

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI

ORCID: 0000-0003-1722-592X

Prawna ochrona ukształtowania terenu w procesie jego zagospodarowania – zagadnienia wybrane

1. Ukształtowanie terenu stanowi element powierzchni ziemi, jej fizyczny kształt. Zgodnie z art. 3 pkt 25 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹ pod pojęciem powierzchni ziemi należy rozumieć: ukształtowanie terenu, glebę złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, ziemię znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka, a także wody gruntowe. Jest to w istocie definicja środowiska wodno-gruntowego. Należy podkreślić, że ustawodawca uwzględnił ukształtowanie terenu jako składnik powierzchni ziemi.

Na powierzchnię ziemi oddziałują rozmaite czynniki. Jej różnorodności biologicznej zagrażają zanieczyszczenia chemiczne oraz degradacja warstwy biologicznie czynnej. Źródłem zanieczyszczeń chemicznych mogą być porzucone odpady, awarie przemysłowe, a także pestycydy, herbicydy i inne chemikalia związane z intensyfikacją rolnictwa.

Ukształtowanie terenu narażone jest na zmiany fizyczne. Mogą one polegać na zagęszczeniu i zasklepieniu gleby. Zagęszczenie ogranicza przestrzeń pomiędzy składnikami mineralnymi, zmniejsza ilość powietrza glebowego oraz wody glebowej. Takie działanie wpływa na gatunki żyjące w porach gleby. Z kolei zasklepienie gleby polega na pokrywaniu jej powierzchni sztucznymi wyrobami, takimi jak cegła, beton lub asfalt. Zasklepienie zie-

¹ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.; dalej: u.p.o.ś.).

mi pozostaje w ścisłym związku z rozwojem budownictwa i infrastruktury technicznej. Uniemożliwia nasycenie gleby węglem i wodą, co znacząco ogranicza różnorodność biologiczną.

Z perspektywy ochrony ukształtowania terenu zasadnicze znaczenie mają takie zmiany fizyczne, które prowadzą do pochyleń terenu, jego obniżenia lub podwyższenia poprzez nawiezenie mas ziemnych. Za pomocą środków technicznych dochodzi do przemieszczenia, wybrania, nawiezenia oraz zmieszania warstw ziemnych, co prowadzi do zniszczenia dotychczasowej struktury i różnorodności biologicznej.

Zagęszczenie i zasklepienie gleby oraz fizyczna zmiana ukształtowania terenu wpływają nie tylko na procesy biologiczne, gdyż skutki wymienionych działań dotyczą także cyklu hydrologicznego. Struktura gleby wpływa na jej zdolność do oczyszczania, pobierania i magazynowania wody. Zmiana ukształtowania terenu powoduje zmianę kierunku spływu wód opadowych i roztopowych. Zmieszanie mas ziemnych na skutek ich przemieszczenia wpływa więc na zdolność gleby do oczyszczania i zatrzymywania wody.

Na tym tle powstaje pytanie, czy i w jakim zakresie ustawodawca poddaje ochronie ukształtowanie terenu w procesie jego zagospodarowania, czy ochrona obejmuje tylko naturalne ukształtowanie terenu, czy także możliwość ulepszenia ukształtowania terenu w celu podniesienia jego użyteczności. Ochrona ukształtowania terenu została fragmentarycznie uregulowana w wielu aktach prawnych. Przedmiotem poniższej analizy będą przepisy odnoszące się do ochrony ukształtowania terenów budowlanych oraz gruntów rolnych i leśnych.

Tematyka ochrony ukształtowania terenu nie stanowi przedmiotu dyskursu prawniczego. Niemniej jest to tematyka ważna ze względów społecznych. Szybki rozwój budownictwa, infrastruktury drogowej i przesyłowej oraz procesy modernizacyjne w rolnictwie i gospodarce leśnej powodują, że aktualne staje się pytanie o stan uregulowań odnoszących się do problematyki ukształtowania terenu. Racjonalne gospodarowanie zasobami powierzchni ziemi uznawane jest za realizację interesu publicznego². Dlatego ważne jest, czy i w jakim zakresie ustawodawca poddaje ochronie fizyczny kształt terenu w procesie jego zagospodarowania.

2. Problematyka ochrony ukształtowania terenu ma szczególne znaczenie w odniesieniu do realizacji inwestycji. Przedmiotem analizy będą regulacje ogólne tej materii. Ze względu na charakter opracowania należy pominąć

² M.A. Król, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w prawnej ochronie powierzchni ziemi*, „Opinie i Analizy” 2018, nr 42, s. 11.

przepisy szczególnie odnoszące się do budowy obiektów i urządzeń dużej infrastruktury. Chodzi o tzw. specustawy ułatwiające realizację inwestycji, takich jak: budowa osiedli mieszkaniowych³, dróg publicznych⁴, linii kolejowych⁵, lotnisk⁶, sieci przesyłowych⁷, budowli przeciwpowodziowych⁸, obiektów sportowych⁹, terminalu gazowego¹⁰, sieci telekomunikacyjnej¹¹, Centralnego Portu Komunikacyjnego¹², kanału na Mierzei Wiślanej¹³ czy przebudowa toru wodnego Świnoujście – Szczecin¹⁴.

Z perspektywy ochrony powierzchni ziemi jako wiodący sposób widzenia rzeczywistości przyjęto degradujące działanie terenów zabudowanych, dlatego zaleca się bardzo oszczędne wyznaczanie terenów pod zabudowę. Ustawodawca nakazuje minimalizację stopnia i łagodzenie skutków zasklepienia gleby poprzez: a) ograniczanie do niezbędnego minimum powierzchni gleby objętej zabudową, b) zachowywanie lub tworzenie powierzchni biologicznie czynnych gleby, zdolnych do łagodzenia degradującego działania terenów zabudowanych i zanieczyszczeń środowiska (art. 101 pkt 5 u.p.o.ś.). Z powyższym zaleceniem harmonizuje wymóg oszczędnego korzystania z terenu w trakcie przygotowywania i realizacji inwestycji (art. 74 u.p.o.ś.).

Takie podejście do problematyki inwestycyjno-budowlanej może w pewnym zakresie determinować możliwości zmiany ukształtowania terenu o przeznaczeniu inwestycyjnym. Zgodnie z art. 75 ust. 1 u.p.o.ś. w trakcie

³ Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 219 ze zm.).

⁴ Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1363 ze zm.).

⁵ Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1043 ze zm.).

⁶ Ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1380 ze zm.).

⁷ Ustawa z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 191 ze zm.).

⁸ Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 933 ze zm.).

⁹ Ustawa z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2008 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1866 ze zm.).

¹¹ Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2410 ze zm.).

¹² Ustawa z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 234 ze zm.).

¹³ Ustawa z 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1073 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra (Dz. U. poz. 990 ze zm.).

prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. Powyższy przepis został zamieszczony w dziale VII (tytuł I) ustawy – Prawo ochrony środowiska, który odnosi się do ochrony środowiska przy realizacji inwestycji.

Pojęcie prac budowlanych nie zostało zdefiniowane, niemniej należy uznać, że jest to pojęcie równoważne z pojęciem robót budowlanych. W myśl art. 3 pkt 7 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁵ przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Z kolei budowa to wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa i nadbudowa obiektu budowlanego (art. 3 pkt 6 u.p.b.).

Obowiązek ochrony naturalnego ukształtowania terenu na obszarze prowadzenia prac budowlanych został nałożony na inwestora realizującego przedsięwzięcie. Inwestor wnioskujący o wydanie pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 2 u.p.b.) musi przedłożyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 33 ust. 2 pkt 2; art. 32 ust. 4 pkt 2 u.p.b.). Zgodnie z art. 3 pkt 11 u.p.b. przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Trzeba zauważyć, że projekt budowlany powinien zawierać w szczególności projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez projektanta, obejmujący określenie granic działki lub terenu (art. 34 ust. 3 pkt 1 u.p.b.). Projekt zagospodarowania terenu składa się z części opisowej obejmującej również ukształtowanie terenu, a także części rysunkowej, w której należy pokazać ukształtowanie terenu, z oznaczeniem zmian w stosunku do stanu istniejącego, a w razie potrzeby przekroje pionowe terenu¹⁶.

W myśl art. 75 ust. 2 u.p.o.ś. przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. Inwestor został zatem zwolniony z obowiązku

¹⁵ Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.; dalej: u.p.b.).

¹⁶ Zob. § 14 pkt 3 lit. f, § 15 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 1609 ze zm.).

uwzględnienia ochrony naturalnego ukształtowania terenu tylko w zakresie, w jakim jest to konieczne dla realizacji inwestycji. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, zwłaszcza przez kompensację przyrodniczą (art. 75 ust. 3 u.p.o.ś.). Zgodnie z art. 75 ust. 4 u.p.o.ś. zakres powyższych obowiązków inwestora określa szczegółowo właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę. Chodzi zatem o dodatkowy element decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 36 u.p.b.).

Niemniej w orzecznictwie sądowym wyrażono stanowisko, że zmiana rzędnej terenu planowanej inwestycji stanowi okoliczność związaną z realizacją inwestycji, nie zaś z pozwoleniem na budowę ani zasadami jego wydania, bowiem roboty ziemne stanowią formę realizacji pozwolenia na budowę, a nie składową jego treści. Rzędna terenu dla zasadności wydania pozwolenia na budowę stanowi okoliczność irrelevantną. W ocenie sądu to, czy w konkretnym przypadku niwelacja terenu wykroczyła swym rozmiarem poza zakres prac przygotowawczych, stanowi o sposobie realizacji warunków pozwolenia na budowę, a nie ustawowych przesłanek jego udzielenia¹⁷.

Organ administracji w pozwoleniu na budowę określa obowiązki inwestora dotyczące ochrony naturalnego ukształtowania terenu, jednakże musi je zharmonizować z obiektywnymi warunkami realizacji przedsięwzięcia. Już samo rozpoczęcie budowy związane jest z geodezyjnym wytyczeniem obiektów w terenie i wykonaniem niwelacji terenu (art. 41 ust. 2 pkt 2 u.p.b.). Prace polegające na niwelacji terenu nie mogą być wykonane bez uprzedniego uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę, a jeżeli wymagane jest tylko zgłoszenie zamiaru budowy – bez wcześniejszego skutecznego dokonania zgłoszenia. Niwelacja może być wykonana tylko na terenie objętym decyzją lub zgłoszeniem¹⁸.

Zgodnie z § 316 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁹, ukształtowanie terenu wokół budynku powinno zapewniać swobodny spływ wody opadowej od budynku. Inwestor powinien zatem ukształtować teren działki tak, aby poziom terenu obniżał się w kierunku od budynku. Właściwe zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych wymusza także inne działania dotyczące zagospodarowania terenu działki.

¹⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 23 maja 2017 r., sygn. akt: II SA/OI 215/17, LEX nr 2308607.

¹⁸ T. Filipowicz, w: M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 503.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1065 ze zm.).

W § 28 ust. 2 cytowanego rozporządzenia mowa jest o odprowadzaniu wód opadowych do dołów chłonnych lub do zbiorników retencyjnych.

Podczas realizacji inwestycji budowlanej ukształtowanie terenu podlega zmianom wynikającym z warunków technicznych inwestycji. W orzecznictwie sądowym wyrażono pogląd, że „zakazy uszkodzania lub przekształcania obszaru oraz wykonywania prac trwale zniekształcających rzeźbę terenu nie mogą być utożsamiane z zakazem wykonywania prac ziemnych związanych z realizacją obiektu budowlanego. O uszkodzaniu lub przekształcaniu obszaru bądź o zniekształcaniu terenu można mówić w przypadku takich prac, jak: niwelacja wzgórza, wykopanie stawu, zmiana biegu rzeki, wycięcie lasu. Nie można natomiast kwalifikować jako uszkodzenia lub przekształcenia obszaru oraz zniekształcenia terenu prac służących do realizacji obiektu budowlanego, takich jak wykopy pod fundamenty”²⁰. Wobec tego samo posadowienie budynku lub innej budowli wraz z zagospodarowaniem terenu wokół obiektu budowlanego należy uznać za zmianę ukształtowania terenu podnoszącą jego walor użytkowy. Niemniej inwestor – na mocy art. 75 ust. 1 i 4 u.p.o.ś. – zobowiązany jest uwzględnić ochronę naturalnego ukształtowania terenu w zakresie określonym w pozwoleniu na budowę.

W świetle art. 75 ust. 4 u.p.o.ś. zakres obowiązków inwestora w zakresie ochrony ukształtowania terenu określa szczegółowo starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu w pozwoleniu na budowę. Należy jednak dostrzec, że realizacja niektórych przedsięwzięć budowlanych jest zwolniona z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a nawet z obowiązku zgłoszenia budowy lub robót budowlanych (art. 29 u.p.b.). Nie oznacza to całkowitego odformalizowania procesu inwestycyjnego. W zasadzie każda zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga ustalenia warunków zabudowy²¹. Kwestia ta została uregulowana w art. 59 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²², zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta w przypadku braku planu miejscowego wydaje decyzję o warunkach zabudowy również dla zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, która nie wymaga pozwolenia na budowę. Zatem niektóre mniejsze inwestycje mogą być realizowane na podstawie samej decyzji o warunkach zabudowy.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 29 września 2008 r., sygn. akt: IV SA/Wa 952/08, LEX nr 517964.

²¹ A. Despot-Mładanowicz, w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 455.

²² Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.; dalej: u.p.z.p.).

Zgodnie z art. 54 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. w decyzji o warunkach zabudowy organ administracji może zamieścić tylko takie wymagania szczegółowe, które wynikają z przepisów odrębnych. Tymczasem brakuje przepisu odrębnego, który – na wzór art. 75 ust. 4 u.p.o.ś. – stanowiłby podstawę prawną nałożenia w decyzji o warunkach zabudowy obowiązku ochrony ukształtowania terenu przez adresata tej decyzji. Przy czym adresat decyzji nie musi legitymować się prawem do nieruchomości, gdyż – zgodnie z art. 63 ust. 1 u.p.z.p. – o ustalenie warunków zabudowy może wystąpić każdy zainteresowany²³.

Należy zwrócić uwagę, że proces inwestycyjny, choć zasadniczo prowadzony jest na podstawie pozwolenia na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy, może wymagać także innych zgód, takich jak decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia czy zgoda wodnoprawna. Dla przykładu należy podać, że jeżeli inwestycja budowlana ma być posadowiona na gruntach przylegających do wód, a jej realizacja wymaga zmiany ukształtowania terenu na powierzchni co najmniej 1000 m² polegającej na podwyższeniu terenu na gruntach przylegających do wód co najmniej o 1 m albo obniżeniu terenu na takich gruntach co najmniej o 2 m, to inwestor musi uzyskać pozwolenie wodnoprawne lub ocenę wodnoprawną (art. 389 pkt 8, art. 425 ust. 1 pkt 8 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne²⁴).

Realizacja inwestycji budowlanej wiąże się z mniejszą lub większą ingerencją w ukształtowanie terenu. Posadowienie budynku lub innej budowli wymaga co najmniej niwelacji terenu. W rezultacie następuje przemieszczenie gleby i ziemi w celu wyprofilowania nieruchomości. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁵ jej przepisów nie stosuje się do niezanieczyszczonej gleby i innych materiałów występujących w stanie naturalnym, wydobytych w trakcie robót budowlanych, pod warunkiem że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym został wydobyty. Zatem gleba, a także takie materiały jak piasek i żwir nie zostaną zakwalifikowane jako odpad, jeśli nie są zanieczyszczone i będą wykorzystane do celów budowlanych w miejscu, w którym zostały wydobyte.

O kwalifikacji danego przedmiotu jako odpadu rozstrzyga przesłanka „pozbycia się”, mogącego być działaniem faktycznym, zamierzonym lub

²³ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 515.

²⁴ Ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 624 ze zm.).

²⁵ Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 779 ze zm.; dalej: u.o.).

nakazanym²⁶. W momencie pozbycia się mas ziemnych z terenu inwestycji stają się one odpadem, niezależnie od zachowania przydatności użytkowej i wartości ekonomicznej²⁷.

Regulacja dotycząca wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych odnosi się do wyrobisk oraz zapadlisk, a zatem terenów wydobywania kruszywa i terenów górniczych (art. 41b ust. 1, art. 42 ust. 4a pkt 2, art. 48a ust. 3a u.o.). Wobec tego można założyć, że gdyby gleba i ziemia wydobyte w trakcie robót budowlanych na danej nieruchomości zostały wywiezione z terenu tej nieruchomości, to odzysk powstałego w ten sposób odpadu powinien polegać na wypełnieniu zapadlisk i wyrobisk. Natomiast gdyby opisany materiał naturalny został przetransportowany na teren innej nieruchomości w celu podwyższenia lub wyrównania jej powierzchni, wówczas powinien znaleźć zastosowanie art. 26 ust. 1 u.o. Zgodnie z przywołanym przepisem posiadacz odpadów jest obowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. W przypadku nieusunięcia odpadów wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania (art. 26 ust. 2 u.o.). Wobec tego ewentualne podwyższenie lub wyrównanie terenu konkretnej nieruchomości nie może być przeprowadzone z wykorzystaniem odpadów ziemi i gleby wydobytych w wyniku prac budowlanych prowadzonych na innej nieruchomości.

Jednak i w tej kwestii ustawodawca wprowadził pewien wyjątek. Mianowicie zgodnie z art. 27 ust. 8 i 9 u.o. osoba fizyczna i jednostka organizacyjna niebędące przedsiębiorcami mogą wykorzystać na potrzeby własne odpady takie jak gleba i ziemia. Wymienione podmioty mogą nabyć odpady mas ziemnych od ich posiadacza, ale pod warunkiem wykorzystania ich do utwardzania powierzchni swojej nieruchomości z zachowaniem przepisów odrębnych. Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku²⁸ osoba fizyczna może przyjąć na swój teren odpady mas ziemnych w ilości do 200 kg/m², w celu utwardzenia nawierzchni dróg, wjazdów lub miejsc postojowych według planu zagospodarowania działki. Taka ilość nie prowadzi

²⁶ Wyrok NSA z 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 2655/17, LEX nr 2493927.

²⁷ Wyrok NSA z 28 czerwca 2017 r., sygn. akt: II OSK 1918/16, LEX nr 2313628.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz. U. z 2016 r., poz. 93 ze zm.).

do zmiany ukształtowania terenu, gdyż stanowi zaledwie kilka centymetrów wierzchniej warstwy.

Poczynione wyżej uwagi wskazują, że podczas realizacji inwestycji ochrona naturalnego ukształtowania terenu w znacznym stopniu została poddana obiektywnym warunkom realizacji inwestycji. Zresztą inwestycja budowlana ze swej istoty powoduje przekształcenie terenu. Wydobyte podczas realizacji robót budowlanych masy ziemne muszą być zagospodarowane nie tylko zgodnie z warunkami technicznymi inwestycji, ale też z uwzględnieniem przepisów o odpadach.

Można zauważyć, że w procesie zagospodarowania konkretnej nieruchomości ochrona naturalnego ukształtowania terenu jest zdeterminowana także przez prawo sąsiedzkie. Zachowanie w jak największym stopniu naturalnego ukształtowania terenu ma przeciwdziałać zmianie kierunku odpływu wód opadowych i roztopowych. Podwyższenie terenu albo jego pochylenie może powodować zalewanie nieruchomości sąsiednich. Niepożądane skutki może również wywołać znaczne podniesienie poziomu terenu, a w rezultacie posadowienie budynku, który będzie zasłaniał lub zaciemniał budynek sąsiedni albo odbierał widok.

Powyższe zagadnienia mieszczą się w ogólnym zakazie immisji znanym prawu cywilnemu. Zgodnie z art. 144 ustawy z 23 kwietnia 1960 r. Kodeks cywilny²⁹ właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Niekorzystna dla gruntów sąsiednich zmiana naturalnego ukształtowania terenu może powodować uciążliwość ponad przeciętną miarę, zwłaszcza w postaci zalewania wodami opadowymi albo zmiany poziomu wód gruntowych.

Stosunki sąsiedzkie regulowane są w znacznej części przez prawo administracyjne. Dotyczy to także skutków realizacji inwestycji budowlanych. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b. obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować w sposób określony w przepisach oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich. W tym kontekście należy rozpatrywać problematykę ochrony naturalnego ukształtowania terenu w czasie realizacji inwestycji budowlanej na konkretnej nieruchomości. Chodzi o skuteczną ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich (sąsiadów).

²⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1960 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.).

Warto zauważyć, że obowiązki w zakresie ochrony naturalnego ukształtowania terenu nie są związane tylko z prawem własności. Ponieważ ochrona ukształtowania terenu została skorelowana z procesem inwestycyjnym, odpowiedzialność za zachowanie naturalnego ukształtowania terenu spoczywa na inwestorze. W rzeczywistości krąg podmiotów odpowiedzialnych za ochronę powierzchni ziemi jest szerszy. Oddzielną grupę stanowią organy administracji publicznej, do zadań których należy uchwalanie planów i programów obejmujących w szczególności ochronę powierzchni ziemi. W świetle art. 101 i n. u.p.o.ś. adresatem obowiązków związanych z ochroną powierzchni ziemi jest władający powierzchnią ziemi, co oznacza nie tylko właściciela, ale każdy podmiot władający gruntem ujawniony w ewidencji gruntów i budynków (art. 3 pkt 44 u.p.o.ś.). Wobec braku wyraźnych wskazań ustawodawcy należy uznać, że krąg adresatów obowiązku ochrony powierzchni ziemi jest znacznie szerszy i obejmuje organy administracji oraz wszystkie podmioty uczestniczące w wykorzystaniu powierzchni ziemi³⁰.

3. Ustawodawca poddał ochronie także ukształtowanie gruntów rolnych i leśnych w procesie ich zagospodarowania. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5, ust. 2 pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³¹ ochrona gruntów rolnych i leśnych polega m.in. na ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Wobec tego zmiany są dopuszczalne, ale po spełnieniu ustawowych wymogów. W literaturze wyróżniono dwa podstawowe kierunki ochrony gruntów rolnych i leśnych, tj. ochronę ilościową i ochronę jakościową. Ograniczenie zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi zaliczono do ochrony jakościowej³². Ukształtowanie terenu wpływa więc na jakość gruntów rolnych i leśnych, a tym samym na ich zdolność produkcyjną.

W przypadku gruntów rolnych i leśnych, co do których nastąpiła utrata albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów, rozumiane jako całkowity zanik albo zmniejszenie zdolności produkcyjnej tych gruntów, ustawodawca przewidział działania ochronne w postaci rekultywacji. Zgodnie z art. 4 pkt 18 u.o.g.r.l. rekultywacja gruntów zdegradowanych albo zdezastrowanych polega na przywróceniu wartości użytkowych lub przyrodniczych gruntów przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie

³⁰ J. Jerzmański, w: M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 281–282.

³¹ Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 ze zm.; dalej: u.o.g.r.l.).

³² W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 62.

właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb i umocnienie skarp. W cytowanym przepisie mówi się o rzeźbie terenu, lecz jest to oczywiste nawiązanie do formy ukształtowania powierzchni ziemi. Różnice terminologiczne nie powinny zakłócać spójności wypowiedzi ustawodawcy, który jako przedmiot ochrony wskazuje w istocie ukształtowanie powierzchni gruntów rolnych i leśnych.

Gospodarka rolna i leśna powinny być prowadzone w ten sposób, aby bez uzasadnionej potrzeby gospodarczej nie zmieniać naturalnego ukształtowania terenu. Natomiast w przypadku gruntów zdegradowanych albo zdewastowanych należy w ramach procesu ich rekultywacji podejmować działania w kierunku właściwego ukształtowania rzeźby terenu. Ustawodawca mówi nawet o ulepszeniu rzeźby terenu. Ulepszanie rzeźby terenu nie musi oznaczać przywrócenia stanu naturalnego, lecz może zmierzać do przekształceń podnoszących wartość użytkową gruntów i zwiększających zdolność produkcyjną gruntów rolnych i leśnych.

Analizowane przepisy zalecają „ograniczanie zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi” (art. 3 ust. 1 pkt 5, ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l.), a także „właściwe ukształtowanie rzeźby terenu” i „ulepszanie rzeźby terenu” w procesie rekultywacji gruntów (art. 4 pkt 18, art. 22c ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l.). Ustawodawca traktuje w rozpatrywanym przypadku „ukształtowanie powierzchni ziemi” i „rzeźbę terenu” jako pojęcia równoznaczne. Pojęcie „rzeźba terenu” odnosi się do konkretnego gruntu, który uległ degradacji lub dewastacji, zatem chodzi w istocie o zmianę naturalnego ukształtowania terenu.

Gdyby właściciel gruntu (posiadacz samoistny, zarządca lub użytkownik, użytkownik wieczysty i dzierżawca) w sposób zawiniony dopuścił się mechanicznej degradacji gruntu poprzez przemieszczenie mas ziemnych i utworzenie nowych form terenowych, wówczas wójt, w drodze decyzji, może nakazać sprawcy wykonanie w określonym terminie odpowiednich zabiegów na koszt sprawcy (art. 15 ust. 5 w zw. z art. 4 pkt 4 u.o.g.r.l.). W piśmiennictwie przyjmuje się, że degradacja gruntów może mieć formę mechaniczną, chemiczną i biologiczną³³. Poprawa jakości gruntów, nie tylko zdegradowanych, ale również zachowanych w stanie naturalnym, może więc nastąpić w drodze mechanicznego ulepszenia kształtu terenu.

4. Warto poruszyć także kwestię ochrony naturalnego ukształtowania terenu. Ustawodawca nie jest konsekwentny i dlatego nakazuje niekiedy ochronę naturalnego ukształtowania terenu, a innym razem zakres ochrony rozszerza na każde ukształtowanie terenu, również antropogeniczne. Wie-

³³ P. Korzeniowski, *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3, s. 111–124.

lowiekowa aktywność człowieka powoduje, że wiele terenów było poddawanych przekształceniom. Niemniej ustawodawca akcentuje ochronę naturalnego ukształtowania terenu.

Tendencja ta jest widoczna w art. 101 pkt 7 u.p.o.ś., zgodnie z którym ochrona powierzchni ziemi polega w szczególności na przeciwdziałaniu niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Przeciwdziałanie zmianom polega głównie na ponownym kształtowaniu funkcji lub przygotowaniu do pełnienia nowych funkcji terenów, na których występuje niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Również w trakcie realizacji prac budowlanych ochronie podlega naturalne ukształtowanie terenu (art. 75 ust. 1 u.p.o.ś.). Z uwagi na potrzeby inwestycji i wymagania techniczne nie jest to jednak ochrona bezwarunkowa. To funkcja terenu determinuje zakres możliwej ochrony jego naturalnego ukształtowania.

Podobnie w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych ochronie podlega naturalne ukształtowanie powierzchni ziemi. Ochrona ta jest realizowana poprzez ograniczenie zmian ukształtowania, a nie ich powstrzymanie. Ponadto w procesie rekultywacji gruntów zdegradowanych albo zdewastowanych nie ma zalecenia, aby prowadzić rekultywację w celu przywrócenia naturalnego ukształtowania terenu. Celem ma być „właściwe ukształtowanie rzeźby terenu” sprzyjające przywróceniu wartości użytkowych lub przyrodniczych gruntów (art. 4 pkt 18 u.o.g.r.l.).

Trzeba zauważyć, że w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych ustawodawca nakazuje, aby nowe granice nieruchomości były dostosowane m.in. do rzeźby terenu. Kwestie te reguluje art. 1 ust. 1 ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów³⁴. Wobec tego nieruchomości należące do kilku lub kilkunastu gospodarstw rolnych sąsiadujących ze sobą powinny posiadać granice geodezyjne zdeterminowane kształtem terenu, co oznacza dostosowanie granic do warunków naturalnych. Jest to podyktowane tworzeniem korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie.

W sytuacji wystąpienia „szkody w środowisku w powierzchni ziemi” działania naprawcze mogą polegać m.in. na przywróceniu naturalnego ukształtowania terenu, o czym stanowi art. 6 pkt 3 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³⁵. We wskazanym przypadku przywrócenie naturalnego ukształtowania terenu, czyli

³⁴ Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 908 ze zm.).

³⁵ Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2187 ze zm.).

rekultywacja techniczna, nie jest celem samodzielnym, lecz środkiem do zmniejszenia ilości lub usunięcia szkodliwych substancji z gleby i ziemi. Przywrócenie naturalnego ukształtowania terenu może mieć wpływ na kierunek i tempo przemieszczania się zanieczyszczeń. „Szkoda w środowisku w powierzchni ziemi” została jednoznacznie powiązana z zanieczyszczeniem gleby lub ziemi. Niemniej w piśmiennictwie zauważono, że szkoda w powierzchni ziemi może polegać nie tylko na przekroczeniu dopuszczalnej zawartości substancji szkodliwych, ale także na zmianie dotychczasowego sposobu wykorzystania terenu³⁶.

W wielu przypadkach przedmiotem ochrony jest po prostu ukształtowanie terenu bez domniemania, że musi ono być rezultatem naturalnych procesów. W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że pojęcie „naturalnego ukształtowania terenu” nie powinno być rozumiane dosłownie jako wytwór samej przyrody. Według definicji środowiska (art. 3 pkt 39 u.p.o.ś.), którego jednym z elementów jest powierzchnia ziemi, składa się ono z elementów przyrodniczych, w tym przekształconych w wyniku działalności człowieka. Wobec tego naturalne ukształtowanie terenu nie musi oznaczać ukształtowania pierwotnego, bez jakichkolwiek zmian o charakterze antropogenicznym³⁷.

Z poglądem tym należy się zgodzić ze względów praktycznych. Trudno dokonać oceny, jaki zakres działań, potwierdzonych historycznie, powoduje, że ukształtowanie terenu traci charakter naturalny. Poza tym przyroda, siły natury (np. wiatr, woda) mają charakter ekspansywny, co powoduje, że teren przekształcony może stać się elementem przyrody. Ochrona ukształtowania terenu powinna więc być prowadzona w pierwszej kolejności dlatego, że chodzi o ochronę całej powierzchni ziemi, a do jej degradacji może prowadzić uszkodzenie kształtu fizycznego powierzchni ziemi. Kwestia naturalnego ukształtowania terenu nie musi być na pierwszym planie. Ochronie powinna podlegać raczej jakość powierzchni ziemi.

Wydaje się, że ochrona naturalnego ukształtowania terenu jest właściwym podejściem do obszarów cennych przyrodniczo, objętych prawnymi formami ochrony przyrody. Natomiast na gruntach rolnych i leśnych oraz gruntach zabudowanych i zurbanizowanych powinna zostać otwarta możliwość ulepszenia ukształtowania terenu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 22 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁸ w parkach narodowych

³⁶ A.E. Nieć, *Szkoda w powierzchni ziemi jako szkoda w środowisku*, Wrocław 2017, s. 68–72.

³⁷ D. Chojnacki, *Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi*, w: M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011, s. 37.

³⁸ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1098 ze zm.; dalej: u.o.p.).

oraz rezerwatach przyrody zabrania się wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu. Taki sam zakaz fakultatywnie może być wprowadzony w parku krajobrazowym (art. 17 ust. 1 pkt 5 u.o.p.), a także w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (art. 45 ust. 1 pkt 2 u.o.p.). Ochrona wartości przyrodniczych danego obszaru odnosi się przede wszystkim do elementów naturalnych, dlatego w tym przypadku zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu ma odniesienie do naturalnego ukształtowania terenu. W innych przypadkach ochrona naturalnego ukształtowania terenu nie powinna stanowić przeszkody do poprawy ukształtowania terenu w ramach racjonalnej gospodarki.

Planowane przekształcenie terenu powinno odbywać się z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów powierzchni ziemi, tj. gleby, ziemi i stosunków wodnych. Dlatego wymóg ochrony naturalnego ukształtowania terenu może być interpretowany w ten sposób, aby podmiot dokonujący przekształcenia terenu odtworzył naturalną morfologię gruntu, czyli prawidłowo zrekonstruował poszczególne warstwy powierzchni ziemi z zachowaniem ich cech fizycznych (np. gęstości) i biologicznych.

5. Dokonany przegląd wybranych aktów prawnych prowadzi do wniosku, że ustawodawca chroni ukształtowanie terenu, a zakres tej ochrony wynika z legalnego sposobu zagospodarowania danego terenu. Dlatego w przypadku terenów przeznaczonych pod inwestycje możliwy jest szerszy zakres przekształceń niż przy zagospodarowaniu terenów rolnych i leśnych. Inwestor zobowiązany jest „uwzględnić” ochronę naturalnego ukształtowania terenu w zakresie, w jakim nie koliduje ona z realizacją inwestycji. Natomiast od rolnika oraz właściciela lasu ustawodawca wymaga, aby „ograniczył” zmiany naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Zakres ochrony prawnej obejmuje zakaz przekształceń niekorzystnych oraz dopuszczenie zmian ukształtowania terenu odpowiednich do jego przeznaczenia, z zachowaniem zasad prawidłowej gospodarki. Poprawa ukształtowania danego terenu nie może negatywnie oddziaływać na grunty sąsiednie. Powierzchnia ziemi, niezależnie od granic geodezyjnych oraz granic prawa własności, stanowi pewną całość, której części wzajemnie się warunkują. Stąd w procesie zagospodarowania terenu należy uwzględnić interesy osób trzecich.

Przepisy dotyczące omawianej tematyki są raczej zwarte i zostały rozproszone po wielu aktach prawnych. Pochodzą z różnych okresów, co wpływa na powstawanie odmienności terminologicznych. Niemniej można dostrzec ogólny zamysł legislacyjny polegający na traktowaniu ochrony

ukształtowania terenu instrumentalnie, jako jednego z elementów, który poprawia wartość użytkową i przyrodniczą terenu. Prawna ochrona ukształtowania terenu pozostaje refleksem ochrony całej powierzchni ziemi.

Ochrona ukształtowania terenu realizowana jest przez działania prowadzone w dwóch kierunkach. Po pierwsze, zachowanie naturalnego ukształtowania terenu służy ochronie warstw znajdujących się pod powierzchnią, a więc gleby, podglebia i wód gruntowych. Stanowią one podstawę utrzymania procesów biologicznych i hydrologicznych. Po drugie, ukształtowanie terenu ma znaczenie dla sposobu korzystania z jego powierzchni. Użytkowanie terenu zgodnie z jego przeznaczeniem wymaga dostosowania kształtu fizycznego do funkcji terenu. Tutaj znaczenie mają stosunki wysokościowe oraz układ nachyleń.

Skutki zmiany ukształtowania terenu dotyczą wszystkich elementów powierzchni ziemi: szaty roślinnej, gleby, podglebia, ziemi i wód gruntowych. Dlatego ustawodawca podchodzi do zagadnienia ochrony ukształtowania terenu w sposób kompleksowy, uwzględniając wpływ przekształceń na całe środowisko wodno-gruntowe. Takie podejście widać w art. 75 ust. 1 u.p.o.ś., w którym ochronę ukształtowania terenu powiązano z ochroną gleby, zieleni i stosunków wodnych. Definiując pojęcie „powierzchni ziemi”, ustawodawca wprost stwierdza, że obejmuje ona ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe (art. 3 pkt 25 u.p.o.ś.).

Ulepszenie kształtu fizycznego terenu trzeba powiązać z dbałością o warstwy podziemne. Właściwe ukształtowanie terenu to zarówno jego korzystny kształt fizyczny, jak i dbałość o całe środowisko gruntowo-wodne. Z jednej strony powierzchnia ziemi stanowi miejsce magazynowania i filtrowania wody oraz rozwoju życia i różnorodności biologicznej. Z drugiej strony na ukształtowanie terenu należy spojrzeć pod kątem sposobu użytkowania i przeznaczenia danego terenu. Gospodarka rolna i leśna, a także wszelkie formy budownictwa powinny zmierzać do właściwego ukształtowania terenu w celu podniesienia jego użyteczności.

Ustawodawca jako podstawowy sposób ochrony powierzchni ziemi wskazuje przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi (art. 101 pkt 7 u.p.o.ś.). Natomiast nie zabrania przekształceń korzystnych. Postuluje także ponowne kształtowanie funkcji lub przygotowanie do pełnienia nowych funkcji terenów niekorzystnie przekształconych (art. 101 pkt 7 lit. d, f u.p.o.ś.). Ochrona powierzchni ziemi polega przede wszystkim na racjonalnym gospodarowaniu (art. 101 pkt 1 u.p.o.ś.). Wymóg racjonalności odnosi się także do formy ukształtowania terenu.

Kształt fizyczny terenu jest racjonalny, jeśli podnosi walory użytkowe terenu. Ukształtowanie terenu stanowi funkcję sposobu jego użytkowania

i zagospodarowania. W przypadku terenów budowlanych i inwestycyjnych ukształtowanie terenu jest jednym z parametrów, od których zależy posadowienie budynku lub innej budowli. Z kolei w przypadku gruntów rolnych i leśnych ukształtowanie terenu służyć ma podnoszeniu wartości użytkowych gruntów i zwiększeniu zdolności produkcyjnych gruntów rolnych i leśnych. Forma terenowa gruntu powinna być dostosowana do sposobu jego legalnego użytkowania.

Wątek ulepszenia ukształtowania terenu jest obecny w regulacji prawnej, ale *prima facie* wyraźniejszy wydaje się wątek ograniczania zmian. Działania w kierunku właściwego lub korzystnego ukształtowania terenu zalecane są w odniesieniu do terenów zdegradowanych lub niekorzystnie przekształconych, którym trzeba wyznaczyć nową funkcję. Jednak działania takie powinny być dozwolone w odniesieniu do wszystkich terenów w zakresie, w jakim pozwoli to lepiej realizować funkcję danego terenu. Prawnej ochrony ukształtowania terenu nie należy redukować do samego ograniczania zmian. Powinna być ona ochroną jakościową, a więc nastawioną na ulepszenie kształtu terenu i przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom. W takim kierunku należy interpretować obowiązujące przepisy, które wprowadzają wymóg ochrony ukształtowania terenu.

LITERATURA

- Chojnacki D. (2011), *Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi*, w: M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrońska J. (2019), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa.
- Korzeniowski P. (2012), *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” nr 3.
- Król M.A. (2018), *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w prawnej ochronie powierzchni ziemi*, „Opinie i Analizy” nr 42.
- Nieć A.E. (2017), *Szkoda w powierzchni ziemi jako szkoda w środowisku*, Wrocław.
- Niewiadomski Z. (red.) (2009), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa.
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.) (2014), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa.
- Radecki W. (2012), *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa.
- Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.) (2018), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa.

LEGAL PROTECTION OF LANDSCAPE IN THE PROCESS OF LAND DEVELOPMENT. SELECTED ISSUES

Summary

Landscape is an element of the earth's surface. The aim of the considerations is to answer the question if and to what extent the legislator subjects landscape to protection in the process of land development, whether this protection covers only the natural shape of the terrain or whether it also includes the possibility of its improvement. In conclusion, the author states, among other things, that the formation of the land affects the usable and natural values of the earth's surface. However, changes to the shape of the terrain made appropriately to its intended use are not forbidden, provided that the principles of sound land management are observed. It is not the legislator's intention to preserve the natural landform unconditionally. What matters is also its foreseen utility and values. Therefore, transformation of landforms may be permitted on condition that it is beneficial, increases the utility of the land and does not adversely affect any of the adjacent land or the environment.

Keywords: landscape, earth's surface, land development, land protection

IL PAESAGGIO E LA SUA TUTELA NEL PROCESSO DI RIASSETTO. ALCUNE QUESTIONI SCELTE

Riassunto

Il paesaggio è un elemento della superficie terrestre. L'articolo si propone di rispondere alla domanda se e in quale misura il legislatore riesca a tutelarlo nel processo di riassetto, e se la tutela offerta riguardi solo il profilo naturale del terreno oppure anche la possibilità di sottoporlo a rimodellamenti migliorativi. Nella parte conclusiva, l'autore afferma, tra l'altro, che il paesaggio influisce sui valori utilitaristici e aspetti naturalistici della superficie terrestre. Il legislatore non vieta trasformazioni del paesaggio, se esse sono in linea con la destinazione d'uso e se i principi di corretta gestione vengono garantiti. Non è intenzione del legislatore preservare il paesaggio in modo incondizionato. Contano anche i suoi valori utilitaristici. Pertanto, il legislatore consente trasformazioni territoriali, se esse sono vantaggiose, aumentano i valori utilitaristici del terreno e non hanno un impatto negativo sul terreno limitrofo e sull'ambiente.

Parole chiave: paesaggio, superficie terrestre, processo di riassetto, rimodellamenti migliorativi