

Czesława Jasiewicz, Małgorzata Szczerbińska-Byrska

PRAWNO-EKONOMICZNE ASPEKTY REWITALIZACJI TERENÓW ZDEGRADOWANYCH

Wprowadzenie

O randze problemu, jakim jest istnienie terenów przemysłowych i potrzeba ich rewitalizacji, świadczą założenia II Polityki ekologicznej państwa. Racjonalne użytkowanie ziemi i jej ochrona są jednym z ważniejszych priorytetów polityki ekologicznej państwa. Jej realizacja w zakresie ochrony gleb zmierza w kilku kierunkach:

- 1) ochrony zasobów gleb nadających się do wykorzystania rolniczego i leśnego,
- 2) ochrony gleb przed degradacją i zanieczyszczeniem,
- 3) rekultywacji gleb zdegradowanych.

Dokument ten zakłada w perspektywie średniookresowej (do 2010 r.) maksymalne zagospodarowanie terenów przemysłowych przez opracowanie i wdrożenie mechanizmów ponownego włączenia tych terenów do obiegu gospodarczego. W II Polityce ekologicznej, wśród celów długookresowych (do 2025 r.) przyjmuje się realizację maksymalnie możliwej odbudowy zniszczeń zaistniałych w środowisku przyrodniczym i stworzenie systemu zabezpieczającego przed ich ponownym powstaniem. Założenia te winny być realizowane w ramach Programu rządowego dla terenów przemysłowych. Celem strategicznym tego programu jest stworzenie warunków i mechanizmów zagospodarowania nieużytków przemysłowych

zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju¹. Gleby spełniające funkcje rolnicze i leśne obejmują w Polsce około 87% powierzchni kraju². Składają się na nie: grunty orne (45,5%), lasy (28,1%), użytki zielone (13,1%). Polityka zrównoważonego rozwoju została ogłoszona w wielu dokumentach formułujących zasady polityki ochrony środowiska. Najbardziej znaczącym dokumentem jest raport przygotowany w 1987 r. przez Światową Komisję ds. Ochrony Środowiska i Rozwoju (World Commission on Environment and Development). W raporcie za rozwój zrównoważony uważa się rozwój stabilny, uwzględniający takie procesy zmian, w których eksploatacja zasobów, główne działy inwestowania, kierunki postępu technicznego oraz zmiany instytucjonalne pozostają ze sobą w reakcji niekontrowersyjnej i harmonijnej, dają możliwości zaspokajania potrzeb aktualnych, jak również zapewniają zaspokojenie ludzkich potrzeb i aspiracji w przyszłości.

Od czasu wejścia w życie w Polsce Konstytucji RP z 1997 r., na oznaczenie polityki ekologicznej można używać pojęcia „zrównoważony rozwój”. Art. 74 Konstytucji RP głosi: „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom; Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych [...]”. Z kolei art. 86 stanowi że: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie [...]”.

W polskim prawie pojęcie „zrównoważonego rozwoju” zostało również zdefiniowane w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska³ i brzmi:

przez [zrównoważony rozwój] rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Rodzaje i formy degradacji użytków rolnych

Pod pojęciem degradacja powierzchni ziemi bardzo często rozumie się przekształcenia mechaniczne i chemiczne gleby, ziemi oraz obiektów tworzących pokrycie. Postępujący proces degradacji gleb powoduje ograniczenie pełnionych przez nie funkcji, a w konsekwencji prowadzi do utraty całkowitej wartości użytkowej.

¹ II Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, przyjętej uchwałą Sejmu RP (M.P. z 2003 r. Nr 33, poz. 433); Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010, przyjęty przez Radę Ministrów 10 grudnia 2002 r.; Program rządowy dla terenów poprzemysłowych przyjęty przez Radę Ministrów w roku 2004, tereny poprzemysłowe.

² *Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2007.

³ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150), oraz komentarz do ustawy: J. Ciechowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007.

W zależności od stopnia degradacji wyróżnia się: grunty *zdeastowane*, które utraciły całkowicie wartość użytkową, i grunty *zdegradowane*, których rolnicza lub leśna wartość użytkowa zmalała, w szczególności w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych albo wskutek zmian środowiska i działalności przemysłowej, a także wadliwej działalności rolniczej⁴. Według szacunków Instytutu Ochrony Środowiska i Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych, powierzchnia terenów objętych degradacją w Polsce wynosi ponad 8000 km², a powierzchnia obszarów zagrożonych przemysłową degradacją prawie 39500 km². Cytowane dane należy traktować jako szacunkowe, ponieważ w kraju nie prowadzono dokładnej i systematycznej ewidencji⁵. Należy określić metodę oznaczania terenów zdeastowanych i zdegradowanych w ewidencji gruntów i budynków. Konieczne jest zdecydowane podniesienie dokładności lokalizacyjnej oraz sprawne ujawnianie stanu faktycznego (rozpoczęcie procesu inwestycji, etap degradacji lub deastacji terenu, rozpoczęcie rekultywacji, zakończenie rekultywacji) tych terenów przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej⁶.

Tereny zdegradowane zwłaszcza w wyniku intensywnej działalności przemysłu, stanowią nie tylko problem ekologiczny, ale równocześnie stają się nieatrakcyjne gospodarczo. Są to miejsca, na których występuje największa koncentracja uciążliwych ognisk zanieczyszczeń i daleko zaawansowanej degradacji środowiska, często połączonej ze złym stanem sanitarnym i zagrożeniem zdrowia, która doprowadziła do zachwiania lub załamania równowagi ekologicznej⁷. Ze względu na rozmiar zjawiska tereny te dzieli się na:

- 1) obszary szczególnie silnie zagrożone, uznane za znajdujące się na krawędzi kłęski ekologicznej (GOP z Krakowem, ROW, Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy i Zatoka Gdańska, a zwłaszcza Zatoka Pucka),
- 2) obszary silnego zanieczyszczenia (opolski, koniński, szczeciński, turowski, bydgosko-toruński, tarnowski, wałbrzyski, kielecki, wrocławski, częstochowski, inowrocławski, łódzki, poznański, myszkowsko-zawierciański, chełmski, bełchowski, tomaszowski, wrocławski, puławski i płocki),
- 3) obszary o szczególnie dużym zanieczyszczeniu powietrza atmosferycznego (tarobrzeski, wrocławski, puławski, płocki).

Środowisko glebowe w procesie oddziaływania różnych presji środowiskowych ulega różnorodnym przemianom. Specyficzną cechą antropopresji jest systematyczne pomniejszanie rolno-leśnej przestrzeni produkcyjnej na rzecz urbanizacji, komunikacji, motoryzacji, górnictwa, hutnictwa itp. Przyczyny powo-

⁴ Ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.), oraz komentarz: A. Lipiński, R. Mikosz, *Prawo geologiczne i górnicze – zbiór przepisów wykonawczych*, Warszawa 1995.

⁵ Program rządowy dla terenów poprzemysłowych...

⁶ J. Lis, A. Pasieczna, *Atlas geochemiczny Polski w skali 1: 2 500 000*, Warszawa 1995.

⁷ T. Stuczyński [et al.], *Wyznaczanie obszarów, na których przekroczone są standardy jakości gleb. Poradnik metodyczny dla administracji*, Warszawa 2004; H. Terelak [et al.], *Pierwiastki śladowe (Cd, Cu, Ni, Pb, Zn) w glebach użytków rolnych Polski*, Warszawa 2000.

dujące dewastację i degradację użytków rolnych, z punktu widzenia przywrócenia ich zdolności produkcyjnej, można podzielić na trwałe i czasowe wyłączenie z produkcji rolniczej. Do trwałego wyłączenia gleb z użytkowania należy zaliczyć: przeznaczenie ich pod zabudowę osiedlową, przemysłową, tereny komunikacyjne, budowle inżynieryjne, np. stacje przesyłowe energii elektrycznej. Przyczyny powodujące czasowe wyłączenie gleb z użytkowania to: przeznaczenie ich pod głębiniową i odkrywkową eksploatację kopalni, pod składowiska odpadów komunalnych i przemysłowych. Powierzchnia gruntów wymagających rekultywacji w 2006 r. wynosiła 65143 ha, w tym powierzchnia gruntów zdewastowanych 59272 ha, a zdegradowanych 5871 ha⁸.

Pomniejszenie zasobów glebowych i ich degradacja wywołane są wieloma przyczynami, które można podzielić na: przekształcenia geomechaniczne, hydrologiczne, biologiczne, chemiczne, fizykochemiczne, termiczne i elektromagnetyczne.

Przedstawiona klasyfikacja została wstępnie przygotowana przez T. Skawinę⁹, a następnie udoskonalona i uszczegółowiona przez J. Bendera, a opracowana przez M. Gilowską¹⁰. Spośród wymienionych form degradacji gleby, największe ryzyko zdrowotne stwarzają gleby zdegradowane chemicznie. Wyróżnia się następujące rodzaje przekształceń chemicznych gleb: wyjałowienie ze składników pokarmowych, zakwaszenie, fitotoksyczne zanieczyszczenie, zasolenie, alkalizacja, spadek zawartości substancji organicznej¹¹.

Regulacje prawne w zakresie rewitalizacji terenów poprzemysłowych

W 2002 r. Komisja Europejska przygotowała dla Rady i Parlamentu Europejskiego projekt dokumentu „W kierunku tematycznej Strategii Ochrony Gleb”¹². W dokumencie tym wskazano na jedną z przyczyn zanieczyszczeń gleb, którą jest działalność przemysłu i górnictwa oraz składowanie odpadów, zarówno w okresie aktywności operacyjnej przemysłu, jak i po jej zakończeniu oraz konieczność przeciwdziałania temu zjawisku. Konieczność podjęcia działań w zakresie identyfikacji, inwentaryzacji i stopniowej rekultywacji terenów poprzemysłowych wynika z obowiązków zapisanych w:

⁸ *Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2007.

⁹ T. Skawina, *Ochrona gleb*, „Zeszyty Naukowe AGH” 1971, nr 293, z. spec. 21.

¹⁰ J. Bender, M. Gilowska, *Rekultywacja w konfrontacji z aktami prawnymi, badaniami naukowymi i praktyką gospodarczą*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu”, nr 310, Poznań 2000.

¹¹ A. Kabata-Pendias, H. Pendias, *Biogeochemia pierwiastków śladowych*, wyd. 2, Warszawa 1999; *Podstawy oceny chemicznego zanieczyszczenia gleb. Metale ciężkie, siarka i WWA*, oprac. A. Kabata-Pendias [et al.], Warszawa 1995.

¹² COM (2002) 179 final, Brussels, 16.4.2002 – „Towards Thematic Strategy for Soil Protection”.

- 1) II Polityce ekologicznej państwa, przyjętej przez Radę Ministrów 13 czerwca 2000 r.¹³,
- 2) Polityce ekologicznej państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, przyjętej uchwałą Sejmu RP 8 maja 2003 r. (M.P. Nr 33, poz. 433),
- 3) Programie wykonawczym do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010, przyjętym przez Radę Ministrów 10 grudnia 2002 r.¹⁴

Przedmiotem, a zarazem celem strategicznym programu jest stworzenie warunków i mechanizmów sprzyjających zagospodarowaniu terenów poprzemysłowych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Natomiast celami bezpośrednimi są: opracowanie systemu zarządzania terenami zdegradowanymi oraz ograniczenie procesu zajmowania niezdegradowanych terenów pod inwestycje przemysłowe, a także rozwój sektora przedsiębiorstw zajmujących się rekultywacją terenów zdegradowanych.

W prawodawstwie polskim brak jest jednoznacznych przepisów odnoszących się do terenów poprzemysłowych, bowiem odnoszą się one wyłącznie do zanieczyszczenia gleb i gruntów, pomijając stare składowiska odpadów przemysłowych i komunalnych oraz problemy zdewastowanej infrastruktury technicznej i budynków poprzemysłowych¹⁵. Trudno jest dokładnie podać powierzchnię, jaką w skali kraju stanowią tereny poprzemysłowe. Podstawową trudnością w oszacowaniu powierzchni czy liczby obiektów, jest brak ustawowych definicji pojęć, takich jak np. tereny poprzemysłowe, tereny zdegradowane. Badania prowadzone w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, których wyniki opracowywane są przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ), prowadzone są tylko na glebach gruntów ornych (użytkowanych rolniczo)¹⁶.

Teren poprzemysłowy bardzo często definiowany jest jako obszar zdegradowany, nieużytkowany lub nie w pełni wykorzystany, a pierwotnie użytkowany¹⁷. Inne określenie terenów poprzemysłowych zakłada, że są to te tereny, na których obecnie odbywa się produkcja.

Jak wynika z rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleb i standardów ziemi, za glebę lub ziemię zanieczyszczoną uznaje się taką, w której stwierdzono przekroczenie standardów dla co

¹³ II Polityka ekologiczna państwa...

¹⁴ Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej...

¹⁵ B. Domański, *Restrukturyzacja terenów poprzemysłowych w miastach. Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja, odnowa miast*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział w Krakowie, Kraków 2006; M. Górski, *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi. Rekultywacja i rewitalizacja terenów zdegradowanych*, red. P. Goliński, Poznań 2007; A. Ostregęga, R. Uberman, *Formalno-prawne problemy rewitalizacji terenów poprzemysłowych, w tym pogórnich*, „Górnictwo i Geoinżynieria” R. 29, 2005, z. 4.

¹⁶ *Podstawy oceny chemicznego zanieczyszczenia gleb...*

¹⁷ A. Ostregęga, R. Uberman, *Formalno-prawne problemy...*; Program rządowy dla terenów poprzemysłowych...

najmniej jednej substancji¹⁸. K. Gosidło wyróżnia trzy typy terenów poprzemysłowych:

- 1) teren, który jest przeznaczony do procesu produkcyjnego,
- 2) tereny z funkcjami towarzyszącymi przemysłowi, np. biura, magazyny, ujęcia wody,
- 3) tereny oddziaływania przemysłu¹⁹.

Tereny poprzemysłowe mogą również być rozumiane jako obszary, które przestały być miejscem produkcji przemysłowej lub przestały pełnić funkcje pomocnicze dla tej produkcji w obrębie zakładów, łącznie z obszarami niedokończonych inwestycji przemysłowych. Zasadniczym kryterium wyróżnienia terenów poprzemysłowych jest przerwanie ciągłości wykorzystania terenów do celów produkcyjnych²⁰. W myśl art. 3, pkt 49 ustawy Prawo ochrony środowiska, 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.

Istotnym problemem utrudniającym proces rewitalizacji jest sprawa odpowiedzialności za zdegradowane tereny. Wymienione obszary są wynikiem antropopresji i powinny być przedmiotem rekultywacji. Jednak obecnie odczuwa się brak rozwiązań systemowych dotyczących rekultywacji i ponownego zagospodarowania terenów zdegradowanych. Zapisy w prawie odnoszące się do terenów poprzemysłowych zdegradowanych występują w wielu ustawach.

Jak wynika z art. 102, 103 Prawo ochrony środowiska²¹, do usunięcia skutków degradacji zobowiązany jest zarządzający powierzchnią ziemi, na której występuje zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu. Zgodnie z brzmieniem art. 102 ust. 1 cyt. ustawy, obowiązek ten powstaje z mocy prawa w sytuacji wystąpienia zanieczyszczenia gleby lub ziemi. Podmiotem zobowiązanym do rekultywacji gruntów jest „władająca nieruchomością”, jednak pojęcie to w obowiązujących przepisach prawa nie jest bezpośrednio definiowane. W orzecznictwie przyjęto (wyrok NSA z 5 sierpnia 1999 r., sygn. II SA1007/99, LEX nr 46218), że: „Przez władającego należy rozumieć osobę fizyczną lub prawną, która ma do tego odpowiedni tytuł prawny pochodzący od właściciela lub wynikający z aktu notarialnego, orzeczenia sądowego lub administracyjnego”. Z powyższej opinii wynika, że w pojęciu „władającego” mieścić się będzie zarówno właściciel, jak i inne podmioty posiadające tytuł do władania nieruchomością, pochodzący od właściciela. W doktrynie wskazuje się

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz.U. Nr 165, poz. 1359).

¹⁹ A. Ostręga, R. Uberman, *Formalno-prawne problemy...*

²⁰ B. Domański, *Restrukturyzacja terenów poprzemysłowych...*

²¹ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska..., oraz komentarz do ustawy: J. Ciechowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*

na możliwość rozszerzenia tego pojęcia o samoistnego posiadacza nieruchomości w sytuacji, gdy władza nią tak, jak właściciel zarówno w dobrej, jak i złej wierze. Za objęciem tym terminem również posiadacza samoistnego w złej wierze przemawia trudna do zaakceptowania sytuacja, w której osoba taka, jako sprawca degradacji gruntów, władająca nimi, gdy właściciel nie jest znany (co w polskich warunkach nie jest rzadkim zjawiskiem), tylko z powodu „złej wiary” byłaby zwolniona z obowiązku rekultywacji. Natomiast w sytuacji, gdy nie da się ustalić podmiotu zobowiązanego do rekultywacji, obowiązek przeprowadzenia prac rekultywacyjnych przechodzi na starostę. Art. 103 cyt. ustawy ustala zakres prac rekultywacyjnych.

Abstrahując od normatywnych rozwiązań, w praktyce trudno jest ustalić, na jakim etapie procesu rekultywacyjnego został uzyskany efekt w postaci osiągnięcia przez glebę lub ziemię wymaganych standardów jakości, pozwalających na ich wykorzystanie do realizacji celów przewidzianych w planie zagospodarowania przestrzennego lub faktycznego zagospodarowania. Dlatego wydaje się, że w tym zakresie aktualny jest pogląd wypowiedziany w orzecznictwie w odniesieniu do postanowień art. 21 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym określony grunt jest wtedy zrehabilitowany, gdy zostaje przywrócony do użytku, niezależnie od charakteru i zakresu brakujących do zakończenia rekultywacji zabiegów (wyrok WSA w Warszawie z 17 listopada 2004 r., sygn. akt II SA 4116/03, LEX nr 164705).

Art. 7 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia”. Odpowiedzialność wedle tej ustawy (art. 325) została rozszerzona przez stwierdzenie, że odpowiedzialności tej nie wyłącza okoliczność, iż działalność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie wydanej decyzji i w jej granicach. Działalność stanowiąca niebezpieczeństwo nie jest często zabroniona, lecz jej ryzyko powinno charakteryzować się pewnymi ciężarami.

Z ustawy z 3 lutego 1995 r. O ochronie gruntów rolnych i leśnych²² wynika, że ogranicza się przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, oraz zobowiązuje osobę powodującą utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów do ich rekultywacji na własny koszt. Pojęcie gruntów zdegradowanych zostało normatywnie określone w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W rozumieniu tego przepisu, za grunty zdegradowane uważa się grunty o ograniczonej wartości użytkowej, która zmalała w następstwie pogarszania się warunków przyrodniczych albo wskutek zanieczyszczenia środowiska. Z art. 6 ust. 1 cyt. ustawy można zinterpretować zasadę, że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczyć jedynie nieużytki. Zasada ta nie ma wprawdzie charakteru bezwzględnie, gdyż w razie braku nieużytków można na cele nierolnicze i nieleśne prze-

²² Ustawa z 3 lutego 1995 r. O ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm), oraz komentarz: W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z komentarzem*, Wrocław 1998.

znaczyć inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej, ale jeżeli na danym terenie nieużytki są – innych gruntów na takie cele przeznaczyć nie wolno.

Art. 6 ust. 2 cyt. ustawy ma charakter zasady generalnej wskazującej na konieczność ochrony gruntów rolnych i leśnych położonych w pobliżu obiektu budowlanego, rozbudowywanego czy modernizowanego, przed zanieczyszczeniem i innym ujemnym oddziaływaniem. Jest to przepis o charakterze „życzeniowym” i w istocie jest zbędny ze względu na istnienie przepisów budowlanych i norm technicznych, posiadających odpowiednie sankcje. Grunty rolne znajdujące się wokół ośrodków przemysłowych są często zanieczyszczone w stopniu utrudniającym produkcję rolną bezpieczną dla zdrowia ludzkiego. Dla takich gruntów należy opracować plany gospodarowania na koszt odpowiedzialnych zakładów, których działalność spowodowała utratę wartości użytkowej gruntów. Na gruntach objętych planem starosta powinien zapewnić prowadzenie (co 3 lata) okresowych badań poziomu stężenia gleb i roślin (art. 16-19 cyt. ustawy). Właścicielowi gruntu, który stosując się do wymagań planu poniósł szkodę przez obniżenie poziomu produkcji rolniczej, przysługuje odszkodowanie od zakładu przemysłowego.

Rekultywację i zagospodarowanie gruntów należy planować, projektować i realizować na wszystkich etapach działalności przemysłowej. Właściciel gruntu, który w wyniku działalności górniczej jest zagrożony osiadaniem, może od jego sprawcy domagać się tzw. rekultywacji wyprzedzającej. Wskazana rekultywacja dotyczy gruntów rolnych i leśnych. Inne grunty jak np. tereny pogórnice czy składowiska odpadów, nie mają szczególnej regulacji prawnej, a zatem należałoby do ich rekultywacji stosować zasady wynikające z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Problem odpowiedzialności za szkody w przypadku, gdy degradacja terenów ma związek z wydobywaniem kopalin reguluje ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze²³. W artykułach od 91 do 97 ustawa reguluje odpowiedzialność za szkody. Odpowiedzialność ta – co do zasady – opiera się na normach prawnych określonych w Kodeksie cywilnym. Normy te wprowadzają odpowiedzialność przedsiębiorcy na zasadach ryzyka i odpowiedzialność solidarną, jeżeli szkoda powstała z przyczyn leżących po stronie przedsiębiorcy i osób trzecich. Zasady naprawienia szkody są również analogiczne do zasad wprowadzonych w prawie cywilnym. Jedyna różnica sprowadza się do wskazania Skarbu Państwa jako instytucji zobowiązanej do naprawienia szkody w przypadku braku przedsiębiorstwa górniczego odpowiedzialnego za szkodę, albo braku jego następcy prawnego. Jest to odpowiedzialność gwarancyjna innego podmiotu.

Zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz zasad ich zagospodarowania, jak również rozwiązywania konfliktów pomiędzy interesami prywatnymi i publicznymi określa ustawa O planowaniu

²³ Ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze..., oraz komentarz: A. Lipiński, R. Miłosz, *Prawo geologiczne i górnicze...*

i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴. Ustawa ta za grunty zdegradowane uznaje obszary, które mogą być przystosowane do budownictwa komunalnego, zorganizowanej działalności inwestycyjnej po dokonaniu zabiegów rekultywacyjnych i dostosowaniu zabudowy do właściwego stanu. Zgodnie z brzmieniem art. 1 jej przedmiot stanowią regulacje w dwóch podstawowych obszarach:

- określenia zasad kształtowania polityki przestrzennej przez organy administracji,
- określenia zakresu i sposobu postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na konkretne cele wraz z ustaleniem zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Podstawę powyższych działań stanowią ochrona i zabezpieczenie dwóch fundamentalnych wartości – ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Problem terenów przemysłowych jest również akcentowany w ustawie o gospodarce nieruchomościami²⁵, w której zostały określone zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, scalania i podziału nieruchomości, pierwokupu nieruchomości oraz ich wyceny.

Jak wynika z przedstawionych regulacji prawnych, brak jest uregulowań ustawowych obejmujących bezpośrednio i w sposób kompleksowy ochronę terenów przemysłowych, w tym rekultywację i ponowne zagospodarowanie terenów, które przestały pełnić funkcje gospodarcze. Założenia II Polityki ekologicznej państwa, przyjętej przez Radę Ministrów 13 czerwca 2000 r., winny być realizowane w przyjętym przez Radę Ministrów w kwietniu 2004 r. Programie dla terenów przemysłowych²⁶. Przedmiotem i zarazem celem strategicznym Programu jest stworzenie warunków i mechanizmów sprzyjających zagospodarowaniu terenów przemysłowych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Natomiast celami bezpośrednimi są: opracowanie systemu zarządzania terenami zdegradowanymi, oraz ograniczenie procesu zajmowania niezdegradowanych terenów pod inwestycje przemysłowe, a także rozwój sektora przedsiębiorstw zajmujących się rekultywacją terenów zdegradowanych.

Niestety, zaobserwować można duże trudności z wdrożeniem programu rządowego dla terenów przemysłowych, a dotyczy to przede wszystkim opracowania podstaw merytorycznych do prowadzenia inwentaryzacji, utworzenia systemu informacyjnego o terenach zdegradowanych oraz opracowania podstaw merytorycznych wyznaczania kryteriów, które pozwolą na ustalenie priorytetów i kolejności realizacji zadań w zakresie rewitalizacji²⁷.

²⁴ Ustawa z 23 marca 2003 r. O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), oraz komentarze: E. Radziśiewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005.

²⁵ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. O gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2601 z późn. zm.), oraz komentarz: J. Sza ch u ł o w i c z, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005.

²⁶ Program rządowy dla terenów przemysłowych...

²⁷ B. Domański, *Restrukturyzacja...*; M. Górski, *Prawna ochrona powierzchni ziemi...*; Program rządowy dla terenów przemysłowych...

Metody rewitalizacji terenów zdegradowanych chemicznie

Obecnie największą uwagę zwraca się na miejsca zanieczyszczone substancjami chemicznymi o dużej mobilności, które stanowią największe bezpośrednie zagrożenie dla sąsiadujących z nimi terenów, a przede wszystkim wód podziemnych²⁸. Znaczne obszary terenów użytkowanych rolniczo zlokalizowanych wokół lub w niedalekiej odległości od zakładów przemysłowych (kopalnie, elektrociepłownie, huty metali nieżelaznych) uległy degradacji chemicznej. Ostatnio znacznie nasiliło się zjawisko chemicznego zanieczyszczenia gleb. Szczególnie niebezpieczny ekologicznie jest proces nagromadzenia się kationowych pierwiastków śladowych, nazywanych zwyczajowo metalami ciężkimi. Są to na ogół pierwiastki o bardzo długim okresie półtrwania w powierzchniowych poziomach gleb i jednocześnie łatwo przyswajalne dla roślin.

Metody stosowane w rekultywacji gleb zanieczyszczonych chemicznie, a przede wszystkim zanieczyszczone metalami ciężkimi, można zasadniczo podzielić na dwie grupy: metody techniczne i biologiczne. Techniki te stosuje się bez przemieszczania gleby (*in situ*) lub poprzez usunięcie zanieczyszczonej warstwy gleby, a następnie poddanie jej procesowi oczyszczania w innym miejscu (*ex situ*). Przy wyborze właściwej techniki remediacyjnej należy uwzględnić następujące kryteria:

- a) wielkość powierzchni zanieczyszczonej i lokalizacja,
- b) właściwości gleby,
- c) poziom i rodzaj zanieczyszczenia,
- d) przyszły sposób zagospodarowania obiektu,
- e) dostępne środki finansowe i techniczne,
- f) względy społeczne.

W najbliższej perspektywie czasowej, trudno oczekiwać możliwości całkowitego rozwiązania tego problemu. Nawet najbogatsze kraje nie są w stanie sprostać kosztom związanym z oczyszczaniem gleb na dużą skalę. Orientacyjny koszt oczyszczenia gleby zanieczyszczonej chemicznie przedstawiono w tabeli poniżej²⁹.

Jak wynika z informacji zawartej w tabeli, glebę można oczyścić z niepożądanego zanieczyszczenia, ale decyzja o wyborze metody musi być uzasadniona ekonomicznie i ekologicznie.

Podjęcie decyzji o rewitalizacji gruntów rolnych coraz częściej warunkuje się wynikiem ryzyka, jakie stwarza zanieczyszczenie. Technologie oczyszczania gleby z zanieczyszczeń chemicznych są bardzo kosztowne. Do najtańszych technologii oczyszczania gleb, stosowanych w ostatnich latach należą metody biologiczne, w tym metody stabilizacji i ograniczenia biodostępności zanieczyszczeń

²⁸ R. Kucharski, A. Sas-Nowicka [et al.], *Perspektywy stosowania metody fitoekstrakcji do oczyszczania gleb w warunkach polskich*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” 1999, nr 18.

²⁹ *Ibidem*.

oraz metody wzmacniające naturalną odporność gleb na degradację i zdolność do samooczyszczania³⁰. Do stabilizacji metali w glebie mogą być używane różne materiały: nawozy fosforowe, wapno w różnej postaci, materiały zawierające tlenki żelaza i komposty. Zaletą fitostabilizacji metali jest stosunkowo niski koszt oraz brak produktów ubocznych, które występują w przypadku inżynierskich metod *ex situ*.

Tabela. Koszt metod oczyszczania gleb

Sposób oczyszczania	Koszt oczyszczania 1 m ³ (w dolarach)	Czas oczyszczania w miesiącach	Dodatkowe czynniki i koszty	Powstające problemy
Wiązanie <i>in situ</i>	90-200	6-9	Długoterminowy monitoring	odcieki
Przemieszczanie zanieczyszczonej gleby	100-400	6-9	Transport i usunięcie gleby, długoterminowy monitoring	odcieki
Ekstrakcja i przepłukiwanie gleby	250-500	8-12	Co najmniej 500 m ³ materiału, recykling chemiczny	odpady
Fitoekstrakcja	15-40	18-60	Długi okres	odpady

Finansowanie rewitalizacji terenów przemysłowych

Jednym z ważniejszych i najtrudniejszych problemów ochrony powierzchni ziemi oraz rewitalizacji obszarów zdegradowanych jest zapewnienie funduszy na ich realizację. Rozwiązania problemów zagrożenia i bariery ekologicznej doszukuje się bowiem coraz częściej na płaszczyźnie ekonomicznej. W zakresie ochrony gruntów do najważniejszych instrumentów należy zaliczyć opłaty z tytułu przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele, opłaty za działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym oraz opłaty za składowanie odpadów zgodnie z warunkami określonymi prawnie. Opłaty określa się w drodze decyzji administracyjnych, wydawanych w postępowaniu administracyjnym toczącym się przed organami administracji publicznej. Opłaty pomyślane są jako należność za legalne naruszanie stanu środowiska przez wprowadzanie w nim zmian.

Rozwój systemu opłat w ochronie środowiska będzie prawdopodobnie przebiegać drogą kształtowania się dwóch zasadniczych rodzajów tych opłat: jednego, który obejmie opłaty dziś funkcjonujące, oraz drugiego, który odbiegnie konstrukcją od należności za legalną dewastacją środowiska, by przybrać kształt należności za działalność gospodarczą bez związku z legalnym naruszeniem stanu środowiska.

³⁰ J. Bender, M. Gilowska, *Rekultywacja w konfrontacji z aktami prawnymi...*; A. Kabata-Pendias [et al.], *Podstawy oceny...*; R. Kucharski, A. Sas-Nowicka [et al.], *Perspektywy stosowania metody fitoekstrakcji...*

Obecnie koszty rekultywacji w skali kraju szacuje się na 63 660 tys. zł³¹. Kwotę w tej wysokości zakłada się sfinansować z trzech źródeł: budżetu państwa, funduszy ochrony środowiska i funduszy Unii Europejskiej. Fundusze ochrony środowiska to: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Na lata 2004-2006 były określone dwa źródła pozyskiwania środków z Unii Europejskiej, które mogły służyć realizacji zadań z zakresu rewitalizacji terenów zdegradowanych: Fundusz Spójności, koordynowany na terenie kraju przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, oraz Fundusze strukturalne (regionalne), koordynowane przez marszałków województw³².

Podsumowanie

W prawodawstwie polskim brak jest jednoznacznych przepisów odnoszących się do terenów przemysłowych. Brak ustawowych definicji takich pojęć, jak tereny przemysłowe czy tereny zdegradowane. Brak jest również rozwiązań systemowych dotyczących rekultywacji i ponownego zagospodarowania terenów zdegradowanych. Wynika to z rozproszenia ustawowych rozwiązań i konstrukcji różnych trybów postępowania. Prawodawca posługuje się różnymi metodami odpowiedzialności cywilnej, karnej czy też instytucjami prawa administracyjnego, jak również wprowadza nowe instrumenty odpowiedzialności.

W zakresie prawa administracyjnego na znaczeniu zyskują te instrumenty prawne, które pozwalają na uwzględnienie w rachunku działalności nie tylko szkód, ale i prawnie dopuszczalnego negatywnego oddziaływania na otaczające środowisko. *De lege ferenda* można postulować wprowadzenie swoistej odpowiedzialności prawnej, nazwanej odpowiedzialnością ekologiczną, która służyłaby zagwarantowaniu konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska. Odpowiedzialność ta musiałaby być całościowo uregulowana i oparta na jednolitych zasadach. Obecnie na gruncie obowiązujących przepisów prawa polskiego, tezy o istnieniu takiej odpowiedzialności nie da się obronić. Mamy bowiem odrębną:

- odpowiedzialność cywilną (np. Prawo ochrony środowiska, Prawo geologiczne i górnictwo),
- odpowiedzialność karną (np. Prawo ochrony środowiska, ustawa o ochronie przyrody),
- odpowiedzialność administracyjną (większość ustaw z zakresu prawa administracyjnego materialnego).

³¹ Program rządowy dla terenów przemysłowych...

³² P. Sztaba, *Możliwości finansowania działań rewitalizacyjnych w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej...*; J. Zióra, „Rewitalizacja terenów przemysłowych – uwarunkowania prawne i ekonomiczne”, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Poznań 2007.

Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska regulowana jest – co do zasady – przepisami Kodeksu cywilnego, a poszczególne ustawy szczególne wprowadzają pewne jej modyfikacje. Podobne przepisy o przestępstwach znajdują się w rozdziale XXII Kodeksu karnego: „Przestępstwa przeciwko środowisku”, a tylko wykroczenia są regulowane w licznych ustawach zaliczanych do prawa ochrony środowiska.

Ponadto instytucja administracyjnych kar pieniężnych jest regulowana w sposób trudny do sklasyfikowania wedle jednolitego kryterium. Odpowiedzialność w tym zakresie została zobiektywizowana, a do jej ponoszenia wystarczy samo wykazanie związku przyczynowego między działaniem określonego w ustawach podmiotu a zdegradowanym środowiskiem. Zwolnić się od tej odpowiedzialności można jedynie poprzez wykazanie, że degradacja środowiska została dokonana na skutek wykroczenia lub przestępstwa popełnionego przez osobę trzecią, o której działaniu określony w ustawie podmiot nie wiedział i za którą nie ponosi odpowiedzialności.

Należy też zwrócić uwagę na wyjątkowość kar administracyjnych w systemie prawa. W doktrynie podnosi się, że wymierzanie kar pieniężnych w administracji jest niezgodne z prawem gwarantowanym przez Pakt Praw Człowieka oraz Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (prawo do sądu). Polski sąd administracyjny nie jest sądem w rozumieniu tych konwencji, gdyż nie posiada pełnej jurysdykcji, zarówno co do faktu, jak i prawa, kontroluje jedynie legalność decyzji. A zatem wątpliwe jest, w świetle powyższych ustaleń, wymierzanie kary pieniężnej, bez zagwarantowania prawa do sądu po stronie osoby obciążonej tą karą.

W konkluzji stwierdzić trzeba, że nie ma jednolitej instytucji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska, szczególnie w zakresie odpowiedzialności za tereny zdegradowane. To, co moglibyśmy teoretycznie określić takim mianem, stanowi zbiór regulacji odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej porozrzucający po różnych ustawach szczególnych.

30 kwietnia 2007 r. weszła w życie ustawa O zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³³. Ma ona na celu wdrożenie do prawa polskiego postanowień dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady³⁴. W doktrynie zwrócono uwagę na trudności w zakwalifikowaniu wprowadzonej odpowiedzialności – czy jest to odpowiedzialność cywilno-prawna czy administracyjno-prawna. Ustawa ta, poprzez liczne odesłania do ustaw szczegółowych, ma bardzo rozległy zakres regulacji.

³³ Ustawa z 30 kwietnia 2007 r. O zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2007 r. Nr 75, poz. 493), oraz komentarz: B. Draniewicz, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 5.

³⁴ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym w środowisku naturalnym (Dz.Urz. L Nr 143, 30 kwietnia 2004 r.).

Niemniej należy wyraźnie stwierdzić, że ustawa ta nie zastępuje dotychczasowego rozproszonego systemu odpowiedzialności w ochronie środowiska. Powstaje jedynie problem odpowiedniego wkomponowania jej w dotychczasowy system odpowiedzialności.

W dotychczasowych rozważaniach doktryny i orzecznictwa, problematyka „odpowiedzialności majątkowej za szkody środowiskowe” kojarzona była *prima facie* jako typowy przykład odpowiedzialności cywilno-prawnej³⁵. Tymczasem biorąc pod uwagę rozwiązania przyjęte w Dyrektywie, jak również w ustawie opartej na niej, można założyć, że mamy do czynienia z przypadkiem *sui genesis* majątkowej odpowiedzialności publicznoprawnej. Chodzi o wprowadzenie takiego standardu odpowiedzialności, w którym dobra środowiskowe traktowane byłyby jako dobro publiczne, a nie jako dobro podlegające indywidualnemu zawłaszczeniu. Wiąże się to ze wskazaniem właściwego organu administracji publicznej, do kompetencji którego należałyby obowiązki w zakresie stałego monitoringu zagrożeń lub realnie powstających szkód oraz ograniczania na bieżąco, usuwania lub naprawiania powstałych szkód. Tego typu odpowiedzialność publiczno-prawna nie mogłaby stanowić podstawy prawnej dla roszczeń odszkodowawczych prywatnych podmiotów. Prywatne roszczenia byłyby realizowane na gruncie prawa cywilnego czy karnego.

W zakresie ekonomicznych przesłanek ochrony środowiska można przyjąć, że z czasem będzie się coraz bardziej zaostrzał konflikt interesu wzrostu ekonomicznego z interesami ochrony środowiska. Rozumienie i zasięg przesłanek ekonomicznych winien zatem być zrelatywizowany do treści i znaczenia zrównoważonego rozwoju jako zjawiska wprowadzonego do legislacji większości państw na świecie. Jest to również zgodne z przesłaniem art. 174 ust. 2 Traktatu Wspólnot Europejskich, który głosi:

Polityka Wspólnoty dotycząca środowiska naturalnego ma na celu wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. Opiera się na zasadzie ostrożności i zasadach stosowania działań zapobiegawczych, naprawiania szkód środowiska, przede wszystkim u ich źródła i pokrywania kosztów tej naprawy przez ich sprawcę.

³⁵ A. Wasilewski, *Wspólnotowe ramy odpowiedzialności majątkowej za „szkody środowiskowe”*. *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogieńko, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005.