

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym

1. Kontekst agrarny problematyki ochrony ziemi nie budzi wątpliwości. Należy jednak zauważyć wieloaspektowość tej perspektywy. Z jednej strony ziemia jest kluczowym dobrem dla rolnictwa: stanowi podstawowy czynnik produkcji rolnej, wyznacza też jego przyrodniczy (środowiskowy) aspekt. Związek z ziemią nadaje rolnictwu charakter przestrzenny i terytorialny¹. Z drugiej strony działalność rolnicza będąc aktywnością bardzo konsumpcyjną, stanowi źródło poważnych zagrożeń dla tego elementu środowiska². Rolnictwo należy do sektorów gospodarki zużywających najwięcej zasobów naturalnych, (zwłaszcza wody i ziemi). Jest ono jednym z najistotniejszych czynników powodujących degradację ziemi³, choć nie należy też zapominać o potencjale rolnictwa, które korzystając ze środowiska może również pozytywnie wpływać na utrzymanie, a nawet poprawę jego stanu⁴.

Ziemia jest podstawowym zasobem naturalnym nie tylko dla rolnictwa. W znaczeniu przestrzeni fizycznej stanowi miejsce aktywności ludzkiej (gospodarczej, mieszkalnej, infrastrukturalnej), dostarcza żywności, paszy, drewna, włókien, bioenergii i materiałów abiotycznych (surowców z niej wydobywanych), reguluje i wspiera usługi ekosystemowe (np. żyzne gleby, regulację

¹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 43 i nn.

² J.B. Ruhl, *Farmland stewardship: Can ecosystems stand any more of it*, „Washington University Journal of Law & Policy” 2002, nr 9, s. 3.

³ K.G. Turner i in., *A review of methods, data, and models to assess changes in the value of ecosystem services from land degradation and restoration*, „Ecological Modelling” 2016, nr 319, s. 193; S.A. Schneider, *A Reconsideration of Agricultural Law: A Call for the Law of Food, Farming, and Sustainability*, „William & Mary Environmental Law And Policy Review” 2009, nr 34, s. 947.

⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 217.

klimatu, oczyszczanie wody i zabezpieczenie przed powodzią), stanowi też siedlisko wielu gatunków stanowiących podstawę bioróżnorodności. Ponadto ziemia pełni ważną funkcję w aspekcie kulturowym i społecznym, stanowiąc element dziedzictwa czy umożliwiając społeczeństwu rekreację⁵. Jej znaczenie dla ludzkości jest więc fundamentalne⁶.

Tymczasem współcześnie ten element środowiska poddany jest szczególnej presji, wynikającej z rosnącego zapotrzebowania zwłaszcza w trzech obszarach: produkcji żywności, celów urbanizacyjno-przemysłowych, a w ostatnim czasie również produkcji energii⁷. Co istotne, wszystkie te potrzeby są niezbędne i często konkurują ze sobą⁸. Owe zjawiska, w połączeniu z immanentnymi cechami ziemi – jej wyczerpalnością (deficytowością)⁹ i ograniczonymi możliwościami adaptacyjnymi (ziemia jest w istocie zasobem nieodnawialnym, gdyż odwracalność jej zniszczenia jest bardzo długotrwała, a nieraz niemożliwa)¹⁰, determinują szczególny charakter tego zasobu środowiskowego i jego ochrony.

Wszystko to znalazło odzwierciedlenie w problematyce ziemi w prawie rolnym. Co do genezy prawo rolne było prawem gruntowym, gdyż „ziemia stanowiła środek produkcji o podstawowym znaczeniu ekonomicznym i społecznym”¹¹. I choć współcześnie prawo rolne ewoluowało znacząco odbiegając od tych korzeni, a problematyka gruntowa nie decyduje o dzisiejszym kształcie prawa rolnego¹², to zdaje się, że ta tematyka jest w prawie agrarnym nadal kluczowa. I nie chodzi tu tylko o swoisty renesans problemu „dostępu do ziemi” – obserwowany obecnie w polskim prawie w związku z gruntow-

⁵ BIO Intelligence Service, IVM and IEEP, Support for the preparation of the Impact Assessment Report on the Land Communication – Problem definition and possible areas for EU action, prepared for the European Commission (DG ENV), 2015, http://ec.europa.eu/environment/land_use/pdf/supportIALandComFinalReport.pdf, s. 5 [dostęp: 30.09.2017].

⁶ J.A. Foley i in., *Global consequences of land use*, „Science” 2005, nr 309(5734), s. 570–574.

⁷ H. Godfray i in., *Food security: the challenge of feeding 9 billion people*, „Science” 2010, nr 327(5967), s. 812 i n..

⁸ W. Haber, *Energy, food, and land – the ecological traps of humankind*, „Environmental Science and Pollution Research-International” 2007, nr 14(6), s. 359–365; P. J. Verkerk i in., *Identifying pathways to visions of future land use in Europe*, „Regional Environmental Change” 2016, s. 1.

⁹ E.F. Lambin, P. Meyfroidt, *Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 2011, nr 108(9), s. 3465–3472.

¹⁰ J.A. Jaeger i in., *Suitability criteria for measures of urban sprawl*, „Ecological Indicators” 2010, nr 10(2), s. 397.

¹¹ R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 23.

¹² Ibidem, s. 28.

nym zmodyfikowaniem systemu obrotu nieruchomościami rolnymi¹³, wprowadzonym ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw¹⁴. Analiza motywów i kierunków prawnej regulacji ziemi zdaje się wskazywać na zmianę paradygmatów w tym aspekcie.

Powstaje bowiem pytanie czy, oczywisty na pierwszy rzut oka, lokalny wymiar prawnej ochrony ziemi jest nadal wyczerpującym ujęciem tego zagadnienia. Czy współczesny model jej prawnej ochrony nie powinien uwzględniać aspektu globalizacji i na ile postulat ten jest już realizowany w obowiązującym systemie prawnym? Wreszcie, jaki jest wpływ ujmowania ziemi jako zasobu środowiskowego na model jej ochrony prawnej? Kwestie te stanowią przedmiot niniejszego artykułu i wyznaczają jego cel, którym jest próba odpowiedzi na postawione powyżej pytania.

2. Do podjęcia problematyki prawnej ochrony ziemi we wskazanych wyżej aspektach konieczne jest poczynienie pewnych ustaleń terminologicznych. Nie jest to zadanie proste, w szczególności co do rozumienia samego terminu „ziemia” w języku prawnym i prawniczym. Funkcjonuje bowiem kilka pojęć pokrewnych, które też różnie są stosowane.

W ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁵ ziemia oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka (art. 3 p. 25b POŚ). Szersze znaczenie ma natomiast powierzchnia ziemi. Zgodnie z art. 3 p. 25 POŚ rozumie się przez nią: „ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe”. Z kolei gleba oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie”, zaś wody gruntowe stanowią „wody podziemne w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 22 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁶, które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebie”. Tak zdefiniowane pojęcie powierzchni ziemi odbiega więc od jego potocznego rozumienia¹⁷, bardziej zgodne jest z nim natomiast ustawowe ujęcie „gleby”.

¹³ Zob. np. J. Bieluk, *Nowe zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 75 i powołana tam literatura.

¹⁴ Dz.U. 2016, poz. 585 ze zm.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 (dalej jako POŚ).

¹⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.

¹⁷ M. Górski, *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi*, „Geologia” 2009, nr 35, s. 6.

W polskim systemie prawnym występuje też pokrewny do wspomnianych termin – „krajobraz”, który zgodnie z art. 2 p. 16 e) ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸ stanowi „postrzeżaną przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka”.

Inne znaczenie „ziemi” funkcjonuje natomiast w prawie cywilnym. Występuje tam termin „grunty”, które w świetle art. 46 §1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁹ są rodzajem nieruchomości – częściami powierzchni ziemskiej stanowiącymi odrębny przedmiot własności. Powstaje zatem pytanie o relację pojęcia powierzchni ziemi z art. 3 pkt 25 POŚ do pojęcia nieruchomości gruntowej w świetle kodeksu cywilnego. W kwestii tej wyrażono pogląd, że to pierwsze pojęcie odrywa się od prawa własności nieruchomości gruntowej. Z punktu widzenia obowiązków ochrony środowiska bez znaczenia prawnego jest więc ustalenie komu i jakie prawa przysługują do powierzchni ziemi bądź tworzących ją elementów²⁰.

Warto wreszcie przytoczyć rozumienie pojęcia ziemi występujące w prawie międzynarodowym, które zdaje się być szczególnie przydatne z punktu widzenia poruszanej w artykule problematyki i ochrony ziemi jako zasobu środowiska. Zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzonej w Paryżu 17 czerwca 1994 r.²¹ „ziemia” oznacza „ziemski system bioprodukcyjny, obejmujący glebę, roślinność, inne biocenozy oraz systemy ekologiczne i procesy hydrologiczne, które działają w ramach tego systemu”.

3. Jak wskazano powyżej, ziemia – kluczowy dla funkcjonowania ludzkości element środowiska, jest poddana współcześnie wyjątkowej presji. Jej eksploatacja prowadzona jest w sposób głęboko nie zrównoważony i nieefektywny. W tym kontekście, spośród wielu zjawisk i procesów, warto zwrócić uwagę na trzy zagadnienia stanowiące szczególnie istotne czynniki zagrożenia: zajmowanie ziemi (*land take*), degradacja ziemi (*land degradation*) i globalne przemieszczanie użytkowania gruntów (*global displacement of land use*). Wszystkie posiadają aspekt agrarny, choć odmienny jest ich wpływ

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 459.

²⁰ A. Lipiński w: J. Jendrośka (red.) *Ustawa z 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 393.

²¹ Dz.U 2002 nr 185, poz. 1538.

na rolnictwo, a jego rola w powstawaniu tych zjawisk jest różna. Co więcej, są one wzajemnie powiązane i nieraz stymulują swój rozwój.

Zajmowaniem ziemi określa się procesy przekształcania terenów naturalnych, leśnych i rolniczych w obszary sztuczne (na cele związane z urbanizacją, przemysłem, infrastrukturą)²². Zjawisko to występuje w całej Europie, jest więc monitorowane w UE poprzez wskaźnik EEA²³. Przeciętny roczny współczynnik zajmowania ziemi w UE wynosi ponad 100 000 ha²⁴. Co więcej, przyrost powierzchni obszarów sztucznych przekracza znacząco przyrost populacji w Europie, a paradoksalnie towarzyszy mu wzrastający udział porzucanych terenów obszarów miejskich i przemysłowych. Te dwa zjawiska (zajmowanie i porzucanie ziemi) uznawane są za najważniejszy czynnik utraty gruntów rolnych w UE²⁵. Ponadto zajmowanie ziemi powiązane jest ściśle z niebezpiecznym, praktycznie nieodwracalnym, zjawiskiem zasklepiania gleb²⁶.

Kolejny problem, degradacja ziemi, dotyczy zwłaszcza jej głównego komponentu – gleby, choć nie tylko. Oznacza obniżenie wartości ekonomicznej usług ekosystemowych i dóbr dostarczanych przez ziemię, wynikające z działań antropogenicznych lub naturalnych procesów biofizycznych²⁷. Rolnictwo zaś jest jednym z najistotniejszych czynników powodujących te procesy²⁸. Z punktu widzenia jakości grunty w UE ulegają postępującej degradacji zarówno poprzez intensyfikację eksploatacji, jak i opuszczenie ziemi (erozja gleb, utrata substancji organicznych, uszczuplenie zasobów wodnych, utrata różno-

²² E. Aksoy i in., *Assessing and analysing the impact of land take pressures on arable land*, „Solid Earth” 2017, nr 8(3), s. 684. Ze względu na złożoność i nowe formy zajmowania ziemi proponuje się też koncepcję *land-use transition* dla opisu tego zjawiska (R. Attardi i in., *The multidimensional assessment of land take and soil sealing* w: O. Gervasi i in. (red.) *Computational Science and Its Applications*, ICCSA 2015 Lecture Notes in Computer Science, vol. 9157, Cham 2015 on, s. 301-316).

²³ *Land take* (CSI 014/LSI 001) stanowi jeden z 127 wskaźników EEA's Indicator Management System (IMS). Na temat wskaźników zob. European Environmental Agency, *Digest of EEA indicators 2014*, EEA Technical report No 8/2014, <https://www.eea.europa.eu/publications/digest-of-eea-indicators-2014> [dostęp: 30.09.2017].

²⁴ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1> [dostęp: 30.09.2017].

²⁵ European Environmental Agency, *Urban sprawl in Europe – the ignored challenge*, EEA Report No. 10/2006, https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10 [dostęp: 30.09.2017].

²⁶ E. Aksoy, op. cit., s. 684.

²⁷ K.G. Turner i in., op. cit., s. 191.

²⁸ Szacuje się że 95% zjawisk pustoszczenia powiązanych jest z działalnością rolniczą lub rolniczym użytkowaniem gruntu. (H.J. Geist, E.F. Lambin, *Dynamic causal patterns of desertification*, „Bioscience” 2004, nr 54, s. 819).

rodności biologicznej itp.)²⁹. Ogranicza to rodzaje zastosowań i obniża jakość zaspokajania przez ziemię potrzeb człowieka.

Ostatnim z wymienionych zjawisk jest problem globalnego przemieszczania użytkowania gruntów³⁰, określane też w nieco innym ujęciu bądź powiązany z koncepcjami *land teleconnections*³¹ czy *telecouplings*³². Jest to szczególnie istotne w kontekście podjętego tematu globalnego wymiaru ochrony ziemi. Europa w coraz większym stopniu uzależnia się od ziemi w krajach trzecich, zwłaszcza z powodu utraty i jakościowej degradacji żyznych gruntów w UE. Wzrost importu produktów rolnych z odległych terenów sprzyja rozwojowi, ale również wywołuje znaczące skutki społeczne i środowiskowe³³.

4. Powyższe uwagi wskazują, iż współczesny model ochrony ziemi musi uwzględniać aspekt globalizacji, gdyż procesy wzrastającej współzależności i integracji gospodarek, państw i społeczeństw wpływają również na stan elementów środowiska, w tym tych o charakterze, zdawałoby się na pierwszy rzut oka, immanentnie lokalnym. Czy problemy ochrony ziemi, a szczególnie ich globalizacyjny aspekt, zostały zatem zauważone przez współczesnego prawodawcę i w jakim stopniu wpływają na współczesny model prawnej ochrony ziemi? Zdaje się, że widoczne są już symptomy zmiany paradygmatów w tym zakresie. Ramy artykułu nie pozwalają na wyczerpujące omówienie ich wszystkich, stąd jako przykładowe zostaną poruszone dwa z nich: płynąca z ekonomii ekologicznej koncepcja ziemi jako strategicznego zasobu naturalnego oraz formuła całkowitego śladu ziemi (*global land footprint*).

W naukach ekonomicznych traktuje się zasoby naturalne jako jeden z trzech elementów (obok zasobów kapitałowych i ludzkich – społecznych), na

²⁹ BIO Intelligence Service, IVM and IEEP, Support for the preparation of the Impact Assessment Report on the Land Communication – Problem definition and possible areas for EU action, prepared for the European Commission (DG ENV) 2015, s. 8.

³⁰ J. Weinzettel i in., *Affluence drives the global displacement of land use*, „Global Environmental Change” 2013 nr 23(2), s. 434; P. Meyfroidt, T.K. Rudel, E.F. Lambin, *Forest transitions, trade, and the global displacement of land use*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA” 2010, nr 107, s. 20917–20922.

³¹ K.C. Seto, *Urban land teleconnections and sustainability*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA” 2012, nr 109, s. 7687–7692; B. Güneralp, K.C. Seto, M. Ramachandran, *Evidence of urban land teleconnections and impacts on hinterlands*, „Current Opinion in Environmental Sustainability” 2013, nr 5, 445–451.

³² M. Bruckner i in., *Measuring telecouplings in the global land system: a review and comparative evaluation of land footprint accounting methods*, „Ecological Economics” 2015, nr 114, s. 12 i n. oraz literatura tam powołana.

³³ BIO Intelligence Service, IVM and IEEP, op. cit., s. 8.

których opiera się działalność gospodarcza³⁴. We wcześniejszych ujęciach triadzie tej odpowiadały tzw. czynniki wzrostu gospodarczego w postaci ziemi, kapitału i pracy. Współcześnie wyodrębnia się ponadto technologię (przedsiębiorczość) jako umiejętności łączenia tych podstawowych czynników. Ziemię rozumie się zaś szerzej jako obejmującą nie tylko grunty uprawne czy przestrzeń geograficzną dla zamieszkania (*habitat*) i działalności gospodarczej (*locus standi*), lecz także surowce mineralne czy walory krajobrazowe. Wskazuje to na utożsamianie tego czynnika produkcji ze środowiskiem przyrodniczym³⁵.

Nowego ujęcia ziemi jako elementu zasobów naturalnych dostarcza natomiast ekonomia ekologiczna. Naczelnym postulatem w tej dziedzinie jest gospodarowanie oparte na respektowaniu reguł i ograniczeń środowiska naturalnego, wyznaczającego granice ekspansji człowieka. Istotę ekonomii ekologicznej stanowi więc nadrzędność perspektywy ekologicznej w stosunku do ekonomii, uzupełniona o postulat sprawiedliwości międzypokoleniowej i wewnątrzpokoleniowej³⁶. Centralnym pojęciem tego nurtu badawczego jest pojęcie zrównoważonego rozwoju, a także kapitału naturalnego. Ten ostatni dopełnia kapitał wytworzony (*manufactured capital*), a także inne formy kapitału – kapitał ludzki (*human capital*), kapitał społeczny (*social capital*). Kapitał naturalny nie ma jednak w tym ujęciu charakteru jednorodnego, bowiem w jego obrębie wyróżnić można zasoby szczególnie ważne, określane jako „krytyczny kapitał naturalny” (*critical natural capital, CNC*). Jest on niezastępowalny nie tylko kapitałem ekonomicznym, lecz także innym rodzajem kapitału naturalnego, a jego całkowite wyczerpanie byłoby nieodwracalne lub nieetyczne.³⁷

Ujęcie ziemi jako kluczowego elementu kapitału naturalnego i pojęcia centralnego dla rachunkowości ekonomicznej i środowiskowej występuje też w przyjętym przez Komisję Statystyczną Narodów Zjednoczonych systemie rachunkowości środowiskowo-ekonomicznej, stanowiącym pierwszy międzynarodowy standard statystyczny w tym względzie³⁸.

³⁴ K. Górka, *Zasoby naturalne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Gospodarka w praktyce i teorii” 2014, nr 3, s. 35 i n.

³⁵ Ibidem.

³⁶ B. Fiedor, Z. Dokurno, B. Scheuer, *Status badawczy ekonomii ekologicznej jako współczesnej heterodoksji ekonomicznej* w: B. Fiedor (red.) *Nauki ekonomiczne. Stylizowane fakty a wyzwania współczesności*, Warszawa 2015, s. 116-139.

³⁷ J. Zrałek, *Ekonomia ekologiczna: rewizja teorii ekonomii w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 303, s. 77.

³⁸ The System of Environmental-Economic Accounting 2012— Central Framework (SEEA Central Framework), https://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/SEEA_CF_Final_en.pdf, s. 173 i n. [dostęp: 20.09.2017].

Druga z wymienionych koncepcji – ślad ziemi (*land footprint*), stanowi z kolei ważne narzędzie dla zobrazowania globalizacyjnego aspektu problematyki ochrony ziemi jako komponentu środowiska. Całkowity ślad ziemi, zwany też rachunkowością użytkowania gruntów na podstawie konsumpcji (*consumption-based land use accounting*) czy określany terminem „globalne użytkowanie gruntów” (*global land use – GLU*) bądź „rzeczywistym zapotrzebowaniem na grunty” (*real estate demand – ALD*), stanowi metodę oceny całkowitej ilości gruntów (w kraju i zagranicą), koniecznych do zaspokojenia potrzeb konsumpcji towarów i usług danego podmiotu czy produkcji określonego przedmiotu. Poprzez ślad ekologiczny zasoby zużywane przez naród, wspólnotę, dany proces produkcyjny czy osobę są wyrażone i mierzone we wspólnej jednostce, a mianowicie obszarze bioproduktywności³⁹. Ślad ziemi jest wskaźnikiem powierzchniowym mierzonym jednostkami powierzchni (np. hektarami). Są to tzw. globalne hektary – czyli hektary globalnie znormalizowanej bioproduktywności, odzwierciedlające rzeczywisty popyt na grunty.

Wyznaczenie śladu ziemi dla danego podmiotu czy procesu produkcyjnego następuje w dwóch zasadniczych etapach: obserwowane wykorzystanie gruntów jest przypisywane do produkcji w podstawowej sektorach lub towarach pierwotnych, a następnie ziemia „zawarta” w towarach i usługach jest śledzona wzdłuż globalnych łańcuchów dostaw od produkcji pierwotnej do jej ostatecznego wykorzystania. Dane wykorzystane w tym celu dostarczają informacji na temat źródeł zaopatrzenia (produkcji krajowej i importu) oraz wykorzystania towarów w zakresie wywozu i różnych zastosowań krajowych, w tym zużycia pośredniego (np. karmienia zwierząt gospodarskich) i dalszego przetwarzania⁴⁰.

Jest to więc przydatne narzędzie pozwalające zobrazować zależność krajów lub regionów świata od zagranicznych gruntów (zawartych w imporcie i eksporcie)⁴¹. Obliczenia z zastosowaniem tej metody wskazują na znaczące przemieszczenie śladu ziemi w wyniku handlu międzynarodowego – wynoszące np. w 2004 r. 1,8 mld gha, co odpowiada 24% globalnego śladu ziemi. Pokazuje ponadto skutki globalnych tendencji wzrostu populacji i wzorców

³⁹ M. Wackernagel i in., *Ecological footprint time series of Austria, the Philippines, and South Korea for 1961–1999: comparing the conventional approach to an ‘actual land area’ approach*, „Land Use Policy” 2004, nr 21(3), s. 261.

⁴⁰ M. Bruckner i in., op. cit., s. 13.

⁴¹ Odnotować należy też głosy krytyczne, zarzucające tej koncepcji arbitralność, niekompletność, mylność, normatywność i przesadność obliczeń; zob. np. J.C. Van den Bergh, H. Verbruggen, *Spatial sustainability, trade and indicators: an evaluation of the ecological footprint*, „Ecological Economics” 1999, nr 29(1), s. 61–72.

konsumpcyjnych powodujących, że zapotrzebowanie na zasoby przewyższa lokalne możliwości zaspokojenia. Co więcej, widoczna jest też niebezpieczna tendencja wzrastającej ilości krajów, które z „ekologicznych wierzycieli” stają się dłużnikami ekologicznymi, niebędącymi w stanie zaspokoić własnych potrzeb konsumpcyjnych przy wykorzystaniu tylko swojego własnego kapitału naturalnego⁴².

Opracowania z zastosowaniem tego narzędzia, dotyczące Unii Europejskiej wskazują, iż jej całkowity ślad ziemi w odniesieniu tylko do produktów rolnych w 2010 r. wyniósł 269 mln hektarów, czyli o 43% więcej niż sumaryczna powierzchnia gruntów rolnych dostępnych w krajach członkowskich. Oznacza to, że ponad jedna trzecia powierzchni gruntów wykorzystywanych dla zaspokojenia zapotrzebowania konsumpcyjnego mieszkańców UE na produkty rolne położona jest poza jej granicami⁴³.

5. Rozpatrując prawny system ochrony ziemi w kontekście powyższych koncepcji, można zauważyć stopniowo postępującą komplementarność. Koncepcja ekonomii ekologicznej zbieżna jest z ujęciami ziemi jako zasobu, zauważalnymi w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej, dotyczących ochrony tego elementu środowiskowego, szczególnie w obliczu narastających zagrożeń w zakresie nie zrównoważonego użytkowania ziemi.

Można wśród nich wskazać na przykład Komunikat Komisji z 20 września 2011 r. „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”⁴⁴, w którym w odniesieniu do ziemi i gleby postuluje się, iż „do 2020 r. strategię UE będą uwzględniać swój bezpośredni i pośredni wpływ na użytkowanie gruntów w UE i na świecie, a wskaźnik zajęcia gruntów będzie stosowany w celu osiągnięcia poziomu zerowego netto do 2050 r.; erozja gleby będzie ograniczona, a zawartość materii organicznej w glebie wyższa, a na skażonych terenach prowadzone będą działania naprawcze”⁴⁵.

Z kolei Siódmy program działania na rzecz środowiska (7th EAP)⁴⁶ podkreśla, iż dobrobyt gospodarczy i dobrostan Unii są oparte na jej kapitale naturalnym (w ramach którego wymienione są żyzne gleby i urodzajne ziemie),

⁴² M. Wackernagel, op. cit., s. 268.

⁴³ L. de Schutter, S. Lutter, *The True cost of consumption. The EU's land footprint*, Friends of the Earth Europe Report 07.2016, https://www.foeeurope.org/sites/default/files/resource_use/2016/foee-true-cost-consumption-land-footprint.pdf, s. 11 [dostęp: 30.09.2017].

⁴⁴ KOM(2011) 571.

⁴⁵ Pkt 4.6 Strategii.

⁴⁶ Załącznik do Decyzji PEiR nr 1386/2013/UE z 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz.Urz. UE L 354/171).

obejmującym ekosystemy zaspokajające podstawowe potrzeby. W celu ochrony, zachowania i poprawy kapitału naturalnego Unii 7 EAP zapewnia, „aby do 2020 r.: gospodarowanie gruntami w Unii odbywało się w sposób zrównoważony, gleba była należycie chroniona, a rekultywacja terenów skażonych była na zaawansowanym etapie” (p. 28 e). Program, zauważając znaczącą antropogeniczną presję na ziemię, zakłada też podjęcie działań zapewniających, aby na wszystkich właściwych szczeblach decyzje odnoszące się do gospodarowania gruntami były podejmowane z odpowiednim uwzględnieniem wpływu środowiskowego, a także społecznego i gospodarczego.

Dokumentem strategicznym, który wprost odwołuje się do formuły *land footprint* jest z kolei Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9 lipca 2015 r. w sprawie oszczędnego gospodarowania zasobami: ku gospodarce o obiegu zamkniętym⁴⁷, w której Parlament wezwał Komisję do zaproponowania wskaźników dotyczących oszczędnego gospodarowania zasobami (w tym dotyczących usług ekosystemowych) do końca 2015 r., a następnie zharmonizowania ich w postaci prawnie wiążące od 2018 r. Wskaźniki te powinny, zdaniem Parlamentu, umożliwiać pomiar zużycia zasobów – włącznie z przywozem i wywozem oraz opierać się na metodologii śladu, mierząc co najmniej wykorzystanie gruntów, wody i materiałów, a także węgla (p. 18 Rezolucji). Podobnie w kontekście polityki produktowej, w akcie tym wzywa się Komisję do promowania podejścia uwzględniającego cykl życia w strategiach politycznych dotyczących produktów, w szczególności poprzez opracowanie zharmonizowanych metodologii na potrzeby oceny śladu środowiskowego produktów (p. 22 Rezolucji).

Warto wreszcie wspomnieć w kontekście omawianej problematyki o jednym z ostatnich dokumentów strategicznych, który porusza problematykę ziemi – Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?⁴⁸. Akt ten skupia się na tytułowym problemie koncentracji gruntów rolnych, jednakże w stanowiących punkt wyjścia тезach co do ziemi jako elementu środowiskowego widoczna jest zarówno świadomość wskazanych wyżej współczesnych zagrożeń, jak i zgodność z omówioną wcześniej koncepcją ziemi jako krytycznego zasobu naturalnego. Można przytoczyć choćby fragment preambuły, w której stwierdza się, iż „ziemia jest coraz bardziej ograniczonym zasobem, że nie można jej wyprodukować oraz że stanowi podstawę prawa człowieka do zdrowej i wystarczającej żywności oraz wielu usług eko-

⁴⁷ 2014/2208(INI) (Dz.Urz. UE C 265/65).

⁴⁸ 2016/2141(INI).

systemowych ważnych z punktu widzenia przeżycia, zatem nie może być uważana za zwykły towar”. Ponadto w rezolucji odnotowuje się silną presję na ten element środowiska z powodu zmiany klimatu, erozji gleby i nadmiernego wykorzystania lub zmiany sposobu wykorzystania.

Należy jednak zauważyć, iż przeformułowanie paradygmatu ochrony ziemi w kierunku wieloaspektowego ujęcia jej ochrony jako kluczowego zasobu środowiska nie jest procesem łatwym i szybko postępującym. O trudnościach, jakie napotyka, świadczyć mogą na przykład losy projektu dyrektywy w sprawie ochrony gleby, który został przyjęty przez Komisję Europejską we wrześniu 2006 r.⁴⁹, a następnie wycofany w 2014 roku⁵⁰. W sprostowaniu do wycofania owego zdezaktualizowanego wniosku⁵¹, wskazano iż „Komisja w dalszym ciągu jest zaangażowana w kwestie ochrony gleby i rozważy, jakie możliwości w najlepszy sposób pozwalają osiągnąć ten cel. Wszelkie dalsze inicjatywy w tym zakresie będą jednak musiały zostać rozpatrzone przez następne kolegium”. Jak dotąd nie podjęto aktywności w tym względzie, a planowane działanie dotyczące ziemi jako zasobu, w szczególności zamierzony komunikat dotyczący ziemi (*Land Communication*), nie został włączony do programu prac Komisji Europejskiej.

6. Czy powyższe symptomy zmiany paradygmatów ochrony ziemi są również widoczne w polskim systemie prawnym? Próbując odpowiedzieć na to pytanie należy najpierw przedstawić zarys tego systemu. Ochrona ziemi znajduje ogólną podstawę działań w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵², w szczególności dziale IV, w tytule II „Ochrona powierzchni ziemi”. Regulacje te rozwinięte są następnie w przepisach szczególnych, zawartych w innych aktach prawnych, przede wszystkim w ustawach z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵³, z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵⁴; z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁵⁵ oraz z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵⁶. Należy jednak zauważyć, że przepisy odnoszące się do

⁴⁹ Projekt dyrektywy PEiR z 22 września 2006 r. ustanawiającej ramy dla ochrony gleby oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE – COM(2006) 232 final.

⁵⁰ Wycofanie zdezaktualizowanych wniosków Komisji (Dz.Urz. UE C 153/3 z 21.05.2014).

⁵¹ Sprostowanie do wycofania zdezaktualizowanych wniosków Komisji (Dz.U. C 153 z 21.05.2014), Dz.Urz. UE C 163/15 z 28.05.2014.

⁵² T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519.

⁵³ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161.

⁵⁴ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134.

⁵⁵ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1131.

⁵⁶ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1789.

ochrony ziemi występują także w aktach prawnych regulujących różne inne dziedziny życia społecznego (spoza prawa ochrony środowiska)⁵⁷.

Owo rozproszenie regulacji wpływa też na złożoność systemu instrumentów prawnych ochrony ziemi jako zasobu środowiska. Mogą one podlegać różnym klasyfikacjom⁵⁸. Tytułem zasygnalizowania tej rozległej problematyki i zobrazowania różnorodności tych instrumentów, można wskazać przykładowo środki o charakterze prewencyjnym: instrumenty planowania i zagospodarowania przestrzennego – zwłaszcza w zakresie ochrony jakościowej powierzchni ziemi (przede wszystkim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), plan zagospodarowania gruntów (dla obszarów ograniczonego użytkowania wokół zakładów przemysłowych oraz dla innych gruntów zdegradowanych lub zdewastowanych, tworzony na podstawie art. 16 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), a także reglamentacyjne ograniczające dostępność korzystania z powierzchni ziemi, standardy jakości gleby lub ziemi z uwzględnieniem ich funkcji aktualnej i planowanej⁵⁹, decyzję rekultywacyjną, zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów oraz zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji.

Powyższe środki prewencyjne uzupełniane są przez instrumenty o charakterze represyjnym, stanowiące sankcje w ramach odpowiedzialności karnej, cywilnej i administracyjnej. Wreszcie wskazać należy instrumenty ekonomiczne, wśród których najważniejszymi są opłaty z tytułu przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele oraz opłaty za działalność regulowaną ustawą Prawo geologiczne i górnicze. Instrumentem o złożonym charakterze jest wreszcie odpowiedzialność quasi-odszkodowawcza związana z naruszeniem przepisów administracyjnoprawnych, np. opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych)⁶⁰.

Zważywszy na zidentyfikowane wyżej nowe koncepcje dotyczące problematyki ziemi (zwłaszcza ziemi jako kluczowego zasobu naturalnego), powstaje pytanie o wpływ tych idei na polski system prawny. Polski ustawodawca posługuje się pojęciem „zasoby” w różnym kontekście i różnych

⁵⁷ M. Górski, op.cit., s. 7-9.

⁵⁸ Zob. M.A. Król, *Instrumenty prawne ochrony jakościowej gruntów rolnych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1997, nr 55, s. 52.

⁵⁹ Ustala się zgodnie z §2 Rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz.U. z 2002 r. nr 165 poz.1359).

⁶⁰ Szerzej na temat tych instrumentów A. Kaźmierska-Patrzyńska w: M. Górski (red.) *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 454-474.

aktach prawnych. W art. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje się, że przedmiotem regulacji są m.in. warunki korzystania z zasobów środowiska. Z kolei w świetle ustawy o ochronie przyrody można stwierdzić, iż wyróżnia ona trzy kategorie chronionych elementów przyrody: zasoby, twory oraz składniki przyrody. Pojęcie zasobów występuje też w ustawach z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁶¹ i z 28 września 1991 o lasach⁶².

W polskim systemie prawnym funkcjonuje wreszcie akt prawny, który w samym tytule operuje terminem strategicznych zasobów naturalnych – ustawa z 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁶³. W akcie tym w artykule 1 wymienione zostały strategiczne zasoby naturalne Polski: wody podziemne oraz wody powierzchniowe, wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi, lasy państwowe, złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej oraz zasoby przyrodnicze parków narodowych. Jak widać, ziemia nie została objęta definicją ustawową, nie nadano jej więc prawnego statusu strategicznego zasobu naturalnego.

Zasadność konstrukcji tego katalogu zasobów w kontekście istoty charakteru strategicznego (rozumianego jako odnoszący się do roli, jaką odgrywają dla społeczeństwa i jednoczesnego wymogu ich długoterminowej dostępności) budzi wątpliwość⁶⁴. Powstaje bowiem pytanie, czy faktycznie wskazane w ustawie kategorie zasobów spełniają kryterium strategiczności oraz czy nie zostały pominięte inne, równie istotne lub ważniejsze⁶⁵. Budzi to sprzeciw zwłaszcza zważywszy na koncepcję usług ekosystemowych. W świetle zarysowanej powyżej współczesnej perspektywy postrzegania ziemi jako zasobu powstaje też pytanie, dlaczego nie uznano jej za zasób tego rodzaju.

7. Niniejsze rozważania pozwalają sformułować pewne wnioski, mogące stanowić próbę odpowiedzi na postawione na wstępie pytania o paradygmaty współczesnego modelu prawnej ochrony ziemi.

⁶¹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121.

⁶² T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 788.

⁶³ Dz.U. z 2001 r. nr 97 poz.1051.

⁶⁴ A. Haładyj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, z. 1, s. 40.

⁶⁵ Ibidem.

Po pierwsze, zauważalna jest potrzeba oparcia modelu prawnej ochrony ziemi na ujęciu ziemi jako kluczowego i strategicznego zasobu środowiska, z uwzględnieniem jego immanentnych cech, którymi są deficytowość, praktyczna nieodnawialność i niezbędność dla funkcjonowania ludzkości. W tym aspekcie obiecującą perspektywę rysują koncepcje wypracowane w ekonomii ekologicznej. Warto przy tym zauważyć, iż kwestia przyjęcia określonych ujęć i terminologii w prawodawstwie nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego. W ekolingwistyce dostrzega się bowiem rolę języka w postrzeganiu problemów ekologicznych i kształtowaniu ekologicznych bądź nieekologicznych postaw jego użytkowników⁶⁶. Ukierunkowanie budowy języka prawnego, stanowiącego rodzaj języka naturalnego, może mieć więc potencjał wzmocnienia tego oddziaływania.

Po drugie, nowe zagrożenia dla ziemi jako zasobu środowiskowego wymagają przeformułowanie paradygmatów prawnej ochrony ziemi. W szczególności jest to niezbędne ze względu na pojawiający się obecnie charakter presji antropogenicznej w połączeniu z procesami globalizacyjnymi, co obrazuje np. formuła całkowitego śladu ziemi czy powiązana z nią identyfikacja niezamierzonych tendencji czy skutków ubocznych polityk sektorowych (wspólnej polityki rolnej czy biogospodarki). Wynika z tego konieczność uwzględnienia szerszej perspektywy – włączenie aspektu ochrony ziemi jako zasobu i jej aspektu globalizacyjnego w konstruowaniu założeń tych polityk.

Powyższe obserwacje implikują dwie kolejne tezy: konieczność wyjścia poza tradycyjne ujęcie problematyki ochrony ziemi w wymiarze lokalnym oraz wieloaspektowości i powiązania różnych perspektyw prawnych ochrony ziemi. Przykładem realizacji tego postulatu jest ostatnia rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r., wskazująca na komplementarność tradycyjnie oddzielanych w prawie sfer ochrony ziemi jako zasobu środowiskowego oraz problematyki ziemi jako nieruchomości w prawie cywilnym. Identyfikowane tam współcześnie występujące zjawiska, jak np. *land grabbing* czy koncentracja gruntów, wymuszają konieczność owych wielokierunkowych działań.

Analiza dokumentów strategicznych Unii Europejskiej wskazuje, że zauważono już potrzebę szerszej perspektywy postrzegania zagrożeń – włącznie z procesami globalizacji i skutkami ubocznymi innych działań (jak wspólna polityka rolna, rozwój odnawialnych źródeł energii, biogospodarka) oraz ko-

⁶⁶ M. Steciąg, *Słowa-klucze w ekologii i ich krytyka z perspektywy ekolingwistycznej*, „Problemy Ekorozwoju: studia filozoficzno-socjologiczne” 2009, nr 4(2), s. 62.

nieczności wieloaspektowych działań ochronnych, a także znaczenie ziemi jako strategicznego zasobu środowiska. Konieczna jest zatem realizacja tego paradygmatu również na poziomie implementacyjnym – w prawodawstwie.

Tymczasem rozpatrując pod tym kątem polski system prawny w zakresie ochrony ziemi można dojść do wniosku, iż cechuje go jeszcze brak takiego holistycznego i wieloaspektowego, a jednocześnie komplementarnego ujęcia. Problematiczne są nawet kwestie terminologiczne co do ziemi jako zasobu środowiska. Z kolei obowiązujący akt prawny, wprowadzający pojęcie zasobów strategicznych jest wewnętrznie niespójny, nie jest też zgodny z założeniem o racjonalności prawodawcy. Wynika to poniekąd z partykularyzmu *ratio legis* tej regulacji⁶⁷. Świadczy jednocześnie o słabości nacjonalistycznego czy politycznego ujęcia „strategiczných zasobów naturalnych”. Potwierdza zatem tezę o konieczności przeformułowania perspektywy postrzegania ziemi jako zasobu środowiska, zgodnie z przedstawionymi wyżej ujęciami, opartymi na idei dóbr publicznych i charakterze świadczonych przez ziemię usług ekosystemowych.

NEW PARADIGMS OF LAND PROTECTION AS AN ENVIRONMENTAL RESOURCE IN AGRICULTURAL LAW

Summary

The aim of the deliberations was to answer two questions: (i) whether the modern model of legal land protection should take into account the aspect of globalisation and (ii) what is the effect of recognising land as an environmental resource on the model of its legal protection. The factors which contemporarily threaten the Earth being an element of the environment have been indicated and symptoms of paradigm shifts in the legal model of earth protection identified. Attention has been drawn to the progressive complementarity of EU policy (strategic documents) with an ecological economy based approach to land as a key natural resource and the concept of land footprint, which also allows taking into account the globalisation aspect of the issue of protection. It is concluded that the Polish legal system still lacks a holistic and multi-faceted, as well as complementary approach to the problem. Already the terminology and concepts of land as an environmental resource proposed in the Act are disputable and the concept of strategic resources introduced in it is inconsistent internally and does not meet the requirements of a rational legislator.

⁶⁷ Zamysłem inicjatorów tej regulacji była próba zabezpieczenia przed niekorzystnymi przekształceniami własnościowymi – prywatyzacją PGL „Lasy Państwowe” (zob. A. Haładaj, J. Trzewik, op. cit., s. 43 i literatura tam powołana).

NUOVI PARADIGMI PER LA SALVAGUARDIA DELLA TERRA COME RISORSA AMBIENTALE NEL DIRITTO AGRARIO

R i a s s u n t o

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se il modello contemporaneo di salvaguardia della terra debba prendere in considerazione la globalizzazione, e quale impatto possa avere il riconoscimento della terra come risorsa ambientale sul modello della sua tutela giuridica. L'autrice identifica fattori contemporanei di rischio per la terra concepita come elemento dell'ambiente e indica sintomi di cambio del paradigma nel modello di tutela giuridica in esame. Essa richiama l'attenzione sul processo di graduale progressione nel raggiungere la complementarità tra la politica dell'UE (documenti strategici) e la nozione di terra come risorsa naturale chiave proveniente dall'ambito dell'economia ecologica, nonché la nozione di impronta ambientale (land footprint), il che consente di tenere conto anche del problema di globalizzazione nelle questioni riguardanti la tutela in oggetto. Constata inoltre che l'ordinamento giuridico polacco è tuttora carente di un approccio olistico e sfaccettato, al contempo complementare. I dubbi nascono già da questioni terminologiche e concettuali che riguardano la terra come risorsa ambientale, mentre l'atto giuridico che introduce la nozione di risorse strategiche è internamente incoerente e non soddisfa i requisiti posti davanti a un legislatore razionale.