

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2019 r.

BAS-WAP – 567/19

Pani Poseł
Dorota Niedziela
Klub Parlamentarny
Platforma Obywatelska
– Koalicja Obywatelska

**Opinia prawna
dotycząca ochrony powierzchni ziemi i gleby**

I. Tezy opinii

1. Do podstawowych aktów prawnych chroniących powierzchnię ziemi oraz glebę należy zaliczyć: ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawę – Prawo ochrony środowiska, ustawę o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie i wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych oraz ustawę o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw.
2. Najważniejszą instytucją powołaną m.in. do kontrolowania jakości gleby jest Inspekcja Ochrony Środowiska, która została powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska.
3. W ramach krajowego monitoringu gleb rolniczych jakość gleby kontroluje również Instytut Upraw i Nawożenia Gleby (IUNG) w Puławach, nadzorowany przez Ministra Środowiska Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych (IETU), czy okręgowe stacje chemiczno-rolnicze, a niekiedy także – Państwowa Inspekcja Sanitarna.
4. Zasady likwidacji wykrytych zanieczyszczeń w środowisku, w zanieczyszczeń gleby, zostały określone przede wszystkim w rozdziale 2 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz w rozporządzeniu Ministra

Środowiska w sprawie rodzajów działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia. Zgodnie z obowiązującymi przepisami w pierwszej kolejności prowadzi się podstawowe działania naprawcze, które powinny przywrócić stan początkowy albo przybliżony do stanu początkowego w możliwie najkrótszym czasie, a jeżeli te działania nie przyniosą pożądanego skutku podejmuje się uzupełniające działania naprawcze, a jeśli i te nie pomogą, prowadzi się kompensacyjne działania naprawcze.

5. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie podmiot korzystający ze środowiska – w sytuacji, w której bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku nie zostało zażegnane, mimo przeprowadzenia działań zapobiegawczych, lub w przypadku wystąpienia szkody w środowisku, – jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.
6. Organem właściwym do zajęcia się zgłoszeniem o interwencję w sprawie zanieczyszczenia środowiska w trybie postępowania administracyjnego jest: właściwy miejscowo wojewódzki inspektorat ochrony środowiska – w przypadku niewłaściwego jego działania przysługuje skarga do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz właściwy organ administracji publicznej do spraw ochrony środowiska (wójt, burmistrz, prezydent miasta lub starosta) – a w przypadku gdy sprawa została przeprowadzona w sposób niedbały, nienależyty albo przewlekły przez te organy albo przez ich pracowników przysługuje skarga odpowiednio do rady gminy albo do rady powiatu.

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) Jakie w polskim ustawodawstwie obowiązują akty prawne dotyczące ochrony powierzchni ziemi?
- 2) Na podstawie jakich aktów prawnych chroniona jest gleba w Polsce?
- 3) Jakie instytucje są powołane do kontrolowania jakości gleby (pobierania próbek, przeprowadzania związanych z tymi pomiarami badań właściwości gleby, pomiarów zawartości substancji w glebie)?
- 4) Jakie instytucje są powołane do ochrony gleby?
- 5) Jaka jest procedura postępowania w przypadku wykrycia zanieczyszczenia gleb i ujawnienia szkód środowiskowych?

6) Jaka jest obowiązująca procedura prawna dotycząca likwidacji wykrytych zanieczyszczeń i zagrożeń?

7) Jakie instytucje są powołane w Polsce do podejmowania działań w przypadku konieczności podjęcia interwencji polegających na likwidacji wykrytych zanieczyszczeń i zagrożeń?

Opinia została przygotowana na zlecenie Pani Poseł Doroty Niedzieli. Zlecenie zostało przyjęte przez Biuro Analiz Sejmowych w dniu 18 marca 2019 r.

III. Treść opinii

1. Uwagi dotyczące pytania 1 i 2 – akty prawne zawierające przepisy chroniące powierzchnię ziemi i gleby

Przepisy dotyczące ochrony powierzchni ziemi, a szczególności ochrony gleby znajdują się przede wszystkim w następujących aktach prawnych:

- 1) ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1161);
- 2) ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.) a zwłaszcza dziale IV – zatytułowanym „Ochrona powierzchni ziemi”;
- 3) ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie i wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 954 ze zm.);
- 4) ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1081)

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ochrona gruntów rolnych polega na ograniczeniu ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji, rekultywacji, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Podobne działania stosowane są przy ochronie gruntów leśnych z tym, że przepisy nakładają również obowiązek zapobiegania szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej. W świetle przepisów zamieszczonych w tej ustawie podstawowymi środkami ochronnymi są: obowiązek właściciela gruntów przeciwdziałania gruntów degradacji oraz obowiązek uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne.

W świetle przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, a zwłaszcza jej działu IV zatytułowanego „Ochrona powierzchni ziemi” ochrona powierzchni ziemi polega m.in. na zachowaniu jak najlepszego stanu gleby poprzez zapobieganie erozji, spadkowi zawartości próchnicy, zagęszczeniu, zasoleni, zakwaszeniu oraz ograniczeniu powierzchni gleb objętych zabudową. Zachowanie jak najlepszego stanu gleb polega również na tworzeniu czynnych powierzchni biologicznych gleb, racjonalnym wykorzystaniu warstwy próchnicznej, odtworzeniu i ulepszaniu gleby.

Ustawa o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw określa ramy czasowe i przepisy właściwe m.in. do zgłaszania zaistniałych zanieczyszczeń gleb.

Ponadto należy wskazać, iż kwestia ochrony gleby jest również poruszana w innych aktach prawnych, spośród których można wymienić m.in.:

- 1) ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.), która normuje kwestie związane m.in. ochroną przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych (szczególne znaczenie dla polepszenia zdolności produkcyjnej gleby mają regulacje kształtujące system melioracji wodnych znajdujące się w ustawie);
- 2) ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 992 ze zm.), która nakazuje prowadzenie gospodarki odpadami w sposób nie powodujący zagrożenia m.in. dla gleb; składowiska odpadów i spalarnie nie mogą stwarzać zagrożenia dla gleb oraz zabroniony jest zrzut olejów odpadowych do gleb;
- 3) ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 1614, ze zm.) w zakresie m.in. ochrony przed zanieczyszczeniem obszaru Natura 2000, parków narodowych oraz rezerwatów przyrody, ogrodów botanicznych czy zoologicznych;
- 4) ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.) w zakresie nałożonych na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku;
- 5) ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2129 ze zm.), która nakazuje prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej z uwzględnieniem korzystnego wpływu lasów na glebę i ochronę gleb, zabrania

zanieczyszczania gleb leśnych oraz zobowiązuje właścicieli lasów do ich ochrony.

2. Instytucje powołane do kontrolowania jakości gleby

Instytucją powołaną m.in. do kontrolowania jakości gleby jest Inspekcja Ochrony Środowiska działająca na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1471 ze zm.). Instytucja ta została powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska.

Jest to dwuinstancyjna instytucja, nadzorowana przez ministra właściwego do spraw środowiska, składająca się z Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska i 16 wojewódzkich inspektoratów. Działalnością Inspekcji kieruje powoływany przez Prezesa Rady Ministrów Główny Inspektor Ochrony Środowiska, który określa ogólne kierunki działania Inspekcji.

Niekiedy w ściśle określonym stanie faktycznym wskazane w zapytaniu czynności wykonują inne instytucje, np.: w ramach krajowego monitoringu gleb rolniczych – Instytut Upraw i Nawożenia Gleby (IUNG) w Puławach; nadzorowany przez Ministra Środowiska Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych (IETU) czy okręgowe stacje chemiczno-rolnicze, a także w zakresie higieny środowiska, a zwłaszcza wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, powietrza w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, gleby, wód i innych elementów środowiska – Państwowa Inspekcja Sanitarna.

3. Uwagi dotyczące pytania 5 i 7 – podmioty powołane do ochrony gleby i podejmowania działań w przypadku konieczności podjęcia interwencji polegających na likwidacji wykrytych zanieczyszczeń i zagrożeń

Zgodnie z art. 376 ustawy – Prawo ochrony środowiska „Organami ochrony środowiska, z zastrzeżeniem art. 377, są: 1) wójt, burmistrz lub prezydent miasta; 2) starosta; 2a) sejmik województwa; 2b) marszałek województwa; 3) wojewoda; 4) minister właściwy do spraw środowiska; 5) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska; 6) regionalny dyrektor ochrony środowiska”. Artykuł 377 tej ustawy stanowi, iż: „Organy Inspekcji Ochrony Środowiska działające na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wykonują zadania w zakresie ochrony środowiska, jeżeli ustawa tak stanowi”. Z kolei na podstawie art. 377a tej ustawy „Minister właściwy do spraw

środowiska jest organem wyższego stopnia w stosunku do marszałka województwa w sprawach, o których mowa w art. 95 ust. 1, oraz w art. 378 ust. 2a i 2aa”.

Odnosząc się bezpośrednio do treści postawionych pytań należy wskazać, iż do podmiotów powołanych do ochrony gleb należy zaliczyć:

- 1) ministra ochrony środowiska, który jest naczelnym organem administracji rządowej w zakresie ochrony środowiska – do jego zadań należy m.in. kontrola przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska leśnictwa, ochrona lasów i gruntów leśnych, łowiectwa;
- 2) ministra rolnictwa i rozwoju wsi w zakresie ochrony gruntów rolnych;
- 3) wojewodów jako przedstawicieli Rady Ministrów odpowiadających za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności zapewniających współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej w województwie; są oni zobowiązani do zapobiegania zagrożeniom środowiska;
- 4) starostów, na których nałożono obowiązek prowadzenia badań jakości gleby (ziemi) w ramach państwowego monitoringu środowiska – w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych mogą oni zobowiązać podmiot „władający powierzchnią ziemi” do prowadzenia pomiarów zawartości substancji zanieczyszczających;
- 5) Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który jest centralnym organem administracji rządowej wykonującym swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wykonuje zadania określone w art. 127 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2081). Jest on także organem w zakresie ochrony przyrody w rozumieniu art. 91 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, a także organem w zakresie ochrony środowiska w rozumieniu art. 376 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- 6) Głównego Inspektora Ochrony Środowiska;
- 7) Inspekcję Ochrony Środowiska – dwuinstancyjnej instytucji, podległej ministrowi właściwemu do spraw środowiska, składającej się z Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska i 16 wojewódzkich inspektoratów
- 8) Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (art. 101g ustawy – Prawo ochrony środowiska).

4. Uwagi dotyczące pytania 5,6 i 7 – procedury postępowania w przypadku wykrycia zanieczyszczenia gleby i ujawnienia szkód środowiskowych

Gleby, podobnie jak całe środowisko przyrodnicze, mogą ulegać zanieczyszczeniu. Ze względu na swoje właściwości sorpcyjne gleby pochłaniają wiele substancji chemicznych, które przenikają do nich w postaci: a) stałej – popioły, tworzywa sztuczne; b) ciekłej – ścieki odprowadzane do zbiorników wodnych i przedostające się wraz z wodą do gleby; czy c) gazowej – szkodliwe gazy pochłaniane przez glebę lub najpierw rozpuszczane przez wodę, a potem wraz z nią przedostające się do gleby.

O zanieczyszczeniu gleby mówimy, gdy substancje chemiczne występują w niej w ilościach przekraczających ich typową zawartość i powodują zmiany właściwości gleby niepozwalające na normalne jej użytkowanie.

Ustawy, o których mowa w punkcie III.1, zawierają regulacje prawne odnoszące się do różnych stanów faktycznych, uzależniając zastosowanie zawartych w nich procedur m.in. od rodzaju degradacji powierzchni ziemi (zanieczyszczenia lub zmiany naturalnego ukształtowania), czasu, w jakim degradacja nastąpiła, podmiotu odpowiedzialnego za rekultywację, sposobu rekultywacji, czy też kategorii użytkowania gruntu. Pomijając ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która co do zasady znajduje zastosowanie jedynie do tych dwóch kategorii gruntów, każdy pozostały przypadek wymagający rekultywacji rozpatrywany jest w kontekście zastosowania właściwych przepisów powołanych ustaw.

Podstawowe zasady dotyczące działań zapobiegawczych i naprawczych w przypadku zagrożenia lub wystąpienia szkody w środowisku zostały określone w rozdziale 2 zatytułowanym „Działania zapobiegawcze i naprawcze” obejmującym art. 9-20a ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Szczegółowe zasady likwidacji wykrytych zanieczyszczeń określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia (Dz. U. z 2016 r., poz. 1396). W przypadku szkody w środowisku w gatunkach chronionych, chronionych siedliskach przyrodniczych lub w wodach należy podjąć działania: podstawowe, uzupełniające, kompensacyjne.

W pierwszej kolejności prowadzi się podstawowe działania naprawcze, które powinny przywrócić stan początkowy albo przybliżony do stanu początkowego w możliwie najkrótszym czasie. Jeżeli podstawowe działania naprawcze nie przywróciły

lub mogą nie przywrócić stanu początkowego, podejmuje się uzupełniające działania naprawcze, a jeśli i te nie pomogą, prowadzi się kompensacyjne działania naprawcze¹.

W uzupełniających lub kompensacyjnych działaniach naprawczych jest możliwe zastępowanie elementów przyrodniczych lub ich funkcji równoważnymi, innymi elementami przyrodniczymi, odpowiednimi jakościowo i ilościowo. Jeśli nie jest to możliwe, utracone elementy przyrodnicze lub ich funkcje odbudowuje się w innym miejscu.

Działania naprawcze prowadzone w przypadku szkody w środowisku w powierzchni ziemi polegają na usunięciu bieżącego lub przyszłego zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywróceniu jakości gleby i ziemi do stanu zgodnego ze standardami.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie podmiot korzystający ze środowiska – w sytuacji, w której bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku nie zostało zażegnane, mimo przeprowadzenia działań zapobiegawczych, lub w przypadku wystąpienia szkody w środowisku, – jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Organem właściwym do zajęcia się zgłoszeniem o interwencję w sprawie zanieczyszczenia środowiska w trybie postępowania administracyjnego jest: właściwy miejscowo wojewódzki inspektorat ochrony środowiska (w przypadku niewłaściwego jego działania przysługuje skarga do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska) oraz właściwy organ administracji publicznej do spraw ochrony środowiska – wójt, burmistrz, prezydent miasta lub starosta (jeśli sprawa została przeprowadzona w sposób niedbały, nienależyty albo przewlekły przez te organy albo przez ich pracowników wówczas służy skarga odpowiednio do rady gminy albo do rady powiatu).

Kwestie związane z ochroną powierzchni ziemi zostały unormowane w dziale IV zatytułowanym „Ochrona powierzchni ziemi” obejmującym art. 101-110a ustawy – Prawo ochrony środowiska. Przepisy tego działu określają m.in.: zasady badania zanieczyszczenia gleby i ziemi (art. 101f); określają procedurę postępowania w przypadku stwierdzenia historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, zgodnie z którą władający powierzchnią ziemi jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt

¹ P. Stepnowski, E. Synak, B. Szafranek, Z. Kaczyński, *Monitoring i analityka zanieczyszczeń w środowisku*, Gdańsk 2010, s. 37, dostęp na dzień 9.04.2019: https://chemia.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-chemia/33539/files/monitoring.pdf

regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska (art. 101a-101e) oraz sposoby przeprowadzenia remediacji (art. 101q).

Z uwagi na stypizowane przestępstwo w art. 182 kodeksu karnego niewykluczona jest również droga prawnokarna – złożenie doniesienia organom ścigania. Przestępstwo to dotyczy zdarzeń polegających na zanieczyszczeniu wody, powietrza lub powierzchni ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach.

Autor:

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Deskryptory bazy REX: ochrona środowiska, ochrona gleby.