

Kamila Sobieraj

Prawnośrodowiskowe uwarunkowania funkcjonowania wielkoobszarowych terenów zdegradowanych¹

Legal and environmental preconditions for the functioning of large-scale degraded areas

The author gives a positive assessment of the bill introducing a legal basis for undertaking environmental improvement measures in large-scale degraded areas. According to her, the Act will allow for faster and more effective rehabilitation of post-industrial areas. The bill contains shortcomings related to the protection of property rights, but they do not contradict the Constitution. The implementation of the Act will result in the imposition of additional tasks on local government units, the implementation of which may require additional resources.

Keywords: waste management, EU funds, environmental protection, pollution, Constitution

Autorka pozytywnie ocenia projekt ustawy wprowadzający podstawę prawną dla podjęcia działań związanych z poprawą stanu środowiska na wielkoobszarowych terenach zdegradowanych. Według niej ustawa pozwoli na szybszą i bardziej efektywną rekultywację obszarów postindustrialnych. Projekt zawiera mankamenty związane z ochroną prawa własności, nie stoją one jednak w sprzeczności z Konstytucją. Wdrożenie ustawy będzie skutkowało nałożeniem na jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych zadań, których realizacja może wymagać dodatkowych środków.

Słowa kluczowe: gospodarka odpadami, fundusze unijne, ochrona środowiska, zanieczyszczenia, Konstytucja

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, LUBLIN, POLSKA ■
kamila.sobieraj@kul.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-6432-4977>

Przedmiot projektu

Przedmiotem ocenianego projektu jest określenie: 1) wielkoobszarowych terenów zdegradowanych, na których konieczne jest podjęcie działań związanych z poprawą stanu środowiska; 2) zasad ewidencjonowania wielkoobszarowych terenów zdegradowanych; 3) zadań i kompetencji organów administracji publicznej dotyczących działań związanych z poprawą stanu środowiska na wielkoobszarowych terenach zdegradowanych; 4) sposobu prowadzenia działań związanych z poprawą stanu środowiska na omawianych terenach; 5) zasad

¹ *Ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych (druk 3280) sporządzona 31 maja 2023 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WASiE-938/23.*

wywłaszczenia lub czasowego zajęcia nieruchomości w celu wykonania działań związanych z poprawą stanu środowiska; 6) źródeł finansowania działań związanych z poprawą stanu środowiska na omawianych terenach.

Ponadto w projekcie proponuje się zmiany do: ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2556, ze zm.); ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. 2023, poz. 824) oraz ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1029, ze zm.).

Proponowana ustawa ma wejść w życie 14 dni od jej ogłoszenia.

Podmioty objęte oddziaływaniem projektu

Postanowienia projektu ustawy będą oddziaływały na:

- Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) (zakres zadań),
- wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (WIOŚ) (zakres zadań),
- wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, w których obszarze działania znajdują się tereny po byłych państwowych zakładach przemysłowych (udostępnianie informacji o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych),
- regionalne dyrekcje ochrony środowiska (RDOŚ) (udostępnianie informacji o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych na terenach zamkniętych), w tym w wybranych lokalizacjach: Bydgoszcz, Jaworzno, Tarnowskie Góry, Zgierz, Tomaszów Mazowiecki (jeśli będą dostępne środki, działania na rzecz poprawy stanu środowiska na terenach zamkniętych),
- wójta, burmistrza, prezydenta miasta w wybranych lokalizacjach: Bydgoszcz, Jaworzno, Tarnowskie Góry, Zgierz, Tomaszów Mazowiecki (jeśli będą dostępne środki finansowe, podjęcie działań związanych z poprawą stanu środowiska na określonych wielkoobszarowych terenach zdegradowanych),
- starostę w wybranych lokalizacjach: Tarnowskie Góry, Zgierz, Tomaszów Mazowiecki, a w przypadku miast na prawach powiatu, gdy prezydent miasta podlega wyłączeniu (Bydgoszcz, Jaworzno), starostę wskazanego przez wojewodę (wydawanie decyzji w sprawie poprawy stanu środowiska),
- osoby lub podmioty będące właścicielami lub posiadające prawo użytkownika wieczystego określonych wielkoobszarowych terenów zdegradowanych (zajęcie nieruchomości, możliwość wywłaszczenia, objęcie opłatą za wzrost wartości nieruchomości lub w przypadku zwrotu nieruchomości – zwrot kosztów wykonania planu poprawy stanu środowiska),
- mieszkańców miast, w których znajdują się określone wielkoobszarowe tereny zdegradowane (ograniczenie wpływu zanieczyszczeń na zdrowie, ewentualne udostępnienie oczyszczonych terenów).

Celowość wprowadzenia aktu

Projekt dedykowany jest konkretnym, już zidentyfikowanym terenom przemysłowym (wymienionym w załączniku do ustawy), dla których działania poprawiające stan środowiska mogą być współfinansowane z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) oraz innych funduszy europejskich. Obejmuje tereny Zakładów Chemicznych „Zachem” w Bydgoszczy, Zakładów Chemicznych „Organika-Azot” w Jaworznie, Zakładów Chemicznych „Tarnowskie Góry” w Tarnowskich Górach oraz Zakładów Przemysłu Barwników „Boruta” w Zgierzu. Dodatkowo w załączniku do ustawy uwzględniono, z uwagi na podobną charakterystykę, zgłoszone podczas konsultacji publicznych tereny Zakładów Włókien Chemicznych „Wistom” w Tomaszowie Mazowieckim.

Celem przepisów zawartych w projekcie jest rozwiązanie na wymienionych terenach problemów związanych z obecnością odpadów zgromadzonych w przeszłości w sposób stwarzający zagrożenie dla środowiska i zdrowia ludzi (w szczególności przez podmioty należące w przeszłości lub obecnie do Skarbu Państwa). Przyjęcie projektu zmierza do: 1) rozpoznania, przygotowania i oceny skali problemów związanych z ograniczeniem wpływu na środowisko i zdrowie ludzi wielkoobszarowych terenów zdegradowanych, 2) usunięcia lub ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i zdrowie ludzi omawianych terenów, w tym eliminacji lub zabezpieczenia odpadów stwarzających zagrożenie dla środowiska i zdrowia ludzi oraz oczyszczenie zanieczyszczonych terenów w celu późniejszego zagospodarowania, 3) przywrócenia określonych wielkoobszarowych terenów zdegradowanych do ponownego wykorzystania lub przygotowania do pełnienia nowych funkcji, o ile jest to możliwe. Ponadto celem projektu jest zdefiniowanie innych miejsc (niż wymienione w załączniku do ustawy) o podobnym charakterze, gdzie gromadzone były historyczne odpady przemysłowe, przy czym przyjęto tu tę samą datę graniczną, która wyznacza uznanie tego miejsca za problem o charakterze zaszłości historycznej, tj. przed 1 października 2001 r. Takie tereny będą mogły być w przyszłości objęte planowaną specustawą w miarę dostępności środków na ochronę środowiska oraz po uprzednim wprowadzeniu zmian do projektowanej specustawy.

W procesie prac Zespołu do spraw terenów zdegradowanych oraz konsultacji publicznych przeprowadzonych w związku z procedowanym projektem potwierdzone zostało istnienie problemu wielkoobszarowych terenów zdegradowanych, na których przed dniem wejścia w życie nieobowiązującej ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (t.j. Dz.U. 2010, poz. 1243, ze zm.) deponowane były odpady, które stwarzają potencjalne zagrożenie dla środowiska i zdrowia ludzi. Tereny te potocznie nazywane są bombami ekologicznymi. Istnieje potrzeba pilnego i całościowego rozwiązania tej kwestii. Odpowiedzią na tę potrzebę jest właśnie omawiany projekt, zawierający przepisy, które wprowadzą podstawy prawne (*lex specialis*) do podjęcia działań związanych z poprawą sta-

nu środowiska na wielkoobszarowych terenach zdegradowanych określonych w załączniku do ustawy.

Projektowana specustawa (wprowadzająca przepisy szczególne w stosunku do unormowań ustaw zwykłych) powinna przyczynić się do realizacji zamierzonych celów w sposób szybszy i bardziej kompleksowy niż można byłoby to osiągnąć, stosując ustawy zwykłe. Specustawa uwzględnia specyfikę wielkoobszarowych terenów zdegradowanych (złożoność oddziaływań, interdyscyplinarność problemu).

Proponowane regulacje wprowadzają *lex specialis* między innymi w stosunku do przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i ich remediacji. Celem remediacji zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie jest usuwanie odpadów ani oczyszczanie zanieczyszczonych wód. Na wielkoobszarowych terenach zdegradowanych mogą być historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi, które mogą podlegać remediacji na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska. Jednak problem wpływu na środowisko wielkoobszarowych terenów zdegradowanych wykracza często daleko poza zagadnienie ochrony powierzchni ziemi. Odpady zdeponowane na tych terenach mogą jednocześnie negatywnie oddziaływać na kilka elementów środowiska. Mogą to być emisje do powierzchni ziemi, gleby, wód powierzchniowych i podziemnych, powietrza. Gromadzenie w przeszłości odpadów bez zabezpieczenia podłoża, w niektórych przypadkach również bez wykonania warstwy rekultywacyjnej na powierzchni tych miejsc, powodować może migracje substancji niebezpiecznych do środowiska gruntowo-wodnego i rozprzestrzenianie się ich poprzez wody powierzchniowe nawet do wód Morza Bałtyckiego. Proponowana w projekcie specustawa obejmie całość tych negatywnych oddziaływań na środowisko. Służyć będzie realizacji zasady kompleksowości (kompleksowej ochronie komponentów środowiska). W projekcie przewidziano wykonanie pełnej oceny stanu środowiska na wielkoobszarowym terenie zdegradowanym i opracowanie planu poprawy stanu środowiska na tym terenie oraz wydanie decyzji w sprawie poprawy stanu środowiska. Dzięki takiej decyzji poprzez działania nią objęte zlikwidowana zostanie konieczność wydania wielu innych decyzji z zakresu ochrony środowiska w sprawie poprawy stanu środowiska na wielkoobszarowym terenie zdegradowanym, co przyspieszy procesy naprawcze (art. 8 ust. 3 pkt 5 projektu).

Trudnością w rozwiązaniu problemu omawianych terenów, na gruncie obecnego stanu prawnego, jest często ustalenie podmiotu, który jest posiadaczem zdeponowanych odpadów i którego należy zobowiązać do wyeliminowania lub ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko zgromadzonych odpadów. W ciągu wielu lat tereny, na których znajdują się odpady, były we władaniu różnych podmiotów. Wynikało to z podziałów geodezyjnych gruntów, zmiany stanu własnościowego, działki oddawane były w dzierżawę lub zarząd, przekształcaniu ulegała forma prawna działania właścicieli. Co więcej, przed dniem 1 października

ka 2001 r. składowiska przemysłowe, na których składowano odpady, nie musiały spełniać wysokich standardów ochrony środowiska. Dlatego nie można wykluczyć, że przed wejściem w życie ustawy o odpadach oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska odpady były wykorzystywane lub składowane zgodnie z obowiązującym w danym czasie stanem prawnym, innym niż obecnie obowiązujące uregulowania, a proces ich zagospodarowania, w tym składowania, odbywał się na podstawie i w granicach wydanych decyzji administracyjnych.

Proponowana specustawa ogranicza ten problem. Określa organ właściwy w sprawach poprawy stanu środowiska na wielkoobszarowych terenach zdegradowanych (art. 5 ust. 1). Organ właściwy staje się posiadaczem odpadów zgromadzonych na wywłaszczonej lub czasowo zajętej nieruchomości (art. 12 ust. 4). Co więcej, nakłada się na właściwy organ obowiązek ponoszenia corocznej opłaty za występowanie na terenie jego własności wielkoobszarowego terenu zdegradowanego w celu zmobilizowania do podejmowania działań w zakresie poprawy stanu środowiska, w przypadku zapewnienia dostępności odpowiednich środków finansowych (art. 20 ust. 1).

W art. 2 ust. 7 projektodawca definiuje wielkoobszarowy teren zdegradowany jako teren o powierzchni przynajmniej 10 ha, na którym znajduje się składowisko historycznych odpadów przemysłowych lub miejsce gromadzenia historycznych odpadów przemysłowych. Proponowana specustawa obejmuje zatem swym zakresem zarówno składowisko odpadów, jak i miejsce, które nie klasyfikowane było jako składowisko odpadów, ale historyczne odpady zostały tam zdeponowane. Co do wielkoobszarowych terenów zdegradowanych, choć faktycznie składowane są tam odpady, trudno jest często je zakwalifikować pod kątem formalno-prawnym jako składowiska odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 25 obecnej ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, a w konsekwencji stosować tam przepisy dotyczące składowania i magazynowania odpadów uregulowane w tej ustawie. Na przykład, gdy z chwilą wejścia w życie nieobowiązującej ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, dany teren nie funkcjonował jako istniejące składowisko odpadów (bo proces deponowania odpadów zakończył się wcześniej), kiedy zaczęły obowiązywać ostrzejsze wymagania prawne dotyczące składowania odpadów i teren ten nie został objęty stosownymi przepisami dostosowanymi, od strony formalnej nie można rozpatrywać takiego terenu jako obiektu budowlanego przeznaczonego do składowania odpadów. Na wielkoobszarowych terenach zdegradowanych oprócz składowisk odpadów występują często również miejsca, na których znajdują się odpady o nieuregulowanym statusie prawnym.

Przeprowadzenie określonych w załączniku do ustawy działań dotyczących poprawy stanu środowiska na wieloobszarowych terenach zdegradowanych będzie procesem kosztownym, co niewątpliwie stanowiło też dotychczas jedną z barier likwidacji w Polsce problemu tzw. bomb ekologicznych. Specustawa może sprzyjać sprawniejszemu i szybszemu pozyskaniu funduszy unijnych na te cele. Projektodawca przewiduje, że głównym źródłem realizacji planowanych przed-

sięwzięć będą środki z KPO. Współfinansowanie działań dotyczących poprawy środowiska na czterech pierwszych wymienionych w załączniku do ustawy terenach zostało przewidziane w KPO. Dla Zakładów Włókien Chemicznych „Wistom” w Tomaszowie Mazowieckim możliwość współfinansowania jest obecnie procedowana w ramach projektu rewizji KPO.

Planowane środki (narzędzia, działania) realizacji celów

Proponowane regulacje dotyczą między innymi nałożenia zadań na organy administracji (które muszą działać na podstawie i w granicach prawa) oraz wydatkowania środków publicznych. Co więcej, uprawnienie do wstępu na nieruchomości w celu usunięcia odpadów będących w posiadaniu innych podmiotów, tymczasowe zajęcie takich gruntów lub wyłączenie stanowi przejaw ingerencji w prawo własności nieruchomości lub w sferę władztwa użytkownika wieczystego, która powinna być uzasadniona szczególnymi względami oraz znajdować stosowne umocowanie w ustawie. Z tego względu osiągnięcie zakładanych celów może zostać zrealizowane jedynie przez podjęcie proponowanych działań legislacyjnych (tj. przez wprowadzenie nowych regulacji ustawowych).

W polskim systemie prawa brak jest wyraźnej regulacji określającej przesłanki (lub ograniczenia), które należy wziąć pod uwagę, rozstrzygając o zasadności wprowadzenia specustawy. Choć stosowanie specustaw jest dopuszczalne, w literaturze prawniczej wskazuje się, że specustawa jest aktem prawnym o charakterze szczególnym, ponieważ odbiegającym od standardu, jakim jest ustawa zwykła i dlatego jej wprowadzenie powinno być uzasadnione szczególnymi okolicznościami². Za uregulowaniem omawianego zagadnienia w odrębnej specustawie przemawia interes publiczny (ochrona środowiska i zdrowia ludzkiego) oraz fakt, że omawiana kwestia może w ten sposób zostać rozwiązana szybciej i kompleksowo. Można zatem uznać zasadność wykorzystania specustawy. Brak wystarczającej skuteczności obecnych ogólnych regulacji prawnych uzasadniać może też dotychczasowa nieefektywność rozwiązywania problem wielkoobszarowych terenów zdegradowany mimo upływu ponad 20 lat.

Nie wydaje się, aby powołanie spółki celowej Skarbu Państwa, której zadaniem byłoby wykonywanie zadań dotyczących poprawy stanu środowiska na

² M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2014, s. 70–96; T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 277–312; M. Hadel, *Fragmentaryzacja prawa administracyjnego w wyniku obowiązywania „specustaw”*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2018, nr 2.

terenach zdegradowanych, było efektywniejszym środowiskowo, ekonomicznie i czasowo instrumentem do rozwiązywania omawianego zagadnienia. Proces powoływania takiego podmiotu bywa czasochłonny i kosztochłonny. Położenie określonych wielkoobszarowych terenów zdegradowanych w różnych regionach kraju oraz ich odmienne problemy z zakresu ochrony środowiska i zagadnień formalnoprawnych mogą utrudniać sprawne i efektywne zarządzanie planowanymi działaniami przez podmiot centralny, który dodatkowo nie będzie znał ich specyfiki tak dokładnie, jak będące najbliżej władze lokalne.

Ocena kosztów i korzyści

Przyjęcie projektu może przynieść wiele pozytywnych skutków o charakterze społecznym, gospodarczym i środowiskowym w miejscach, gdzie zlokalizowane są wymienione w załączniku do ustawy wielkoobszarowe tereny zdegradowane (Bydgoszcz, Jaworzno, Tarnowskie Góry, Zgierz, Tomaszów Mazowiecki), pod warunkiem zapewnienia dostępności odpowiednich środków finansowych.

Realizacja zadań przewidzianych w projekcie może spowodować usunięcie zagrożeń dla komponentów środowiska (powierzchni ziemi, gleby, wód powierzchniowych i podziemnych, powietrza), jakie stwarzają wielkoobszarowe tereny zdegradowane w rejonach ich negatywnego oddziaływania, spowodować odzyskanie tych terenów do ponownego wykorzystania. Poprawa stanu środowiska może pozytywnie wpłynąć na zdrowie ludzkie, stan fauny i flory nie tylko w wymiarze lokalnym. Skutkiem obecności odpadów niebezpiecznych w środowisku bywają emisje substancji do wód powierzchniowych, które mogą przemieszczać się do wód Morza Bałtyckiego i w ten sposób wpływać negatywnie na wiele ekosystemów przyrodniczych. Proponowane regulacje najprawdopodobniej przyczynią się do ograniczania zmian klimatu i osiągania celów neutralności klimatycznej przez przywracanie terenów zdegradowanych do użytkowania przyrodniczego lub możliwość ich zagospodarowania w inny sposób, zamiast zajmowania nowych terenów niezagospodarowanych. Ponowne wykorzystanie terenów ograniczyć może zjawisko tzw. rozlewania się miast, przekształcania gruntów rolnych i leśnych na inne cele. Prowadzić będzie to do większego magazynowania CO₂ w glebie i pokrywie roślinnej. W ten sposób realizacja projektu będzie wspierała rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zmniejszanie presji antropogenicznej na środowisko naturalne.

Przyjęcie projektu może wzmocnić wzrost gospodarczy zwłaszcza w rejonach lokalizacji wielkoobszarowych terenów zdegradowanych przez przywrócenie potencjału rozwojowego tych terenów, stworzenie lub utrzymanie specjalistycznych miejsc pracy w obszarze zagospodarowania odpadów, rekultywacji i remediacji tych terenów, zagospodarowania odzyskanych terenów. Przyczynić się także do rozwoju specjalistycznych firm zajmujących się ochroną środowiska w wielu różnych aspektach tej dziedziny.

Realizacja celów projektu spowoduje nieznaczne dodatkowe obciążenie zadaniami GIOŚ (prowadzenie ewidencji omawianych terenów, wykonywanie przez Centralne Laboratorium Badawcze GIOŚ poboru próbek i badania odpadów), WIOŚ (weryfikacja uzyskanych informacji o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych, przekazywanie informacji) oraz RDOŚ (udostępniania informacji o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych na terenach zamkniętych). Również nieznacznie poszerzony zostanie zakres zadań: 1) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, w których obszarze znajdują się tereny po byłych państwowych zakładach przemysłowych (udostępnianie informacji o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych), 2) starosty w określonych lokalizacjach (Tarnowskie Góry, Zgierz, Tomaszów Mazowiecki), a w przypadku miast na prawach powiatu, gdy prezydent miasta podlega wyłączeniu (Bydgoszcz, Jaworzno), starosty wskazanego przez wojewodę (wydanie decyzji w sprawie poprawy stanu środowiska), 3) RDOŚ w wybranych lokalizacjach (Bydgoszcz, Jaworzno, Tarnowskie Góry, Zgierz, Tomaszów Mazowiecki) (m.in. współdziałanie z właściwym organem gminy w zakresie wykonania kompleksowej oceny stanu środowiska i opracowania planu poprawy stanu środowiska; działania na rzecz poprawy stanu środowiska na terenach zamkniętych).

Choć będzie miało to charakter tymczasowy, organy wykonawcze gmin w określonych lokalizacjach (tj. Bydgoszcz, Jaworzno, Tarnowskie Góry, Zgierz, Tomaszów Mazowiecki) mogą zostać obciążone większym zakresem zadań, pod warunkiem zapewnienia dostępności odpowiednich środków finansowych (m.in. wykonanie kompleksowej oceny stanu środowiska i opracowanie projektu planu poprawy stanu środowiska, działania dotyczące poprawy stanu środowiska, zapewnienie funkcjonowania instalacji i urządzeń powstałych w związku z wykonywaniem projektu poprawy stanu środowiska).

Prawo własności w polskim porządku konstytucyjnym nie ma charakteru bezwzględnie. Ustawa zasadnicza określa dopuszczalny zakres ingerencji ustawodawcy w to prawo. Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³ „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Aby wykazać brak konstytucyjności danego ograniczenia prawa własności, trzeba udowodnić, że sposób (zakres) tego ograniczenia ma charakter nieproporcjonalny (tj. zakres tego ograniczenia jest nadmierny, nie jest przydatny lub konieczny do osiągnięcia celu tego ograniczenia).

Projekt może skutkować pozbawieniem albo ograniczeniem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego podmiotów władających określonymi wiel-

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

koobszarowymi terenami zdegradowanymi (tymczasowe zajęcie takich gruntów lub wywłaszczenie, czasowy zakaz sprzedaży regulowany w art. 16 ust. 1 projektu). Zakres (sposób) tych ograniczeń wydaje się być jednak zgodny z Konstytucją RP. Przemawia za tym interes publiczny (ochrona środowiska i zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwo ekologiczne). W treści art. 9 ust. 2 projektu stwierdza się, że wywłaszczenie lub czasowe zajęcie nieruchomości dotyczyć może tylko określonych w tym przepisie nieruchomości. Postanowienia art. 9 ust. 3 projektu ściśle doprecyzowują przypadki, kiedy będzie mieć miejsce wywłaszczenie. Zakres ograniczenia nie wykracza zatem poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu publicznego. Przepisy projektu gwarantują też odszkodowania z tytułu wywłaszczenia lub szkód powstałych w wyniku czasowego zajęcia nieruchomości (art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 5). Proponowane przypadki wywłaszczenia czynią też zadość wymaganiom art. 6 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2023, poz. 3440) (m.in. zakwalifikowanie inwestycji do celów publicznych).

Przyjęcie projektu może wpływać na podmioty władające nieruchomością na wielkoobszarowych terenach zdegradowanych również w inny sposób, tj. objęcie opłatą za wzrost wartości nieruchomości (art. 11 ust. 6), a w przypadku zwrotu oczyszczonej nieruchomości – zobowiązanie do zwrotu kosztów wykonania planu poprawy stanu środowiska (art. 19 ust. 1).

Proponowane regulacje nie powinny budzić wątpliwości pod kątem ich zgodności z zasadą „zanieczyszczający płaci” (też zasady dopuszczalności pomocy publicznej). Różny jest obecnie status prawny terenów wymienionych w załączniku do ustawy o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych (część tych terenów może stanowić własność podmiotów prywatnych). W projekcie za wielkoobszarowy teren zdegradowany uznano również teren, na którym nawet po dniu 1 października 2001 r. nadal były umieszczane odpady przemysłowe lub inne odpady⁴. Jednak projekt wprowadza jednocześnie regulacje przeciwdziałające uzyskaniu korzyści przez sprawcę zanieczyszczeń. Postanowienia art. 9 ust. 3 pkt 1 projektu przewidują wywłaszczenie w sytuacji, gdy władający nieruchomością jest sprawcą zanieczyszczenia lub następcą prawnym sprawcy zanieczyszczenia lub przejął na własność, lub objął w użytkowanie wieczyste nieruchomość sprawcy zanieczyszczenia, a wykonanie planu bez wywłaszczenia tej nieruchomości mogłoby naruszać zasadę określoną w art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska (tj. zasadę „zanieczyszczający płaci”). W przypadku zwrotu oczyszczonej nieruchomości przewidziane zostało roszczenie względem podmiotu o zwrot kosztów wykonania decyzji w sprawie poprawy stanu środowiska, które przedawnia się z upływem 10 lat od dnia, w którym decyzja stała się prawomocna (art. 19 ust. 3 projektu).

⁴ Zob. definicję składowiska historycznych odpadów przemysłowych oraz miejsca gromadzenia historycznych odpadów przemysłowych, art. 2 ust. 2 i 5.

Samo wejście w życie projektu nie powinno wywołać negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Obowiązek podjęcia działań dotyczących poprawy stanu środowiska na wielkoobszarowych terenach zdegradowanych został uwarunkowany zapewnieniem odpowiednich środków finansowych. Przewiduje się, że koszty prac badawczych i analitycznych oraz koszty prac terenowych związanych z poprawą stanu środowiska na omawianych terenach oraz ewentualnych odszkodowań dla właścicieli lub użytkowników wieczystych gruntów będą sfinansowane głównie ze środków KPO oraz innych funduszy unijnych, a także środków krajowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Potrzebne może być jednak pozyskanie dodatkowych środków lub zaangażowanie środków własnych gminy. Na obecnym etapie nie jest możliwe pełne oszacowanie tych kosztów, ponieważ nie został jeszcze rozpoznany zasięg występowania i stopnia zanieczyszczeń terenu.

Podsumowanie

- Przedmiotem i celem projektu jest wprowadzenie podstaw prawnych (*lex specialis*) do podjęcia działań związanych z poprawą stanu środowiska na określonych w załączniku do ustawy wielkoobszarowych terenach zdegradowanych, a ponadto zidentyfikowanie innych miejsc o podobnym charakterze, gdzie gromadzone były historyczne odpady przemysłowe.
- Projektowana specustawa (wprowadzająca przepisy szczególne w stosunku do unormowań ustaw zwykłych) powinna przyczynić się do realizacji zamierzonych celów w sposób szybszy i bardziej kompleksowy niż można byłoby to osiągnąć, stosując ustawy zwykłe.
- Przyjęcie projektu może skutkować pozbawieniem albo ograniczeniem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego podmiotów władających określonymi wielkoobszarowymi terenami zdegradowanymi. Zakres (sposób) tych ograniczeń wydaje się być jednak zgodny z Konstytucją RP. Przepisy projektu gwarantują też odszkodowania z tytułu wyłączenia lub szkód powstałych w wyniku czasowego zajęcia nieruchomości.
- Proponowane regulacje nie powinny budzić wątpliwości pod kątem ich zgodności z zasadą „zanieczyszczający płaci”.
- Uchwalenie przepisów zawartych w projekcie może przynieść wiele pozytywnych skutków o charakterze społecznym, gospodarczym i środowiskowym na terenach, gdzie zlokalizowane są określone wielkoobszarowe tereny zdegradowane (Bydgoszcz, Jaworzno, Tarnowskie Góry, Zgierz, Tomaszów Mazowiecki), pod warunkiem zapewnienia dostępności odpowiednich środków finansowych.
- Choć będzie miało to charakter tymczasowy, zwłaszcza organy wykonawcze określonych gmin mogą zostać obciążone dodatkowymi zadaniami.

- Samo wejście w życie projektu nie powinno wywołać negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
- Przewiduje się, że koszty działań dotyczących poprawy stanu środowiska na omawianych terenach oraz ewentualnych odszkodowań dla właścicieli lub użytkowników wieczystych gruntów będą sfinansowane głównie ze środków KPO oraz innych funduszy unijnych, a także środków krajowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Potrzebne może być jednak pozyskanie innych środków lub zaangażowanie środków własnych gminy. Na obecnym etapie nie jest możliwe pełne oszacowanie tych kosztów ze względu na nierozpoznany w pełni zasięg występowania oraz stopnia zanieczyszczeń terenu.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. Dz.U. 2023, poz. 824.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2023, poz. 344.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, t.j. Dz.U. 2010, poz. 1243, ze zm. (nieobowiązująca).
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2556.
- Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1029, ze zm.
- Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.j. Dz.U. 2022, poz. 669.

Literatura

- Bąkowski T., Kaszubowski K., *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Hadel M., *Fragmentaryzacja prawa administracyjnego w wyniku obowiązywania „specustaw”*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2018, nr 2.
- Jaśkowska M., *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzynska, Warszawa 2014.