

NOWE ZASADY OCHRONY POWIERZCHNI ZIEMI

JAN JERZMAŃSKI

Abstract: **New Principles of the Legal Regulation of the Land Surface**

The subject of the paper are the implications of the Act of 11 July 2014 on the amendment of the Act of 27 April 2001 on the environmental protection law. Amendment introduced new principles of protecting the earth's surface, taking into account the requirements of European Union law. This paper focuses on particular actuality of the legislation and on the essential features of the new Polish regulations concerning the protection of such important environmental components, such as the earth's surface, including fertile soil.

Key words: land surface, environmental law, environmental protection, land, soil, EU law

Słowa kluczowe: prawo ochrony środowiska, ochrona środowiska, powierzchnia ziemi, grunt, prawo UE

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., nr 1101) dokonuje dość daleko idącej nowelizacji m.in. przepisów dotyczących ochrony powierzchni ziemi. Nowelizacja ta jest ukoronowaniem długiej ewolucji przepisów i miejmy nadzieję, że przyniesie trwałe rozwiązania.

Do chwili wejścia w życie w 2001 r. ustawy – Prawo ochrony środowiska prawo polskie nie przewidywało specjalnych (skonkretyzowanych) obowiązków administracyjnych związanych z zagadnieniem tzw. powszechnej ochrony powierzchni ziemi – a więc dotyczących gruntów na obszarze całego kraju z uwzględnieniem problematyki zarówno ukształtowania powierzchni ziemi jak i likwidacji zanieczyszczeń. Specjalne obowiązki wiązały się jedynie z zakwalifikowaniem danego terenu do kategorii gruntów rolnych lub leśnych lub zdegradowanych w wyniku działalności górniczej i polegały głównie na konieczności przywrócenia wartości użytkowej gruntu (rekultywacja).

Ustawa Prawo ochrony środowiska przyniosła istotne zmiany w opisanym stanie prawnym, choć jednocześnie utrwaliła wskazaną wyżej dychotomię. W ujęciu ustawy Prawo ochrony środowiska rekultywacja nabrała nowego znaczenia i polegała albo na właściwym ukształtowaniu terenu (przywrócenie stanu poprzedniego) albo na eliminacji zanieczyszczeń (do stanu zgodnego ze standardami jakości ziemi i gleby). W ujęciu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych było to natomiast nadal przywrócenie

wartości użytkowej gruntu. Brak określenia wzajemnych relacji obu ustaw był przy tym źródłem problemów w praktyce.

30 kwietnia 2007 r. weszła w życie ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Dokonano w związku z tym bardzo istotnej nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskutek tych działań regulacja prawna zagadnień związanych z ochroną powierzchni ziemi stała się dodatkowo nieprzejrzysta i skomplikowana.

Przed wszystkim zachowano dotychczasową dychotomię – innymi słowy dwa odrębne reżimy prawne:

- Przywracanie wartości użytkowej gruntu (grunty leśne, rolne i po działalności górniczej) – nadal zwane rekultywacją,
- Likwidacja zagrożenia zdrowia powodowanego przez zanieczyszczenie – utożsamiana w zasadzie z przywróceniem stanu zgodnego ze standardami jakości ziemi i gleby.

W obszarze problematyki likwidacji zagrożeń dla zdrowia mieliśmy dodatkowo do czynienia z dwoma równoległymi (choć niekonkurencyjnymi) reżimami prawnymi. Tę dodatkową dychotomię podkreślała również stosowana terminologia. Działania dotyczące zdarzeń powstałych przed 30 kwietnia 2007 r. określano jako rekultywacja. Działania dotyczące zdarzeń powstałych po tej dacie były określane jako tzw. działania naprawcze.

Zasadniczym problemem był także skutek zlekceważenia zasad techniki prawodawczej. Część przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, wskazanych jako uchylone w rzeczywistości nadal obowiązywała. Wynikało to z przepisów przejściowych zawartych w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, które obowiązywały od 30 kwietnia 2007 r. (uchylony nowelą z 2014 r. art. 35).

W uzasadnieniu ustawy nowelizującej zwrócono uwagę na kilka podstawowych problemów jakie powstawały przy stosowaniu dotychczasowej regulacji. Można je uznać za *ratio legis* nowych rozwiązań:

- konieczność transpozycji postanowień dyrektywy 2010/75/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), która przewiduje szereg dodatkowych obowiązków w zakresie eliminacji zagrożeń gleby i wód podziemnych w przypadku instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego (tzw. raport początkowy, monitoring, raport końcowy);
- nadmierne, nieuzasadnione ograniczenie stosowania przepisów dotyczących rekultywacji w przypadku degradacji terenów w granicach administracyjnych miast (art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych);
- ograniczone lub nieefektywne – z uwagi na ich skomplikowanie – stosowanie w praktyce przez organy administracji przepisów w zakresie ochrony powierzchni ziemi – dotyczyło to zwłaszcza uchylonych pozornie przepisów dotyczących szkód w środowisku w powierzchni ziemi powstałych przed dniem 30 kwietnia 2007 r.;
- sztywne (co do zasady) określenie celu rekultywacji (działań naprawczych) terenów zanieczyszczonych jako osiągnięcie stanu zgodnego ze standardami jakości gleby lub ziemi – było to rozwiązanie bardziej restrykcyjne niż wynikające

z postanowień dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu,

- brak jednolitego podejścia do problematyki ochrony powierzchni ziemi – zwłaszcza z uwzględnieniem problematyki ochrony wód;
- brak jednolitych przepisów dotyczących pomiarów i stwierdzania zaistnienia zagrożeń,
- rozproszenie kompetencji różnych organów ochrony środowiska.

Nowelizacja dokonana w lipcu 2014 r. Ma zasadniczo stanowić remedium na te problemy. Oprócz ustawy – prawo ochrony środowiska zmieniono dość istotnie przepisy czterech ustaw regulujących powiązaną materię:

- ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
- ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie;
- ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw;
- ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Jednocześnie dokonano uporządkowania stosowanej terminologii. Dotyczy to zwłaszcza pojęć zdefiniowanych w ustawie – prawo ochrony środowiska:

- powierzchnia ziemi (zmodyfikowany art. 3 pkt 25), która obecnie obejmuje również wody gruntowe – można tu mówić o prawnym umocowaniu pojęcia środowiska wodno-gruntowego, które dotąd było raczej pojęciem techniczno-przyrodniczym;
- substancje powodujące ryzyko (nowy art. 3 pkt 37a), których dopuszczalny poziom zastąpił dotychczasowe standardy jakości gleby i ziemi;
- historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi (nowy art. 3 pkt 5a), które nie było dotychczas zdefiniowane choć funkcjonowało w praktyce jako zdarzenie powstałe przed 30 kwietnia 2007 r., które można było zakwalifikować jako szkodę w środowisku dotyczącą powierzchni ziemi (co wynikało z wykładni uchylonego art. 103 ust. 2);
- remediacja (nowy art. 3 pkt 31b), którą przede wszystkim charakteryzuje rezygnacja ze sztywnego obowiązku osiągnięcia stanu zgodnego ze standardem jakości gleby i ziemi (obecnie jego odpowiednikiem byłby obowiązek zachowania określonych poziomów substancji powodujących ryzyko) niezależnie od wystąpienia zagrożenia dla ludzi lub środowiska.

W sumie jest to daleko idąca próba uporządkowania regulacji. Zauważyć przy tym dodatkowo trzeba, że nowe przepisy zachowują jednak tradycyjny dualizm podstawowych obowiązków związanych z ochroną powierzchni ziemi. Można przypomnieć, że polega to na odrębnym traktowaniu przypadków:

- zanieczyszczenia powierzchni ziemi na dowolnym gruncie przy czym skutkiem jego stwierdzenia jest uznanie, że nastąpiło – na zasadzie alternatywy rozłącznej – albo historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi albo szkoda w powierzchni ziemi (art. 6 pkt 11 lit c ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie);

- degradacji (dewastacji) powodującej utratę wartości użytkowej gruntu rolnego, leśnego lub wykorzystywanego do działalności górniczej.

Tym samym w pierwszym wypadku działania naprawcze mogą być obecnie utożsamiane zawsze z remediacją. W drugim wypadku zachowano termin rekultywacja (art. 4 pkt 19 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Wzajemne relacje pomiędzy tymi przypadkami reguluje nowa klauzula kolizyjna sformułowana w art. 22a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Najogólniej polega to na wyłączeniu stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczących rekultywacji gruntów w przypadkach, gdy są one zanieczyszczone substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami. Stosuje się wówczas odpowiednio:

- albo przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (zanieczyszczenie powstało po dniu 30 kwietnia 2007 r.);
- albo przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska. (zanieczyszczenie powstało przed dniem 30 kwietnia 2007 r. – tzw. historyczne zanieczyszczenie).