

**Pojęcia kluczowe:** *powierzchnia ziemi, historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, szkoda w powierzchni ziemi, remediacja, „bomba ekologiczna”*

# Artykuły

*Bartosz Draniewicz*

## **„BOMBY EKOLOGICZNE” (ZANIECZYSZCZENIA POWIERZCHNI ZIEMI) – WĘZŁOWE ASPEKTY PRAWNE**

Artykuł podejmuje problematykę prawnych aspektów zanieczyszczonych powierzchni ziemi. Autor zwraca uwagę na to, że ustawodawca dokonał podziału szkód w powierzchni ziemi na historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi i szkody w powierzchni ziemi, przy czym rozstrzygająca jest data ich powstania tudzież wywołujące je zdarzenie. W nawiązaniu do tego podziału w pierwszej kolejności przedstawione są zagadnienia wspólne, a następnie kwestie odnoszące się do historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz szkody w powierzchni ziemi. Rozważania obejmują w obu przypadkach kluczowe zagadnienia: kryteria oceny wystąpienia szkody, jej identyfikację, podmiot odpowiedzialny, remediację. Punktem odniesienia są przede wszystkim przepisy ustawy z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

### **1. WPROWADZENIE**

Jeszcze kilkanaście lat temu szacowano, że tereny zdegradowane i zdewastowane, w tym zanieczyszczone, stanowią w Polsce nawet 3% jej terytorium<sup>1</sup>. Źródłem zanieczyszczeń były i są m.in. działania związane z dystrybucją i magazynowaniem paliw, przemysł hutniczy, koksowniczy, gazownie, przemysł chemiczny, włókienniczy, garbarnie, galwanizernie, produkcja azbestu, gospodarowanie odpadami, tereny wojskowe<sup>2</sup>. Pomimo obowiązywania przez wiele

<sup>1</sup> L. Wysokiński, *Degradacja i stopień zanieczyszczenia gruntów w Polsce. Materiały na Konferencję Naukowo-Techniczną. Zagospodarowanie gruntów zdegradowanych – badania, kryteria oceny, rekultywacja*, s. 143–150, Warszawa 2004, s. 150.

<sup>2</sup> Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Informacja o wynikach kontroli NIK – KSI.430.004.2018, dalej: Informacja NIK, Warszawa 2019, s. 7.

lat rozwiązań ustawowych poświęconych temu zagadnieniu tzw. bomby ekologiczne<sup>3</sup> to wciąż istotny problem<sup>4</sup>, także w aspekcie prawnym, na co zwraca się uwagę chociażby w uzasadnieniu<sup>5</sup> do uchwalonej w dniu 16.06.2023 r. ustawy o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych<sup>6</sup>.

Antycypując dalsze rozważania, należy podkreślić, że reżim prawny odnoszący się do zanieczyszczeń powierzchni ziemi jest różny w zależności od tego, czy mamy do czynienia ze szkodą w środowisku dotyczącą powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c ustawy z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>7</sup>, czy też z „historycznym zanieczyszczeniem powierzchni ziemi” objętym reżimem prawnym ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>8</sup>. W dalszej części artykułu po przedstawieniu zagadnień ogólnych i w części wspólnych, z racji tego, że kwestie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i szkód w powierzchni ziemi jako rodzajów szkód w środowisku są uregulowane w różnych aktach prawnych, będą one opisane oddzielnie.

## 2. RODZAJE SZKÓD

Ustawa szkodowa nie definiuje odrębnie „szkody w powierzchni ziemi”. Jest ona jednym z desygnatów szerszego pojęcia „szkody w środowisku”. Zgodnie z art. 6 pkt 11 lit. c tego aktu prawnego przez „szkodę w środowisku”<sup>9</sup> rozumie się „negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska: (...) c) **w powierzchni ziemi**, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie

<sup>3</sup> Potoczne określenie miejsc zanieczyszczonych substancjami niebezpiecznymi, np. tereny po byłych zakładach przemysłowych, miejsca składowania odpadów niebezpiecznych itp.

<sup>4</sup> W podsumowaniu wyników kontroli NIK wskazano: „Organy administracji publicznej nie знаły faktycznej skali historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i zagrożeń jakie one wywołują. System identyfikacji i usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie funkcjonował skutecznie na każdym szczeblu administracji publicznej. Nie ujawniając historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, uniemożliwiono ich skuteczną eliminację, narażając użytkowników tych terenów na oddziaływanie szkodliwych dla życia i zdrowia ludzi substancji. Brak wskazania lokalizacji historycznych zanieczyszczeń ogranicza możliwość zdefiniowania skali zagrożenia oraz zapewnienia niezbędnych środków finansowych na skuteczne ich usunięcie. Zanieczyszczenie gruntu ma istotne skutki dla władających powierzchnią ziemi oraz ewentualnych nabywców, ponieważ odpowiedzialność za zanieczyszczenie na danej nieruchomości obciąża jej właściciela”. Informacja NIK, s. 9.

<sup>5</sup> Druk nr 3280. Rządowy projekt ustawy o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych. Uzasadnienie, s. 1–5.

<sup>6</sup> Dz.U. poz. 1719.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2187, dalej: ustawa szkodowa.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, dalej: p.o.ś.

<sup>9</sup> Pod literą a art. 6 pkt 11 znajduje się szkoda „w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych”, a pod literą b art. 6 pkt 11 szkoda „w wodach”.

mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi”. Szkada w powierzchni ziemi (w rozumieniu ustawowym) jest więc jednym z rodzajów szkód środowiskowych. Ustawa szkodowa nie obejmuje swoim zakresem szkód wyrządzonych przez każdego, ale przez ustawowo wskazane podmioty<sup>10</sup> (kwestię tę omawiam w punkcie 5.3. artykułu). Ten akt prawny znajduje również zastosowanie do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, przez co należy rozumieć wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości (art. 2 ust. 1 w związku z art. 6 pkt 1 ustawy szkodowej).

Pojęcie „historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi” (dalej: zanieczyszczenie historyczne) zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego za sprawą ustawy z 11.07.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup>. Na jej mocy, z dniem 5.09.2014 r., do słowniczka ustawowego Prawa ochrony środowiska (art. 3 pkt 5a) została wprowadzona następująca definicja<sup>12</sup>: „Ilekroć w ustawie jest mowa o historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi – rozumie się przez to zanieczyszczenie powierzchni ziemi, które zaistniało przed dniem 30.04.2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed dniem 30.04.2007 r.; rozumie się przez to także szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c ustawy z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187), która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat”. Odsyła do niej wprost art. 6 pkt 7a ustawy szkodowej.

Jednocześnie w ustawie szkodowej art. 4 pkt 1 otrzymał brzmienie: „Przepisów ustawy nie stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, która zaistniała przed dniem 30.04.2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed dniem 30.04.2007 r., a także jeżeli od emisji lub zdarzenia, które spowodowały bezpośrednie zagrożenie szkodą lub szkodę w środowisku, upłynęło więcej niż 30 lat, w tym do historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi”.

<sup>10</sup> Zob. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska – zagadnienia podstawowe*, Poznań 2007, s. 20–25; K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 169–170; A. Nieć, *Zanieczyszczenie gleby lub ziemi fenolem jako przesłanka wystąpienia szkody w powierzchni ziemi*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015/3, s. 63–64; B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008, s. 47–48.

<sup>11</sup> Dz.U. poz. 1101, dalej: nowela z 2014 r., uzasadnienie do projektu noweli z 2014 r. (VII.2162, zm.: ustawa – Prawo ochrony środowiska oraz niektóre inne ustawy – [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)) zawiera opis stanu prawnego obowiązującego do czasu nowelizacji. Projektodawcy skonstatowali, że „Analiza obowiązujących rozwiązań prawnych pozwala stwierdzić, że kwestie ochrony i rekultywacji powierzchni ziemi, które są regulowane w kilku aktach prawnych, tworzą skomplikowany i niespójny system, który nastęrcza trudności zarówno interpretacyjnych, jak i wykonawczych organom administracji publicznej, podmiotom gospodarczym oraz obywatelom”.

<sup>12</sup> Przywołuję obecne brzmienie przepisu.

Skąd 30.04.2007 r. w pierwszej części definicji? Mianowicie od tego właśnie dnia obowiązuje ustawa szkodowa, co z kolei wynika z obowiązku transpozycji przez państwa członkowskie dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu<sup>13</sup> właśnie do tej daty<sup>14</sup>.

Druga część definicji dotyczy szkód, które zostały spowodowane przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat. Zgodnie z wolą ustawodawcy (w ślad za powyżej wskazaną dyrektywą 2005/35/WE<sup>15</sup>) takie „dawne” szkody nie są objęte zakresem ustawy szkodowej, a są przedmiotem regulacji w Prawie ochrony środowiska, mieszcząc się w definicji „historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi”.

Należy podkreślić, że jest to pewne uproszczenie, albowiem przepisy tych ustaw i rozporządzeń do nich uzupełniają się, chociażby poprzez odesłania do siebie wzajemnie, o czym będzie mowa poniżej, a także mogą zdarzać się sytuacje nakładania „szkód historycznych” na te współczesne. Ministerstwo Środowiska w „Wytycznych dla starostów dotyczących identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi”<sup>16</sup> wskazało, że identyfikując zanieczyszczenia o charakterze historycznym, starosta może natrafić na zanieczyszczenia współczesne, z których część stanowić będzie szkody w środowisku w powierzchni ziemi. W wykazie powinna znaleźć się informacja o zanieczyszczeniu historycznym oraz dodatkowa informacja o istnieniu innych zanieczyszczeń o charakterze współczesnym. Na etapie identyfikacji zanieczyszczenia może również zdarzyć się przypadek, w którym zagrożenie szkodą lub szkoda w środowisku wprawdzie rozpoczęły się przed 30.04.2007 r., ale istnieje ciągłość powodowania szkody po tej dacie. W takim przypadku, jeżeli dane zanieczyszczenie zostanie uznane za szkodę w środowisku, to powinno być ono umieszczone w rejestrze szkód w środowisku, a nie w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni<sup>17</sup>.

Dodatkowo mogą się pojawić kwestie kolizji z innymi przepisami, a w szczególności ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>18</sup>. Artykuł 22a ust. 1 tego ostatniego aktu prawnego wskazuje, że przepisów o rekultywacji

<sup>13</sup> Dz.Urz. L 143 z 30.04.2004 r., s. 56.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 19 ust. 1 dyrektywy 2004/35/WE państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy przed dniem 30.04.2007 r. i niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję. Ujęcie „szkody dotyczącej powierzchni ziemi” w dyrektywie 2004/35/WE omawia A. Wasielewski, *Odpowiedzialność publicznoprawna za zanieczyszczenie (skażenie) gruntu wedle prawa wspólnotowego i w prawie polskim* (w:) *Prawo i Polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006, s. 149–155.

<sup>15</sup> Zob. art. 17 *in fine* dyrektywy 2004/35/WE.

<sup>16</sup> Dokument dostępny między innymi na stronie <https://warszawa.wios.gov.pl/download/1/3691/wytycznedlastarostow.pdf> (dostęp: 13.09.2023 r.).

<sup>17</sup> Zob. wyrok NSA z 26.06.2014 r. (II OSK 185/13) oraz *Wytyczne dla starostów...*, s. 17–18.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2409.

gruntów nie stosuje się do gruntów, które zostały **zanieczyszczone substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami**. Wówczas, po myśli art. 22a ust. 2 tej ustawy, do gruntów zanieczyszczonych po dniu 30.04.2007 r. stosuje się przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, a przed dniem 30.04.2007 r. przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Należy również wspomnieć o ustawie z 14.12.2012 r. o odpadach<sup>19</sup>, która obejmuje swoim zakresem kwestię rekultywacji składowisk odpadów. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 28.08.2008 r. (II OW 42/08) uznał, że „Składowanie odpadów na składowisku nie może być uznane za szkodę w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 35 ust. 2 ustawy z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (...), a zamknięcie i rekultywacja urządzonych składowisk odpadów nie stanowi rekultywacji ziemi lub gleby zanieczyszczonej substancjami, preparatami lub organizmami (por. art. 22a ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (...)). Powstała z tytułu funkcjonowania tego składowiska szkoda nie odpowiada bowiem definicji szkody w powierzchni ziemi zawartej w art. 6 pkt 11 lit. c ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Zarówno składowanie i magazynowanie odpadów jak i niektóre kwestie związane z likwidacją składowisk odpadów regulują przepisy rozdziału 7 ustawy z 27.04.2001 r. o odpadach<sup>20</sup>. Jest to więc szkoda innego rodzaju, niż szkoda w powierzchni ziemi. Jeżeli składowisko powstało przed dniem 30.04.2007 r. w wyniku działalności, która także została zakończona przed tą datą, w sprawie ma zastosowanie art. 35 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, to znaczy stosuje się w niej przepisy dotychczasowe, w tym określające też właściwość organu”.

Nadto w dniu 16.06.2023 r. została uchwalona specustawa o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych<sup>21</sup>. Ma ona relatywnie wąski zakres zastosowania<sup>22</sup>. Mianowicie dotyczy ona miejsc gromadzenia w przeszłości odpadów, nazywanych w publicystyce „bombami ekologicznymi”<sup>23</sup>, na wielkoobszarowych

<sup>19</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1587.

<sup>20</sup> Ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. poz. 185), uchylona z dniem 23.01.2013 r. przez ustawę o odpadach z 14.12.2012 r. Samo rozstrzygnięcie NSA zachowało swoją aktualność również pod rządami nowej ustawy.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1719).

<sup>22</sup> Zob. art. 3 tej ustawy.

<sup>23</sup> Art. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o wielkoobszarowych terenach zawierają następujące definicje: „**miejsce gromadzenia historycznych odpadów przemysłowych** – rozumie się przez to miejsce niebędące składowiskiem odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 25 ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587, 1597 i 1688), w którym znajdują się odpady przemysłowe zgromadzone przed dniem 1.10.2001 r. i wytworzone przez zakład w rozumieniu art. 3 pkt 48 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, za pomocą którego w przeszłości działalność gospodarczą prowadzili Skarb Państwa, państwowa osoba prawna lub jednostki gospodarki społecznej, nawet jeżeli po dniu 1.10.2001 r. w tym miejscu nadal były umieszczane odpady przemysłowe lub inne odpady”; „**składowisko historycznych odpadów przemysłowych** – rozumie się przez to składowisko odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 25 ustawy

terenach państwowych zakładów przemysłowych w czasach przed obowiązywaniem szczegółowych przepisów regulujących gospodarowanie odpadami w sposób zapewniający właściwy poziom ochrony środowiska. W uzasadnieniu<sup>24</sup> do projektu ustawy o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych wyjaśniono, że przepisy o odpadach nie zawierają szczegółowych regulacji dotyczących rozwiązywania takich problemów, na terenie kraju są podejmowane próby zastosowania w tych przypadkach przepisów dotyczących zanieczyszczenia powierzchni ziemi, tj. o przekroczeniu dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie lub w ziemi<sup>25</sup>. Jednak ponieważ celem tych przepisów nie jest usuwanie odpadów lub oczyszczanie zanieczyszczonych wód, nie są one dobrym narzędziem do rozwiązywania kompleksowego problemu wielkoobszarowych terenów zdegradowanych. W związku z tym została przyjęta ustawa szczególna.

### 3. POJĘCIE „POWIERZCHNIA ZIEMI”

Nowela z 2014 r. wprowadziła do art. 3 pkt 25 p.o.ś. nową definicję „powierzchni ziemi”, przez co rozumie się<sup>26</sup> ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe, z tym że:

- a) gleba – oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie,
- b) ziemia – oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka,
- c) wody gruntowe – oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478), które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

Do definicji (w porównaniu do poprzednio obowiązujących rozwiązań prawnych)<sup>27</sup> zostały włączone wody gruntowe. Ustawodawca założył, że remediacja

---

z 14.12.2012 r. o odpadach, w którym znajdują się odpady przemysłowe zgromadzone przed dniem 1.10.2001 r. i wytworzone przez zakład w rozumieniu art. 3 pkt 48 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, za pomocą którego w przeszłości działalność gospodarczą prowadzi Skarb Państwa, państwowa osoba prawna lub jednostki gospodarki społecznej, nawet jeżeli po dniu 1.10.2001 r. na tym składowisku nadal były umieszczane odpady przemysłowe lub inne odpady”. Data 1.10.2001 w tych definicjach wynika z faktu, że w tym dniu weszła w życie ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach, regulująca w rozdziale 7 kwestie składowiska odpadów, oraz jest to data wejście w życie Prawa ochrony środowiska.

<sup>24</sup> Druk IX.3280, Wielkoobszarowe tereny zdegradowane. Uzasadnienie, s. 3. [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>25</sup> Interesujące w tym zakresie rozważania zawarł M. Górski w monografii *Usuwanie odpadów*, w jej rozdziale 6 zatytułowanym *Usuwanie odpadów w oparciu o inne przepisy*, Warszawa 2021.

<sup>26</sup> Cytuję obecne brzmienie p.o.ś.

<sup>27</sup> Szersze rozważania dotyczące takich pojęć jak „powierzchnia ziemi”, „gleba” zawiera artykuł D. Chojnackiego, *Ochrona gleby w prawie unijnym. Transpozycja, stosowanie, perspektywy* (w:) *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 333–351.

wód gruntowych będzie towarzyszyła remediacji gleby lub ziemi, a jej efekt będzie oceniany na podstawie zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie i w ziemi, a nie na podstawie określonych odrębnie dopuszczalnych zawartości dla wód gruntowych.

Ustawa szkodowa nie definiuje pojęcia „powierzchnia ziemi”. Nie odsyła również w tym zakresie do Prawa ochrony środowiska, choć czyni tak w odniesieniu do wybranych kwestii związanych ze szkodą w środowisku w powierzchni ziemi (zob. np. art. 6 pkt 1a, art. 6 pkt 9b, art. 6 pkt 10a, art. 6 pkt 12, art. 17b ust. 2 ustawy szkodowej). Należy przyjmować, że jest to zabieg zamierzony przez polskiego ustawodawcę. Komisja Europejska wskazała, że dyrektywa 2004/35/WE nie zawiera definicji „powierzchni ziemi”. Użycie w definicji „szkod dotyczących powierzchni ziemi” określenia „na ląd lub pod ziemię”<sup>28</sup> oznacza jednak, że zakres tej definicji nie ogranicza się do powierzchni, ale obejmuje również to, co znajduje się pod powierzchnią ziemi. A więc również głębie<sup>29</sup>. Często jednak zanieczyszczenie ziemi i zanieczyszczenie wód podziemnych mogą występować razem, a szkodliwe zdarzenie może powodować jednocześnie zarówno szkody dotyczące powierzchni ziemi, jak i szkody wyrządzone w wodach<sup>30</sup>. Analogicznie konstataje, na gruncie ustawy szkodowej, autorka monografii poświęconej szkodom środowiskowym w powierzchni ziemi, a mianowicie że szkoda w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c tej ustawy będzie obejmowała jedynie zanieczyszczenie gleby lub ziemi, zatem w tym kontekście zanieczyszczenie wód gruntowych nie będzie się zawierało w definicji szkody w powierzchni ziemi<sup>31</sup>. „Niehistoryczne” zanieczyszczenie wód gruntowych może i powinno być rozpatrywane w świetle ewentualnej szkody w wodach w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. b ustawy szkodowej.

## 4. HISTORYCZNA SZKODA W POWIERZCHNI ZIEMI

### 4.1. KRYTERIA OCENY WYSTĄPIENIA SZKODY HISTORYCZNEJ

Zgodnie z art. 101a ust. 1 p.o.s. zanieczyszczenie powierzchni ziemi ocenia się na podstawie przekroczenia dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie lub w ziemi. Dopuszczalna zawartość w glebie i w ziemi substancji powodującej ryzyko oznacza zawartość, poniżej której żadna z funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi nie jest znacząco naruszona, z uwzględ-

<sup>28</sup> Art. 2 pkt 1 lit. c dyrektywy 2004/35/WE definiuje ten rodzaj szkód, jako „szkody dotyczące powierzchni ziemi, które stanowią dowolne zanieczyszczenie ziemi stwarzające znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, mające negatywny wpływ wynikający z bezpośredniego i pośredniego wprowadzania na ląd lub pod ziemię preparatów, organizmów i drobnoustrojów”.

<sup>29</sup> To sformułowanie występuje w oficjalnym tłumaczeniu tego dokumentu.

<sup>30</sup> Zawiadomienie Komisji – Wytyczne zawierające wspólne rozumienie pojęcia „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu” zdefiniowanej w art. 2 dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.Urz. UE C 118, s. 1–49, pkt 203 i 204).

<sup>31</sup> A. Nieć, *Szkoda w powierzchni ziemi jako szkoda w środowisku*, Wrocław 2017, s. 56.

nieniem wpływu tej substancji na zdrowie ludzi i stan środowiska (art. 101a ust. 2 p.o.ś.). Funkcję pełnioną przez powierzchnię ziemi ocenia się na podstawie jej faktycznego zagospodarowania i wykorzystania, chyba że inna funkcja wynika z planu zagospodarowania przestrzennego (art. 101a ust. 3 p.o.ś.).

Po myśli art. 101a ust. 4 p.o.ś. gleby, ziemi lub wód gruntowych nie uznaje się za zanieczyszczone, jeżeli stwierdzone w niej zawartości substancji są pochodzenia naturalnego. Przepis ten dotyczy tzw. tła geochemicznego, czyli naturalnej zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie, ziemi lub wodach gruntowych. Może on obejmować tylko pewne substancje, np. niektóre metale. Duża część substancji powodujących ryzyko jest bowiem pochodzenia antropogenicznego i nie występuje w środowisku w sposób naturalny<sup>32</sup>.

W tym miejscu należy zauważyć, że w słowniczku ustawowym Prawa ochrony środowiska nie została zawarta definicja samego „zanieczyszczenia powierzchni ziemi”, definiowane są zaś: „substancja powodująca ryzyko” (art. 3 pkt 37a p.o.ś.)<sup>33</sup> oraz „zanieczyszczenie” (art. 3 pkt 49 p.o.ś.)<sup>34</sup>. W literaturze słusznie podnosi się, że zawarte w powołanych przepisach art. 101a p.o.ś. wyjaśnienie legislacyjnie, choć nie zostało skonstruowane jako definicja, jednak faktycznie taką rolę pełni<sup>35</sup>.

Regulację zawartą w art. 101a p.o.ś. dopełnia rozporządzenie Ministra Środowiska z 1.09.2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi<sup>36</sup>, wydane w oparciu o delegację zawartą w art. 101a ust. 5 p.o.ś.<sup>37</sup> Określa ono między innymi substancje powodujące ryzyko szczególnie istotne dla ochrony powierzchni ziemi, ich dopuszczalne zawartości w glebie oraz dopuszczalne zawartości w ziemi, zróżnicowane dla poszczególnych właściwości gleby oraz grup gruntów, wydzielonych w opar-

<sup>32</sup> K. Gruszecki (w:) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022, komentarz do art. 101(a).

<sup>33</sup> Przez „substancję powodującą ryzyko” rozumie się substancję stwarzającą zagrożenie i mieszaninę stwarzającą zagrożenie, należąca co najmniej do jednej z klas zagrożenia wymienionych w częściach 2–5 załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z 16.12.2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego dyrektywę 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.Urz. UE L 353 z 31.12.2008 r., s. 1, ze zm.), w szczególności substancje powodujące ryzyko, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 101a ust. 5 pkt 1.

<sup>34</sup> Przez „zanieczyszczenie” rozumie się emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

<sup>35</sup> Tak M. Górski, *Regulacje dotyczące „historycznego zanieczyszczenia ziemi”* (w:) *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021.

<sup>36</sup> Dz.U. poz. 1395.

<sup>37</sup> Rozporządzenie to było poprzedzone uchylonym z dniem 5.09.2014 r. rozporządzeniem Ministra Środowiska z 9.09.2002 r. w sprawie standardów jakości gleby i ziemi (Dz.U. nr 165 poz. 1359).



ciu o sposób ich użytkowania<sup>38</sup>. Szczegółowy zakres tego aktu wykonawczego sprawia, że komentatorzy wskazują, iż w praktyce ogranicza ono samodzielność podmiotów dokonujących oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi do minimum<sup>39</sup>.

#### 4.2. IDENTYFIKACJA HISTORYCZNYCH ZANIECZYSZCZEŃ POWIERZCHNI ZIEMI

Zgodnie z art. 17 noweli z 2014 r. (w związku z art. 101d ust. 6 p.o.ś.) starostowie mieli przekazać regionalnym dyrektorom ochrony środowiska (RDOŚ) wykazy potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w 25. miesiącu od dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie delegacji zawartej w art. 101a ust. 5 p.o.ś. Termin ten był więc liczony od wejścia w życie wspomnianego już rozporządzenia Ministra Środowiska z 1.09.2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, co miało miejsce 5.09.2014 r. Data początkowa była powiązana z wejściem w życie tego aktu wykonawczego, albowiem wcześniej starostwie nie mieli pełnych wytycznych, według których mieliby przeprowadzać identyfikację.

W powyższym rozporządzeniu określono również etapy identyfikacji terenów zanieczyszczonych oraz rodzaje działalności mogących z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, wraz z przykładowymi dla tych działalności zanieczyszczeniami.

Na podstawie art. 101c p.o.ś. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ) prowadzi rejestr historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Dane do rejestru wprowadza Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (RDOŚ).

W dniu 5.09.2016 r. GDOŚ miał uruchomić system teleinformatyczny do prowadzenia rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz rejestru szkód w środowisku (oba rejestry są prowadzone w jednym systemie elektronicznym, ale na różnych podstawach prawnych)<sup>40</sup>. Zakres danych gromadzonych w rejestrze określono w art. 101c ust. 2 p.o.ś. oraz uszczegółowiono w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 1.09.2016 r. w sprawie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi<sup>41</sup>.

Proces identyfikacji „historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi” nie ma charakteru zamkniętego. Starostowie dokonują bowiem aktualizacji wykazu raz na dwa lata (art. 101d ust. 8 p.o.ś.) i przekazują ten zaktualizowany wykaz RDOŚ (art. 101d ust. 9 p.o.ś.).

Na podstawie zaś art. 101e ust. 1 p.o.ś. również władający powierzchnią ziemi, który stwierdził historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi na terenie będącym w jego władaniu, jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt RDOŚ.

<sup>38</sup> Zob. załącznik nr 1 do tego rozporządzenia.

<sup>39</sup> Tak J. Jerzmański (w:) M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, uwaga 4 do art. 101a.

<sup>40</sup> Rejestry są dostępne pod adresem [www.gov.pl/web/gdos/rejestr-gdos](http://www.gov.pl/web/gdos/rejestr-gdos).

<sup>41</sup> Dz.U. poz. 1397.

Zgodnie z art. 101c ust 3 p.o.ś. RDOŚ, w drodze decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi, dokonuje do rejestru wpisu o potencjalnym historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania odpowiednio wykazu od starosty, jego aktualizacji lub zgłoszenia od władającego powierzchnią ziemi. Na tej samej drodze RDOŚ dokonuje wykreślenia z rejestru, jeżeli badania nie potwierdziły występowania zanieczyszczenia historycznego (art. 101c ust. 7 p.o.ś.).

Według wyników kontroli NIK identyfikacja historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie była prowadzona prawidłowo<sup>42</sup>.

### 4.3. PODMIOT ODPOWIEDZIALNY

Zgodnie z art. 101h ust. 1 p.o.ś. władający powierzchnią ziemi, na której występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, jest obowiązany do przeprowadzenia remediacji (odnośnie do remediacji zob. pkt 4.4. poniżej). Za „władającego powierzchnią ziemi” uznaje się właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający (art. 3 pkt 44 p.o.ś.).

Są pewne wyjątki od powyższej reguły. Mianowicie zgodnie z art. 101h ust. 2 p.o.ś. jeżeli władający powierzchnią ziemi wykaze, że historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi dokonane po dniu objęcia przez niego władania spowodował inny wskazany podmiot, zwany „innym sprawcą”, obowiązek przeprowadzenia remediacji spoczywa na tym innym sprawcy. Przepis ten należy rozumieć, moim zdaniem, w ten sposób, że należy wskazać konkretny podmiot, który był sprawcą – nie jest wystarczające wykazanie, że to nie władający gruntem spowodował szkodę. Rozwiązania te wpisują się w zasadę prawa ochrony środowiska „zanieczyszczający płaci”<sup>43</sup>.

Jeżeli zanieczyszczenie zostało spowodowane przez innego sprawcę za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi (np. podmiot trzeci prowadził działalność na podstawie umowy zawartej z właścicielem gruntu), wówczas władający powierzchnią ziemi jest obowiązany do przeprowadzenia remediacji solidarnie z innym sprawcą.

W art. 101i p.o.ś. określono wyjątki w stosunku do generalnych zasad odpowiedzialności za przeprowadzenie remediacji, określonych w art. 101h, wskazując okoliczności, w których odpowiedzialny za jej przeprowadzenie jest RDOŚ. W pierwszej kolejności (punkty 1 i 2) są to te szczególne sytuacje, w których zasada „zanieczyszczający płaci” nie może zostać w pełni zachowana z uwagi na brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności za przeprowadzenie remediacji (brak możliwości wszczęcia postępowania egzekucyjnego albo bezskuteczność egzekucji). W art. 101i pkt 3 p.o.ś. wskazano sytuację, w której władający po-

<sup>42</sup> Zob. w szczególności Informacja NIK, s. 11–12.

<sup>43</sup> Zob. art. 7 p.o.ś.

wierzchnią ziemi dokonał zgłoszenia na podstawie art. 12 ustawy z 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>44</sup> oraz starosta uwzględnił zgłoszenie w rejestrze<sup>45</sup> zawierającym informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem terenów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę. Ostatni wyjątek dotyczy przypadków, w których z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne niezwłoczne jej przeprowadzenie (art.101i pkt 4 p.o.ś.). Zgodnie z art. 101k ust. 2 p.o.ś. w przypadkach, o których mowa w art. 101i pkt 4, RDOŚ nakłada, w drodze decyzji, na władającego powierzchnią ziemi obowiązek zwrotu poniesionych kosztów remediacji, określając w niej wysokość, sposób i termin ich uiszczenia.

#### 4.4. REMEDIACJA

Wraz z wejściem w życie noweli z 2014 r. w Prawie ochrony środowiska pojawiło się pojęcie „remediacja” (art. 3 pkt 31b p.o.ś.)<sup>46</sup>. Przez remediację rozumie się poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu; remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska.

Na szczególną uwagę zasługuje w tej definicji instytucja samooczyszczania. Jest ono alternatywą dla miejsc, dla których koszty i możliwości techniczne przeprowadzenia remediacji przewyższają korzyści dla środowiska. Ustawodawca w art. 3 pkt 32d p.o.ś. definiuje „samooczyszczanie” jako biologiczne, chemiczne i fizyczne procesy, których skutkiem jest ograniczenie ilości, ładunku, stężenia, toksyczności, dostępności oraz rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w glebie, ziemi i wodach, przebiegające samoistnie, bez ingerencji człowieka, ale których przebieg może być przez człowieka wspomagany. W uzasadnieniu do projektu noweli z 2014 r. zaznaczono, że „Przewiduje się, że znaczną część terenów w Polsce zanieczyszczonych przed dniem 30.04.2007 r., kwalifikowanych w oparciu o obowiązujące standardy jakości gleby i ziemi jako wymagające rekultywacji,

<sup>44</sup> Dz.U. poz. 1085 ze zm.

<sup>45</sup> Rejestr ten na podstawie art. 36 ustawy szkodowej był przekazywany przez starostę wojewodzie, a następnie na podstawie art. 161 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094) przekazany przez wojewodę do RDOŚ.

<sup>46</sup> W uchylonym przez ustawę szkodową art. 103 ust. 1 i 2 p.o.ś. występowało pojęcie „rekultywacja”, choć to drugie jest wciąż obecne np. w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych czy też w ustawie o odpadach.

będzie można wyłączyć z obowiązku rekultywacji, rozumianej jako usuwanie zanieczyszczeń za wszelką cenę<sup>47</sup>.

Remediacja odbywa się zgodnie z ustalonym jej planem. Władający powierzchnią ziemi lub inny sprawca obowiązany do przeprowadzenia remediacji historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi składa do RDOŚ wnioszek o wydanie decyzji ustalającej plan remediacji.

Jeżeli zanieczyszczenie wystąpiło na terenie, do którego inny sprawca nie posiada tytułu prawnego, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić wykonanie badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, a także przeprowadzenie remediacji zgodnie z planem remediacji ustalonym w drodze decyzji.

Możliwe sposoby remediacji zostały określone w art. 101q ust. 1 p.o.ś., przy czym podstawowym jest usunięcie zanieczyszczenia (art. 101q ust. 2 p.o.ś.). Odstąpienie od niego i przeprowadzenie remediacji innymi metodami jest możliwe, jeżeli:

- 1) nie są znane technologie lub sposoby pozwalające na usunięcie zanieczyszczenia lub
- 2) negatywne dla środowiska skutki działań prowadzonych w celu usunięcia zanieczyszczenia byłyby niewspółmiernie wysokie do korzyści osiągniętych w środowisku, lub
- 3) koszty oczyszczania doprowadzające do usunięcia zanieczyszczenia byłyby nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do korzyści osiągniętych w środowisku i zasadne jest przeprowadzenie remediacji w sposób inny niż usunięcie zanieczyszczenia, co zostało wykazane w analizie kosztów i korzyści przeprowadzonej dla kilku wariantów sposobu przeprowadzenia remediacji, lub
- 4) obowiązany do przeprowadzenia remediacji wykaże, że zanieczyszczenie nastąpiło przed dniem 1.09.1980 r.<sup>48</sup> (art. 101q ust. 3 p.o.ś.).

W art. 101p ust. 2 p.o.ś. przewidziano możliwość zwolnienia władającego powierzchnią ziemi lub innego sprawcy, w drodze decyzji, z obowiązku przeprowadzenia remediacji albo nieprzeprowadzania remediacji przez RDOŚ, jeżeli ocena występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska wykaże, że takie nie występuje. Do dziś nie zostało wydane rozporządzenie, dla którego delegacja jest zawarta w art. 101p ust. 3 p.o.ś., a w którym ma być określony sposób wykonywania oceny występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska oraz referencyjne metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji w glebie, ziemi i wodach gruntowych.

<sup>47</sup> Uzasadnienie, s. 23.

<sup>48</sup> Szersze rozważana dotyczące obowiązku rekultywacji w aspekcie historycznym, z których wynika również uzasadnienie daty 1.09.1980 r. (dzień wejścia w życie ustawy z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska – Dz.U. z 1994 r. poz. 196), zawiera między innymi opracowanie W. Radeckiego, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 34–41.

## 5. SZKODA W POWIERZCHNI ZIEMI

### 5.1. KRYTERIA OCENY WYSTĄPIENIA SZKODY W POWIERZCHNI ZIEMI

Na podstawie art. 10 ustawy szkodowej minister właściwy do spraw klimatu jest zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, kryteriów oceny, czy w danym przypadku wystąpiła szkoda w środowisku. Obecnie obowiązuje już trzeci akt wykonawczy wydany w oparciu o tę delegację, to jest rozporządzenie Ministra Środowiska z 22.07.2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku<sup>49</sup>. Zgodnie z § 4 tego aktu wykonawczego „Kryterium oceny wystąpienia szkody w środowisku w powierzchni ziemi jest zmiana albo zmiany powodujące mierzalny skutek w postaci przekroczenia dopuszczalnej zawartości w glebie lub w ziemi co najmniej jednej substancji powodującej ryzyko, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 101a ust. 5 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (...)”.

Badania zanieczyszczenia gleby i ziemi oznaczają badania zanieczyszczenia gleby i ziemi w rozumieniu art. 3 pkt 2a ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (art. 6 pkt 1a ustawy szkodowej).

Taka lakoniczna regulacja odsyłająca do Prawa ochrony środowiska wymaga dopowiedzenia. W definicji „szkody w środowisku” w ustawie szkodowej pojawia się pojęcie „stan początkowy”. Jest ono zdefiniowane w art. 6 pkt 10 tego aktu jako „stan i funkcje środowiska oraz poszczególnych elementów przyrodniczych przed wystąpieniem szkody w środowisku, oszacowane na podstawie dostępnych informacji; w przypadku szkody w środowisku w powierzchni ziemi rozumie się przez to w szczególności stan określony w raporcie początkowym<sup>50</sup>, o którym mowa w ustawie z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska albo, jeżeli nie ma dostępnych informacji na temat stanu początkowego lub w raporcie początkowym stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko – stan zgodny z dopuszczalnymi zawartościami substancji powodujących ryzyko”.

Ustawowe rozmiary ewentualnej szkody środowiskowej w powierzchni ziemi mogą więc przybrać następujące zakresy:

- stan początkowy – aktualny poziom zanieczyszczeń,
- stan zgodny z dopuszczalnymi zawartościami substancji powodujących ryzyko (jeżeli brak jest dostępnych informacji na temat stanu początkowego lub w raporcie początkowym stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko) – aktualny poziom zanieczyszczeń.

<sup>49</sup> Dz.U. poz. 1383.

<sup>50</sup> Zgodnie z art. 208 ust. 2 pkt 4 lit. a p.o.ś. wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego zawiera w sobie także raport początkowy o stanie zanieczyszczenia gleby, ziemi i wód gruntowych substancjami powodującymi ryzyko, w przypadku gdy eksploatacja instalacji obejmuje wykorzystywanie, produkcję lub uwalnianie tych substancji oraz występuje możliwość zanieczyszczenia gleby, ziemi lub wód gruntowych na terenie zakładu.

## 5.2. IDENTYFIKACJA SZKODY

Po myśli art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej organ ochrony środowiska (którym jest co do zasady RDOŚ)<sup>51</sup> jest obowiązany przyjąć od każdego zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku.

Zgłoszenie powinno w miarę możliwości zawierać dokumentację potwierdzającą wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku lub wskazanie odpowiedzialnego podmiotu korzystającego ze środowiska (art. 24 ust. 4 ustawy szkodowej). Jeżeli jest ono uzasadnione, organ postanawia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 (w przedmiocie nałożenia obowiązku przeprowadzenia działań), albo w przypadkach, o których mowa w art. 16 (niemożność ustalenia podmiotu korzystającego ze środowiska, wszczęcia wobec niego postępowania egzekucyjnego, „stan wyższej konieczności”), podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze.

Organ ochrony środowiska wprowadza niezwłocznie do rejestru prowadzonego przez GDOŚ dane ze zgłoszenia (uzasadnionego). Zakres gromadzonych danych jest określony w art. 26a ustawy szkodowej, a uszczegółowiony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 1.09.2016 r. w sprawie rejestru szkód w środowisku<sup>52</sup>.

## 5.3. PODMIOT ODPOWIEDZIALNY

Zgodnie z art. 2 ustawy szkodowej przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku:

1) spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku;

2) spowodowanych również przez inną działalność niż ta, o której mowa w pkt 1, podmiotu korzystającego ze środowiska, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska.

Z racji obszaru zainteresowania w niniejszym artykule przedmiotem rozważań będzie art. 2 pkt 1. Zawiera on dwa ograniczenia zakresu szkód w powierzchni ziemi. Po pierwsze, szkoda musi być spowodowana przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska, a po drugie, wynikać z działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku.

Jeżeli chodzi o podmiot korzystający ze środowiska, to ustawa szkodowa (art. 6 pkt 9) odsyła do art. 3 pkt 20 p.o.ś. Zgodnie z nim przez „podmiot korzystający ze środowiska” rozumie się:

a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24, 974 i 1570) oraz

<sup>51</sup> Zob. art. 7 i 8 ustawy szkodowej.

<sup>52</sup> Dz.U. poz. 1398.

- przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 470), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców,
- c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Jeżeli chodzi o tę ostatnią kategorię podmiotów, należy przyjmować, że „podmiotem korzystającym ze środowiska” jest tylko taka osoba fizyczna (niebędąca przedsiębiorcą), której działanie wymaga pozwolenia emisyjnego, to jest na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, na wytwarzanie odpadów, ewentualnie zintegrowanego (z tym zastrzeżeniem, że działalność wymagająca pozwolenia zintegrowanego wymaga zorganizowanej formy, a więc trudno wyobrazić sobie, aby osoba fizyczna mogła o nie występować, nie będąc przedsiębiorcą. Ta uwaga jest relevantna w dużej mierze także w odniesieniu do działalności wymagających tzw. emisyjnych pozwoleń sektorowych).

Rodzaje działalności stwarzających ryzyko zostały wymienione w art. 3 ustawy szkodowej. Jest to katalog zamknięty, co oznacza, że tylko bezpośrednie zagrożenie szkodą lub szkoda wywołane przez podmioty korzystające ze środowiska wykonujące jedną z wymienionych rodzajów działalności będą podlegały potencjalnej odpowiedzialności na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy szkodowej<sup>53</sup>.

W konsekwencji podmiotem zobowiązanym do naprawienia szkody jest ten, kto na skutek korzystania ze środowiska wyrządził szkodę (art. 9 ustawy szkodowej). Jeżeli taka szkoda wyniknęła z działalności kilku podmiotów korzystających ze środowiska, wówczas ich odpowiedzialność jest solidarna (art. 12 ust. 1 ustawy szkodowej). Jest to realizacja zasady „zanieczyszczający płaci”.

Problem pojawia się, gdy szkoda powstaje na gruncie, który nie należy do sprawcy szkody. Wówczas, podobnie jak przy regulacji wynikającej z Prawa ochrony środowiska, jeżeli szkoda jest spowodowana za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, jest on obowiązany do podejmowania stosownych działań solidarnie z podmiotem korzystającym ze środowiska, który ją spowodował (art. 12 ust. 2).

Władający powierzchnią ziemi jest rozumiany tak jak na gruncie Prawa ochrony środowiska (art. 6 pkt 12 ustawy szkodowej). Może on zwolnić się z odpowiedzialności, jeżeli niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub szkodzie w środowisku dokona zgłoszenia na podstawie art. 24 ustawy szkodowej.

<sup>53</sup> W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk (w:) W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, LEX/el. 2013, komentarz do art. 3.

## 5.4. DZIAŁANIA ZAPOBIEGAWCZE I NAPRAWCZE

W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze. Gdy szkoda wystąpiła, podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do: 1) podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego opanowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczenia lub innych szkodliwych czynników; 2) podjęcia działań naprawczych (art. 9 ustawy szkodowej).

Podjęcie działań naprawczych wymaga zgody RDOŚ wydawanej w drodze decyzji zawierającej plan remediacji (art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy środowiskowej). Szczegółowe wytyczne zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 1.09.2016 r. w sprawie działań naprawczych<sup>54</sup>.

Remediacja polega w pierwszej kolejności na usunięciu zanieczyszczenia, przynajmniej do dopuszczalnej zawartości w glebie i w ziemi substancji powodujących ryzyko. Inne sposoby są możliwe, o ile prowadzą do usunięcia znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi i stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego sposobu użytkowania terenu (§ 8 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia). W § 3 ust. 3 tego aktu wykonawczego zostały określone warunki odstąpienia od usunięcia zanieczyszczenia i poprzestania na innych sposobach remediacji, które są analogiczne jak te wskazane w art. 101q ust. 3 p.o.ś., a dotyczące szkód historycznych.

## 6. PODSUMOWANIE

W Polsce wciąż jest aktualny problem tzw. bomb ekologicznych, a więc zanieczyszczonych powierzchni ziemi. Od 5.09.2014 r. ustawodawca dokonał podziału szkód w powierzchni ziemi ze względu na datę ich powstania lub zdarzenia je wywołującego (miarodajna jest tutaj data 30.04.2007 r.) na historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi i szkody w środowisku w powierzchni ziemi. W pojęciu „historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi” mieści się także szkoda w środowisku w powierzchni ziemi, która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat.

Do pierwszych z nich stosuje się przepisy Prawa ochrony środowiska, a do drugich ustawę szkodową, choć w wielu miejscach ten drugi akt prawny odsyła do tego pierwszego. Na gruncie Prawa ochrony środowiska pojęcie „powierzchnia ziemi” jest rozumiane jako obejmujące również wody gruntowe. „Niehistoryczne” zanieczyszczenie wód gruntowych powinno być rozpatrywane w świetle ewentualnej szkody w wodach w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. b ustawy szkodowej.

<sup>54</sup> Dz.U. poz. 1396.



Identyfikacja miejsc historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi spoczywa w dużej mierze na organach władz publicznych (głównie starostach), które według kontroli NIK nie realizują tego obowiązku w sposób prawidłowy.

Szkoda środowiskowa w powierzchni ziemi może być spowodowana tylko przez działalność podmiotów korzystających ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku. Działalność ta jest wskazana w art. 3 ustawy szkodowej. I to są zasadniczo podmioty zobowiązane do podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Podmiotem odpowiedzialnym za usunięcie historycznej szkody w powierzchni ziemi jest zaś, co do zasady, władający gruntem, który może uwolnić się od odpowiedzialności, wskazując, przy spełnieniu innych warunków, sprawcę zanieczyszczenia.

Naprawieniu szkód służy remediacja, która w pierwszej kolejności polega na usunięciu zanieczyszczenia. Prawodawca dopuszcza jednak inne jej metody, w tym samooczyszczenie.

#### ABSTRACT

**r.pr. dr Bartosz Draniewicz**

Attorney at law, Doctor of Laws, specialising in legal aspects of environmental protection, he runs a commercial and environmental law firm in Warsaw.

#### **„Ecological time bombs” (land contamination) – key legal aspects**

*The article deals with legal aspects of contaminated land. The author draw attention to the fact that the legislator divided land damage into historical land contamination and land damage, with a decisive role of the date of their occurrence or the event causing them. In relation to this division, the author first presents common subjects, and then issues related to historical land contamination and land damage. In both cases, the analysis focuses on key issues: damage evaluation criteria, damage identification, the entity held accountable for the damage, remedial actions. The point of reference is primarily the provisions of the Act of 13 April 2007 on Prevention and Remediation of Environmental Damage and the Act of 27 April 2001 – the Environmental Protection Law.*

**Keywords:** *earth surface, historical land contamination, land damage, remedial actions, „ecological time bomb”*

**r.pr. dr Bartosz Draniewicz**

Radca prawny, dr nauk prawnych, specjalizuje się w prawnych aspektach ochrony środowiska, prowadzi Kancelarię Prawa Gospodarczego i Ekologicznego w Warszawie.

## BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Chojnacki Daniel**, *Ochrona gleby w prawie unijnym. Transpozycja, stosowanie, perspektywy* (w:) *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011
- Federczyk Wojciech**, **Kosieradzka-Federczyk Agata**, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, LEX/el. 2013
- Górski Marek**, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska – zagadnienia podstawowe*, Poznań 2007
- Górski Marek**, *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021
- Gruszecki Krzysztof**, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022
- Jerzmański Jan** (w:) M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019
- Kwaśnicka Kamila**, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011
- Nieć Anna**, *Szkoda w powierzchni ziemi jako szkoda w środowisku*, Wrocław 2017
- Nieć Anna**, *Zanieczyszczenie gleby lub ziemi fenolem jako przesłanka wystąpienia szkody w powierzchni ziemi*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015/3
- Radecki Wojciech**, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007
- Rakoczy Bartosz**, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008
- Wasielewski Andrzej**, *Odpowiedzialność publicznoprawna za zanieczyszczenie (skażenie) gruntu wedle prawa wspólnotowego i w prawie polskim* (w:) *Prawo i Polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, red. H. Lisicka, Wrocław 2006
- Wysokiński Lech**, *Degradacja i stopień zanieczyszczenia gruntów w Polsce. Materiały na Konferencję Naukowo-Techniczną. Zagospodarowanie gruntów zdegradowanych – badania, kryteria oceny, rekultywacja*, Warszawa 2004, s. 143–150