnych szkód w środowisku oraz zagrożeniem dla zdrowia ludzi, a także możliwością naturalnej naprawy elementów przyrodniczych na obszarze na którym szkoda w środowisku wystąpiła. Regionalnemu dyrektorowi przysługują także uprawnienia o charakterze kontrolno-nadzorczym.

²⁹ Art. 48-49 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁰ Art. 8-10 ustawy prawa ochrony środowiska.

³¹ Art. 101 ustawy prawo ochrony środowiska.

Dyrektor wydaje decyzje zobowiązujące do przeprowadzenia wymaganych działań mających na celu naprawienie szkód powstałych na powierzchni ziemi. Sprawowanie przez dyrektora nadzoru nad działaniami zapobiegawczymi lub naprawczymi może być przejęte przez wojewodę. Występuje to wówczas, gdy podmiot korzystający z środowiska nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wobec niego wszcząć postępowania egzekucyjnego lub egzekucja stała się bezskuteczna, a z uwagi na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi bądź możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne natychmiastowe podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Duża część kompetencji w zakresie ochrony powierzchni ziemi została też przekazana terenowym organom rządowej administracji niezespolonej, których obowiązkiem jest uzgadnianie z wojewodą projektów podejmowanych aktów prawa miejscowego, zapewnienie zgodności swych działań z poleceniami wojewody, a także składanie wojewodzie rocznych sprawozdań ze swej działalności. Do najważniejszych z tej kategorii należą: dyrektorzy okręgowych i specjalistycznych urzędów górniczych, będący organami nadzoru górniczego podległych Prezesowi Urzędu Górniczego³².

5.3. Samorząd terytorialny w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Najmniej zadań związanych z ochroną powierzchni ziemi ustawodawca przewi-

dział do samorządu województwa, który pełnił funkcję dysponenta terenowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych i decydował o sposobie zadysponowania środkami i kolejnością przeprowadzania działań ulepszających stan gleb.

Największym organem w zakresie ochrony gruntów rolnych jest starosta, który wykonuje te zadania jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W ramach ochrony jakościowej gruntów należy do niego wydawanie decyzji wyłączającej grunty z produkcji rolniczej oraz nakładające obowiązki zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby z gruntów najwyższych klas bonitacyjnych³³. Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych starosta podejmuje decyzje w sprawie rekultywacji gruntów. Ponadto może dla ochrony gruntów przed erozją wydać decyzje administracyjną nakładającą na ich właściciela obowiązek zalesienia, zadrzewienia, zakrzewienia gruntów lub założenia na nich trwałych użytków zielonych³⁴.

Ostatnią grupą zadań powiatu w zakresie ochrony powierzchni ziemi są zadania kontrolno-nadzorcze. Wśród nich należy wyróżnić przeprowadzony przez starostę monitoring gruntów rolnych, polegający na przeprowadzeniu co 3 lata badania poziomu skażenia gleb i roślin występujących na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych i innych gruntach zdegradowanych i zdewastowanych, położonych poza tymi obszarami³⁵.

³² M. Górski, (red.), *op.cit.*, s. 459.

³³ Art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁴ Art. 15 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁵ Art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w zakresie ochrony jakościowej gruntów został wyposażony w kompetencje mające charakter zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych. W sytuacji wystąpienia degradacji gruntów, spowodowanej innymi czynnikami niż erozja, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie przez właściciela gruntów odpowiednich zabiegów w określonym terminie, ale dopiero po stwierdzeniu jego winy. Nie wykonanie decyzji nakłada na wójta obowiązek zlecenia wykonania zastępczego zabiegów zapobiegającym degradacji gruntów, z wykorzystaniem środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych do czasu zwrotu przez właściciela gruntów kosztów poniesionych. Środki te przyznawane są na wnioski wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez samorząd województwa po umotywowaniu w odpowiedni sposób takiego wniosku

6. ZAKOŃCZENIE

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi, 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, ponieważ tworzące go przepisy nie występują wyłącznie w aktach prawnych z zakresu ochrony środowiska, ale również występują w aktach prawnych regulujących inne dziedziny życia społecznego.

Jednakże podstawowe i jedno z najważniejszych znaczeń w tym zakresie odgrywa ustawa Prawo ochrony środowiska, która wyznacza ogólne cele ochrony powierzchni ziemi, odsyłając do regulacji szczegółowych, zawartych w innych aktach prawnych, m.in. do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

SŁOWA KLUCZOWE

ochrona powierzchni ziemi, pojęcie powierzchni ziemi, instrumenty ochrony, organy administracji publicznej, ustawa Ochrony Środowiska.

STRESZCZENIE

W niniejszym artykule autor podejmuje rozważania dotyczące analizy zagrożeń wynikających ze stanu środowiska w Polsce oraz ochrony gleb. Wskazują również iż instrumenty prawne dotyczące ochrony powierzchni ziemi są mało spójne. Jednak najważniejsze znaczenie odgrywa ustawa Prawo ochrony środowiska, która przedstawia ogólne cele ochrony powierzchni ziemi, oraz odsyła do innych aktów prawnych m.in. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu gospodarowania na zdegradowanych gruntach, a także środków reglamentacyjnych ograniczających dostępność korzystania z powierzchni ziemi jak np. standardy jakości gleby, decyzje rekultywacyjną, zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów oraz zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji, a także do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych.

KEYWORDS

protection of the earth, the concept of the earth's surface, the instruments of protection, public administration, the Environmental Protection Act.

SUMMARY

In this article the author takes the considerations concerning the analysis of threats from the environment in Poland and soil protection. It also indicates that the legal in-

struments for the protection of the earth's surface are not very consistent. But the most important role is played by the Environmental Protection Act, which presents the general objectives of soil protection, and refers to other legislation such as zoning plan and management plan for degraded land, and restricting the avail-

ability of regulatory powers to use the earth's surface such as soil quality standards, reclamation decisions, consent for change of land use and permit the exclusion of land from production, as well as to the Law on the Protection of agricultural and forest land, the Law on spatial planning and management, and others.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny, Dz.U. Nr. 16, poz. 93 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, Dz.U. Nr 27, poz. 249 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz. U. Nr 93, poz. 898.

Literatura:

Błażejczyk M., *Założenia prawnego unormowania ochrony gruntów rolnych*, PiP 1966, z.7-8.

Bieszczad S., Sobota J., *Zagrożenie, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczo-rolniczego*, Wrocław 1993.

Jastrzębski L., *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, PiP 1976, z. 11.

Kaźmierska-Patrzyzna A., *Gospodarowanie zasobami geosfery*, [w:] M. Górski, (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

Lipiński A., *Ustawa-Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jednoroška, Wrocław 2001.

Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów leśnych i rolnych z komentarzem*, Warszawa 1995.

Rakoczy B., [w:] Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.

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

Inne:

Popularny słownik języka polskiego, red. B. Dunaj, Warszawa 2000.

NOTA O AUTORZE

mgr Ilona Resztak, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji. Kontakt: ilonaresztak@wp.pl