

Jan Siuta, Bogusław Żukowski

OCHRONA I UŻYTKOWANIE POWIERZCHNI ZIEMI W PRAWIE I PRAKTYCE OD ROKU 1945

Streszczenie. Ochronę powierzchni ziemi ustanowiono pierwszy raz w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. Napisano w niej, że „Powierzchnia ziemi łącznie z glebą i rzeźbą terenu podlega ochronie, polegającej na zapobieganiu i przeciwdziałaniu ich niekorzystnym zmianom, a w razie uszkodzeń lub zniszczeń – na przywracaniu do właściwego stanu”. W ustawie wskazano też przepisy ustawy o ochronie przyrody, ochronie gruntów rolnych i leśnych, prawo geologiczne i górnicze, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ustawie Prawo ochrony środowiska z 2001 r. wydzielono rozdział „Ochrona powierzchni ziemi”, ale wadliwie zdefiniowano powierzchnię ziemi oraz niektóre przepisy. Nastąpił więc merytoryczny regres ustawodawstwa w tym zakresie. Przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów z roku 1971 zawężono w kolejnych edycjach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, do zniesienia ochrony gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast włącznie. Oceniając negatywnie postępujące zmiany odnoszących przepisów stwierdza się, że wyraźnie zantropogenizowane powierzchnie ziemi, które są najbardziej podatne na degradujące działania czynników gospodarczych, atmosferycznych i hydrologicznych nie podlegają zintegrowanej ochronie, mimo że oprócz funkcji produkcyjnych pełnią bardzo ważne funkcje ekologiczne i krajobrazowe.

Słowa kluczowe: powierzchnia ziemi, prawo, użytkowanie ziemi, lata 1945–2010.

ZARYS ZAGADNIENIA

W mowie potocznej oraz w literaturze ziemia (przez małe z) jest pojęciem wieloznacznym [Eckholm 1978; Ekspertyza 1978; IG PAN 1972; Siuta 1982]. Mówi się o: ziemi ojczystej i obcej, ziemi matce i żywicielce, ziemi rodzinnej, ziemi polskiej, ziemi Wojciecha, ziemi ornej, ziemi żywej i jałowej (glebie), gospodarce ziemią. Ziemię się użytkuje (różne użytki), kupuje, dzierżawi¹⁾. Są też ziemianie, posiadłości ziemskie i starostwa ziemskie.

Rolnicy identyfikują zwykle glebę z ziemią (biologicznie czynną powierzchnią), ale uprawiają (użytkują) ziemię [podstawowy środek produkcji w rolnictwie PN-R-04151].

Począwszy od 1971 roku chroni się ustawowo (nie glebę i nie ziemię), lecz grunty rolne i leśne. Prawo geodezyjne i kartograficzne wyróżnia także grunty. Jest też gospodarka gruntami [Ekspertyza 1990].

¹⁾ Gospodarka ziemią w rolnictwie [PN-R-04151].

Mało zantropogenizowane kompleksy przyrodnicze i ekosystemy oraz walory dziedzictwa geologicznego chroni od dawna ustawa o ochronie przyrody. Chronione są też ekologiczne i gospodarcze funkcje lasów. Przepisy ustawy o ochronie przyrody i ustawa o lasach są skutecznie przestrzegane, co chroni duże obszary powierzchni ziemi przed nieprawidłowym użytkowaniem i degradacją.

Obszary o dużym i bardzo dużym zantropogenizowaniu powierzchni ziemi – tereny rolnicze, osiedlowe, górnicze, przemysłowe, komunikacyjne itp. są bardzo podatne na degradujące działanie różnorodnych czynników antropogenicznych, atmosferycznych i hydrologicznych [Siuta, Żukowski 2008].

Tereny te wymagają zintegrowanej ochrony i ekologicznej odnowy powierzchni. Teren, powierzchnia ziemi i obszar są w danym przypadku synonimami. Powierzchnia ziemi ma zawsze określony wymiar przestrzenny (obszar) tak samo jak powierzchnia mieszkaniowa, magazynowa, handlowa.

Prawną ochronę powierzchni ziemi ustanowiono po raz pierwszy w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6). Na mocy tej ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 23 stycznia 1987 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony powierzchni ziemi (Dz. U. Nr 4, poz. 23). W ustawie i w rozporządzeniu nie zdefiniowano jednak pojęcia „powierzchnia ziemi”, aczkolwiek w miarę poprawnie opisano warunki i zasady ochrony tej powierzchni.

W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627) powierzchnię ziemi zdefiniowano następująco: „rozumie się przez to naturalne ukształtowanie terenu, glebę oraz znajdującą się pod nią ziemię do głębokości oddziaływania człowieka, z tym, że pojęcie „gleba”²⁾ oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie (art. 3, pkt. 25)”. Definicja ta jest zupełnie wadliwa, bo: 1) antropogenicznie ukształtowany teren jest także atrybutem powierzchni ziemi, zwłaszcza na terenach przemysłowych, w tym górniczych, budowlanych, 2) niezasadne wyodrębniono glebę i ziemię, ponieważ gleba jest częścią składową ziemi, 3) w gleboznawstwie nie wyróżnia się podglebia lecz skalę macierzystą gleby.

Na podstawie art. 105 odnośnej ustawy Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz. U. Nr 165, poz. 1359), które jeszcze bardziej utrwaliło mylne przeświadczenie o zupełnej odrębności pojęć „gleba” i „ziemia”²⁾.

Ustawowe wyodrębnienie ochrony powierzchni ziemi było i jest zasadne (nawet niezbędne), ale wadliwe zdefiniowanie (raczej opisanie) w ustawie – Prawo ochrony środowiska pojęcia „powierzchnia ziemi”, jak też brak świadomości o ekologicznym i gospodarczym znaczeniu tej ochrony nie spełniło znaczącej roli.

Modyfikowanie (kształtowanie) i ochrona powierzchni ziemi są realizowane od niepamiętnych czasów w skalach lokalnych i regionalnych [Eckholm 1978; Siuta 1974, 1982].

²⁾ Gleba (według PN-R-04151): powierzchniowa warstwa skorupy ziemskiej przekształcona w procesie glebotwórczym wskutek oddziaływania na nią czynników biofizycznych, klimatu, hydrosfery i rzeźby terenu oraz działalności człowieka.

W miarę rozwoju cywilizacji, pozytywne i negatywne następstwa modyfikowania środowiska ujawniają się na coraz większych obszarach [Siuta, Żukowski 2008]. Wynika stąd konieczność integrowania działań zapobiegawczych i naprawczych w obrębie dużych jednostek przestrzenno-gospodarczych i administracyjnych. Nie wystarczy chronić, ulepszać i odtwarzać wybiórczo poszczególne elementy środowiska, ale trzeba synchronizować pozytywne działania w obrębie całych jednostek obszarowych. Zasadne jest więc ustanowienie prawa „ochrona powierzchni ziemi” regulującego działania natury produkcyjnej, badawczej, technologicznej, zdrowotnej, kulturowej, edukacyjnej. Wielorakość (złożoność) zagadnienia czyni zasadnicze trudności w zdefiniowaniu i nasyceniu merytoryczną treścią prawnej ochrony powierzchni ziemi.

Powierznię ziemi można zdefiniować następująco: „wierzchnia warstwa utworów geologicznych, rzeźba terenu, gleba, szata roślinna i wody śródlądowe, niezależnie od ekologicznych i użytkowych funkcji terenu oraz od charakteru i stanu przekształcenia środowiska”.

EWOLUCJA I STAN PRAWA W ZAKRESIE OCHRONY POWIERZCHNI ZIEMI

Niektóre prawne aspekty ochrony powierzchni ziemi regulowano sukcesywnie przed wydaniem ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w roku 1980, czyli przed ustanowieniem przepisów o ochronie powierzchni ziemi. Należą do nich głównie:

- Prawodawstwo dotyczące **ochrony i zagospodarowania** lasów niepaństwowych z okresu międzywojennego, w tym obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 15 listopada 1932 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie lasów nie stanowiących własności Państwa (Dz. U. Nr 111, poz. 932).
- **Ustawa** z dnia 9 marca 1949 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 25, poz. 180);
- **Dekret** z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze (Dz. U. z 1961 r. Nr 23, poz. 113) stanowił podstawę do wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 1963 r. sprawie odszkodowania za uszkodzenia wskutek robót górniczych zasiewów i upraw, za nie dające się usunąć uszkodzenie gruntów rolnych i leśnych oraz w sprawie sposobu wypłaty odszkodowań pieniężnych za szkody górnicze (Dz. U. Nr 1, poz. 1);
- **Uchwała** Nr 256 Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 12 lipca 1961 r. w sprawie terenów przeznaczonych pod eksploatację odkrywkową piasku posadzkowego w latach 1961–1970 (Dz. Urz. MLiPD Nr 15, poz. 226) przyczyniła się do podjęcia badań i wdrożeń rekultywacji gruntów;
- **Uchwała** Nr 301 Rady Ministrów z dnia 6 września 1966 r. w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów przekształconych w związku z poszukiwaniem i eksploatacją kopalni (M.P. Nr 50, poz. 247) stworzyła bardzo dobre podstawy prawne, przyczyniając się walnie do naprawy szkód ekologicznych w górnictwie, zwłaszcza w odkrywkowym. Rekultywacja (według tej uchwały) polega na przywróceniu gruntom zdolności produkcyjnej lub użytkowej przez wykonanie właściwych za-

biegów technicznych i biologicznych Zakres i zasady dokumentacji rekultywacji gruntów przekształconych zawiera załącznik 2;

- **Ustawa** z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. Nr 27, poz. 249);
- **Rozporządzenie** Rady Ministrów z dnia 20 października 1972 r. w sprawie szczegółowych zasad rekultywacji i zagospodarowania gruntów (Dz. U. Nr 48, poz. 303) uregulowała kompleksowo sposoby rekultywacji i porekultywacyjnego zagospodarowania gruntów przekształconych działalnością nierolniczą i nieleśną – nazwaną umownie działalnością przemysłową;
- **Rozporządzenie** Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 26 października 1972 r. w sprawie sposobu określenia gruntów rolnych i leśnych zagrożonych erozją oraz zasad i trybu przeciwdziałania erozji (Dz. U. Nr 48, poz. 305);
- **Zarządzenie** nr 90 Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 5 marca 1973 r. w sprawie prowadzenia rejestru gruntów podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu (Dz. Urz. MR Nr 3, poz. 20).

Przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów z roku 1971 wraz z rozporządzeniami wykonawczymi ujmowały niemal wszystkie aspekty ochrony i odnowy ekologicznej zantropogenizowanych powierzchni ziemi. Na szczególną uwagę zasługują podejmowane (wówczas) rekultywacyjne działania w górnictwie oraz wyraźny postęp w inwentaryzacji powierzchni zagrożonych erozją wraz z pilotażową rekultywacją terenów zdegradowanych przez erozję wąwozową [Józefaciuk 1982; Józefaciukowie 1995, 1999; Erozja 1978].

Przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z roku 1980 dotyczące „ochrony powierzchni ziemi oraz kopalin” stanowiły (między innymi):

- Art. 13. Ust. 1. Powierzchnia ziemi łącznie z glebą i rzeźbą terenu podlega ochronie, polegającej w szczególności na zapobieganiu i przeciwdziałaniu ich niekorzystnym zmianom, a w razie uszkodzenia lub zniszczenia – na przywracaniu do właściwego stanu;
- Ust. 2. Części powierzchni ziemi oraz rzeźba terenu, których ochrona leży w interesie społecznym ze względów naukowych, estetycznych, historyczno-pamiętkowych lub innych, podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie przyrody;
- Ust. 4. Grunty rolne wysokiej jakości i grunty leśne nie mogą być przeznaczane na cele nierolnicze i nieleśne, w tym także na cele inwestycyjne;
- Ust. 5. Odstępstwa od zasad określonych w ust. 4 są dopuszczalne, gdy zezwalają na to przepisy szczególne;
- Ust. 6. Szczegółowe zasady ochrony zasobów gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów określają przepisy szczególne;
- Art. 16. Ust. 1. Złóża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym również kopalin towarzyszących;
- Art. 17. Ust. 3. Zasady gospodarowania złożem kopalin i związanej z eksploatacją złoża ochrony środowiska określają przepisy szczególne. Wymienione zasady są opisane szczegółowo w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze.

Oczywiste jest, że przepisy prawa „o ochronie powierzchni ziemi” powinny regulować także zasady ochrony i odnowy środowiska w dokumentowaniu i eksploatacji kopalin.

W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627) zachowano rozdział „Ochrona powierzchni ziemi” bez ochrony kopalin, ale wadliwie zdefiniowano „powierzchnię ziemi”, o czym wyżej. Wadliwie brzmi też art. 103. 1. Rekultywacja w związku z niekorzystnym przekształceniem naturalnego ukształtowania terenu polega na jego przywróceniu do stanu poprzedniego. Według tego przepisu należałoby usunąć z powierzchni ziemi wszelkie nadpoziomowe składowiska odpadów i kopalnianych zawałów oraz zapełnić masami ziemnymi wyrobiska po odkrywkowej eksploatacji kopalin, a także niecki osiadania na terenach górnictwa podziemnego. Przepisy ustawy skupiają się głównie na racjonalnym użytkowaniu i ochronie powierzchni ziemi (gleby) przez zanieczyszczeniami chemicznymi oraz na administracyjnych procedurach rekultywacji powierzchni zanieczyszczonych.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku (Dz. U. Nr 75, poz. 499) uchyliła ust. 1 i 2 artykułu 102, art. 103, art. 106–108 oraz art. 110 i 111 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W art. 6 wymienionej ustawy opisano:

- działania naprawcze – rozumie się przez to wszelkie działania, w tym działania organizacyjne lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zapobiegania w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, w szczególności oczyszczanie gleby i wody, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zadrzewianie lub tworzenie skupisk roślinności..., przywracanie równowagi przyrodniczej i walorów krajobrazowych na danym terenie;
- w odniesieniu do powierzchni ziemi – usunięcie zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym przywrócenie do stanu zgodnego ze standardami jakości gleby i ziemi, w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

OCHRONA POWIERZCHNI ZIEMI W POLITYCE EKOLOGICZNEJ PAŃSTWA

Zasady i sposoby realizacji polityki ekologicznej państwa określono w art. 13 – 18 ustawy – Prawo ochrony środowiska z roku 2001:

- Art. 13. Polityka ekologiczna państwa ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska;
- Art. 14 ust. 2. Politykę ekologiczną państwa przyjmuje się na 4 lata, z tym, że przewidziane w niej działania w perspektywie obejmują kolejne 4 lata;
- Art. 15 ust. 1. Politykę ekologiczną Państwa uchwała Sejm na wniosek Rady Ministrów.

Pierwsze dwie edycje polityki ekologicznej państwa ustanowiono przed uchwaleniem ustawy – Prawo ochrony środowiska w 2002 r. Są to:

- Polityka ekologiczna państwa przyjęta przez Radę Ministrów w 1991 r. oraz zaakceptowana przez Sejm i Senat;

- II Polityka ekologiczna państwa, opracowana w 2000 r., zaakceptowana przez Parlament w 2001 r. Ustaliła ona cele ekologiczne do 2010 i 2025 r. W roku 2002 opracowano „Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej na lata 2002 – 2010, który jest dokumentem o charakterze strategicznym.

Na mocy ustawy – Prawo ochrony środowiska Sejm R.P. uchwalił:

- Politykę ekologiczną państwa na lata 2003 – 2006, z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007 – 2010 (M.P. Nr 33, poz. 433);
- Politykę ekologiczną państwa w latach 2009 – 2012 z perspektywą do roku 2016 (M.P. Nr 34, poz. 501).

W pierwszej z nich wyróżniono ochronę przyrody i krajobrazu, ochronę i zrównoważony rozwój lasów, ochronę gleb. W drugiej edycji wyróżniono ochronę przyrody, ochronę i zrównoważony rozwój lasów, ochronę powierzchni ziemi. Z treści obu edycji wynika równoważne (zamienne) rozumienie ochrony gleby z ochroną powierzchni ziemi.

W pierwszej z nich (z roku 2003) napisano „Dotychczas brak jest przepisów prawnych, które zapewniłyby ochronę gleb przed nadmierną eksploatacją. Dlatego w polityce ekologicznej państwa szczególny nacisk trzeba położyć na zadania w zakresie ochrony gleby przed degradacją oraz na zadania w zakresie rekultywacji gleb zdegradowanych”.

Wśród koniecznych do wykonania zadań wymieniono:

- opracowanie i realizacja powiatowych programów rekultywacji i zalesienia zdegradowanych gleb na obszarach użytkowanych rolniczo (2004 r.);
- opracowanie i wdrożenie systemu przywracania walorów użytkowych terenom poprzemysłowym (2005 r.);
- kompleksowa rekultywacja starych składowisk (2003 r.).

W drugiej (z roku 2009) scharakteryzowano gleby rolnicze oraz wymieniono niezbędne działania w latach 2009 – 2012:

- opracowanie krajowej strategii ochrony gleb, w tym walki z ich zakwaszaniem,
- rozwój monitoringu gleb,
- finansowe wspieranie przez fundusze ekologiczne inicjatyw dotyczących rekultywacji terenów zdegradowanych i zdewastowanych,
- zakończenie opracowania systemu osłony przeciwpowodziowej.

W rozdziale 3.3. Racjonalne gospodarowanie zasobami wody znajdują się bardzo istotne zadania dotyczące ochrony powierzchni ziemi:

- wyznaczenie obszarów zalewowych,
- modernizacja systemów melioracyjnych,
- dokończenie systemu monitorowania terenów osuwiskowych.

Bardzo istotne jest też stwierdzenie „Brak skutecznego systemu planowania przestrzennego w ostatnich 20 latach spowodował wejście budownictwa na tereny zagrożone osuwiskami”, co w przypadku znacznej powodzi wiąże się ze znacznym zwiększeniem strat materialnych, a czasem i ludzkich.

Nadmienia się, że negatywne skutki modernizacji gospodarki przestrzennej dotyczą większości terenów.

Postulatywny (blankietowy) charakter większości zapisów polityki ekologicznej państwa w zakresie ochrony powierzchni ziemi, w tym gleby i rolniczego użytkowania ziemi świadczy o nieznajomości zagadnień, których rozwiązywanie wymaga kolosalnych środków finansowych, technicznych, fachowości, organizacji i długiego czasu. Przykładem tego jest zadanie „opracowanie i realizacja powiatowych programów rekultywacji i zalesienia zdegradowanych gleb na obszarach użytkowanych rolniczo (rok 2004) – Polityka ekologiczna państwa z 2003 r.

O marginalnym miejscu ochrony powierzchni ziemi w krajowym systemie ochrony środowiska świadczy też śladowy udział środków finansowych zapisanych w polityce ekologicznej państwa na lata 2009–2012, gdzie na wszystkie cele ochrony środowiska – poza ochroną powietrza, ochroną wód i gospodarką wodną oraz gospodarką odpadami – przewidziano tylko 4,1 mld zł z ogólnej puli 56,2 mld zł, 3,2 mld zł w latach 2013–2016 z ogólnej puli 67,5 mld zł.

Propozycję merytorycznej treści „ochrony powierzchni ziemi” opublikowano pt. Ochrona powierzchni ziemi – stan i niezbędne działania [Siuta 2000]. Opracowano też założenia ochrony litosfery [Ochrona litosfery 1998].

OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH

Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. Nr 27, poz. 249) wraz z rozporządzeniami wykonawczymi określiła warunki i sposoby przekazywania gruntów rolnych i leśnych na inne cele, rekultywacji i zagospodarowania gruntów na cele rolnicze, leśne i inne cele, oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych przed erozją.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 1972 r. w sprawie szczególnych zasad rekultywacji i zagospodarowania gruntów (Dz. U. Nr 48, poz. 303) uregulował kompleksowo zagadnienia rekultywacji i porekultywacyjnego zagospodarowania gruntów objętych działalnością nierolniczą i nieleśną, nazwaną umownie działalnością przemysłową. Według tego rozporządzenia:

- rekultywacja gruntów polega na właściwym ukształtowaniu rzeźby terenu, uregulowaniu warunków hydrologicznych, zachowania biologicznie wartościowych warstw gruntów, odtworzeniu gleby lub jej zneutralizowania czy użyczenia, wprowadzeniu roślinności o charakterze pionierskim, obudowie skarp oraz odbudowie lub budowie niezbędnej sieci dróg dojazdowych;
- w toku prac geologiczno-badawczych w związku z inwestycją przemysłową należy ustalić przydatność i charakterystykę gleboznawczą utworów przypowierzchniowych, toksyczność i właściwości fizyko-chemiczne gruntów i wód oraz inne elementy środowiska przyrodniczego niezbędne do rekultywacji i zagospodarowania;
- kierunek zagospodarowania gruntów należy ustalić w zależności od ukształtowania terenu, warunków geologicznych, hydrologicznych, technicznych, ekonomicznych i społecznych z przeznaczeniem gruntów na cele gospodarki rolnej, leśnej, wodnej,

komunalnej lub innej, przy uwzględnieniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Rozporządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 26 października 1972 r. w prawie sposobu określania gruntów rolnych i leśnych zagrożonych erozją oraz zasad i trybu przeciwdziałania erozji (Dz. U. Nr 48, poz. 305) uregulowano (między innymi):

- § 1 ust. 1: wprowadza się obowiązek dokonywania inwentaryzacji gruntów rolnych i leśnych ulegających erozji;
- § 1 ust. 2: inwentaryzację wykonują organy do spraw rolnictwa i leśnictwa prezydiów powiatowych rad narodowych;
- § 5 ust. 1: na podstawie wyników inwentaryzacji sporządza się plan kompleksowej ochrony gruntów rolnych i leśnych przed erozją, zwany dalej planem kompleksowej ochrony, ustalający właściwy w danych warunkach sposób użytkowania gruntów.

Ponadto wydano też:

- Zarządzenie nr 90 Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 6 marca 1973 r. w sprawie prowadzeniu rejestru gruntów podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu (Dz. Urz. MR Nr 3, poz. 20);
- Instrukcję Nr 3 Ministra Rolnictwa oraz Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 18 sierpnia 1973 r. (UR.ot.003-R/73) w sprawie sposobu określania gruntów rolnych i leśnych zagrożonych erozją oraz zasad i trybu przeciwdziałania erozji (Dz. Urz. MR Nr 18, poz. 43).

W roku 1982 uchwalono nową ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79). Ustawa ta zobowiązała Radę Ministrów do wydania następujących rozporządzeń wykonawczych:

- określenia szczegółowych zasad przekazywania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne (art. 12);
- określenia zasady i trybu zdejmowania próchnicznej warstwy gleby, dostarczenia jej na wskazane miejsce i wykorzystania, rozliczeń kosztów transportu (art. 22, pkt.5);
- określenia szczegółowych zasad i trybu opracowywania i zatwierdzania planów gospodarowania na gruntach rolnych w strefach ochronnych oraz realizacji tych planów (art. 28 pkt. 1), przeciwdziałania degradacji gleb (art. 28 pkt. 3);
- określenia szczegółowych zasad rekultywacji i zagospodarowania gruntów, pokrywania kosztów oraz trybu postępowania w tych sprawach (art. 33);
- określenia szczegółowych zasad i trybu gromadzenia, przyznawania oraz wykorzystywania środków Funduszy Ochrony Gruntów Rolnych oraz Funduszu Leśnego) art. 37, pkt 1 i 2);
- określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli obowiązków wynikających z ustawy (art. 47).

Wszystkie wymienione zagadnienia uregulowano zdawkowo jednym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 marca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 20, poz. 149). Ogólnikowa treść tego

rozporządzenia kontrastuje negatywnie z przepisami wykonawczymi do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów z roku 1971.

W roku 1995 uchwalono kolejną modyfikację ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16 poz. 78 z późn. zm.). Główne postanowienia tej ustawy dotyczą:

- ograniczeń przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne,
- wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej,
- zapobieganiu degradacji gruntów,
- rekultywacji i zagospodarowania gruntów,
- Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych,
- kontroli wykonania przepisów.

W rozdziale 4. Zapobieganie degradacji gruntów napisano „właściwy organ wymieniony w art. 5, ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntów, o których mowa w art. 1, zalesienia, zadrzewienia lub zakrzewienia gruntów, lub założenia na nich trwałych użytków zielonych. Właścicielowi gruntów przysługuje zwrot kosztów zakupu niezbędnych nasion i sadzonek ze środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (art. 15 ust. 2).

Słowo „może” ale nie musi, gdyby jednak powziął taką decyzję to okaże się ona niewykonalną ze względów formalnych, technicznych i ekonomicznych.

Taką samą wartość ma treść art. 16.1. „Dla gruntów położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych opracowuje się, na koszt odpowiedzialnych zakładów, plany gospodarowania na tych gruntach”.

Rozdział 5 Rekultywacja i zagospodarowanie gruntów ma bardzo ubogą (fragmentaryczną) treść, niespójną z pozostałymi przepisami dotyczącymi rekultywacji gruntów (powierzchni ziemi).

Dobrze zredagowanych podstaw o rekultywacji gruntów w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów z roku 1971 nie doskonalono lecz systematycznie psuto w kolejnych edycjach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz w niektórych przepisach dotyczących ochrony powierzchni ziemi.

Analiza zmian merytorycznych treści kolejnych edycji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych świadczy o sankcjonowaniu rabunkowego użytkowania gruntów rolnych. Dowodzi tego (między innymi) treść art. 5b. „Przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne, położonych w granicach administracyjnych miast” – przepis wprowadzony ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 237, poz. 1657).

Powyższy przegląd prawa dotyczącego ochrony powierzchni ziemi (w tym gruntów rolnych) świadczy o fragmentaryczności, rozproszeniu i pogarszaniu się ich merytorycznych treści w miarę upływu lat. Widać to najwyraźniej w kolejnych edycjach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, fragmentaryzacji przepisów dotyczących rekultywacji gruntów (terenów) zdegradowanych, jak też w przepisach o ochronie powierzchni ziemi.

Polska nie dysponuje ustawą o ochronie gleby ani też o ochronie powierzchni ziemi, a przecież biologicznie czynna powierzchnia ziemi ma kolosalne znaczenie ekologiczne na wszystkich terenach niezależnie od ich funkcji gospodarczych.

Ustanowienie zintegrowanych uregulowań prawnych, technicznych i finansowych rekultywacji (odnowy) powierzchni ziemi (gruntów) jest niezbędne ze względu na wieloaspektowy charakter zagadnienia.

WNIOSKI

1. Ustanawiając przepisy o ochronie powierzchni ziemi w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z roku 1980 nie zdefiniowano pojęcia „powierzchnia ziemi” ale w miarę prawidłowo opisano merytoryczny jej zakres. Wymieniono też przepisy szczególne – o ochronie przyrody, o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, prawo geologiczne i górnicze, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wymienione przepisy łącznie mają chronić niemal wszystkie elementy powierzchni ziemi niezależnie od ich funkcji gospodarczych, ekologicznych i kulturowych.
2. W ustawie – Prawo ochrony środowiska z roku 2001 zachowano rozdział „Ochrona powierzchni ziemi”, ale zdefiniowano ją wadliwie – niezgodnie z semantyką języka polskiego. Zadziwia, że tak bardzo polskie pojęcia jak gleba, ziemia i powierzchnia ziemi można było niewłaściwie opisać w ustawie – Prawo ochrony środowiska.
3. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów z roku 1971 wraz z rozporządzeniami wykonawczymi stworzyła dobre podstawy do ochrony i ekologicznej odnowy (rekultywacji gruntów) terenów wyraźnie zantropogenizowanych (rolnych, przemysłowych, w tym górniczych, budowlanych) bardzo podatnych na degradujące działanie czynników gospodarczych, atmosferycznych, hydrologicznych. Kolejne edycje ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych pomniejszyły niestety zakres ochrony gruntów rolnych, rezygnując całkowicie z ochrony gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast.
4. Postępujące „psucie” prawa w zakresie ochrony i odnowy biologicznie czynnej powierzchni ziemi na terenach silnie zantropogalizowanych jest oczywiste, ale trudno jednoznacznie stwierdzić czy wynika ono z nieznamości wagi zagadnienia, czy również z innych przesłanek?

PIŚMIENNICTWO

1. IG PAN 1972. Bilans użytkowania ziemi (red. J. Grochalska). Warszawa, s.135.
2. Czuber W. 1988. Stan i zadania rekultywacyjne Gwarectwa Kopalń Piasku i Kolejowego Transportu Górniczego w Katowicach. Sozologia i sozotechnika. 26 Zesz. Nauk AGH. Kraków.
3. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 82).

4. Eckholm E. P. 1978. Ziemia, którą tracimy. PWE Warszawa, s. 332.
5. Ekspertyza „Gospodarka gruntami” (pod red. B. Neya). PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Warszawa 1990, s. 144.
6. Ekspertyza „Gospodarowanie ziemią ze szczególnym uwzględnieniem optymalnego jej wykorzystania na cele rolnicze, leśne, przemysłowe i turystyczne oraz problemy rekultywacji gruntów (pod. red. B. Malisza). PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Warszawa 1978.
7. Erozja wodna. 1978. Praca zbiorowa (red. S. Ziemnicki). PWRiL. Warszawa, s. 214.
8. Gospodarka ziemią w rolnictwie. Terminologia. PN-R-04151. PKN, grudzień 1997.
9. Józefaciuk A. 1988. Podstawy kompleksowego zagospodarowania rolniczych terenów erodowanych na przykładzie badań w zlewni Opatówki. IUNG R (167). Puławy.
10. Józefaciuk A., Józefaciuk Cz. 1995. Erozja agroekosystemów. PIOŚ i IUNG. Bib. Mon. Środ. Warszawa: 168 s. +56 fot. i 13 rys.
11. Józefaciuk A., Józefaciuk Cz. 1999. Ochrona gruntów przed erozją. Poradnik dla władz administracyjnych i samorządowych oraz służb doradczych, użytkowników gruntów. IUNG, Puławy: 109 s. + 17 fot. i 24 rys.
12. Ochrona litosfery 1998 (praca zesp. Red. S. Kozłowski).PIG. Warszawa, s. 277.
13. Siuta J 1982. Ochrona ziemi: SW Warszawa, s. 169.
14. Siuta J. 2000. Ochrona powierzchni ziemi – stan i niezbędne działania. Inż. Ekol. 1: 158–183.
15. Siuta J., Żukowski B. 2008. Degradacja i rekultywacja powierzchni ziemi w Polsce. Monografia. IOŚ Warszawa: 238 s. + 172 fot. i 7 przeglądowych map Polski.
16. Siuta J., Żukowski B. 2010. Rozwój i potencjalne zagrożenia agroekosystemów. Cz. III. Ocena efektywności wapnowania gleb kwaśnych. Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych 42: 109–121.
17. Ustawa z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz. U. Nr 63, poz. 494).

LAND SURFACE PROTECTION AND MANAGEMENT IN LEGISLATION AND PRACTICE SINCE 1945

Summary

The need to protect land surface was first identified and set in the Law on Environmental Protection and Management of 1980. It states that: “the land surface including soil and relief is subject to protection which consists in preventing and counteracting negative changes of the latter and, in case of disturbance or damage – in restoring them to the appropriate state”. The Law also refers to the regulations provided by the Laws on Nature Conservation, Protection of Farm and Forest Land, Geology and Mining and Physical Planning and Land Management.

A chapter entitled “Protection of land surface” was included in the Law on Environmental Protection albeit the definition of land surface and some other regulations were deficiently formulated, what constituted a substantial step backward in this sphere of legislation. The provisions of the Law on the Protection of Farm and Forest Land as well as those of the Law on Land Reclamation of 1971 had been narrowed in the successive editions of the Law on the Protection of Farm and Forest Land unto the point of abrogating the protection of farmland within administrative limits of municipalities.

Stressing that the abovementioned regulations have been subject to negative changes it has been stated there is no integrated protection of the apparently anthropogenic land, despite that it fulfills very important ecological and landscape functions in addition to its productive functions, and is most vulnerable to degrading impacts of economical, atmospheric and hydrological factors.

Key words: land surface, law, land use, the years 1945–2010.