

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Wojciech Beblo

Rozwój zrównoważony na terenach po zlikwidowanym przemyśle

Wprowadzenie

W krajobrazie polskich miast coraz częściej pojawiają się luki, które powstały po likwidacji zakładów przemysłowych lub innych podmiotów gospodarczych. W regionach o niewielkim nagromadzeniu przemysłu te luki są szybko i litościwie wypełniane przez sukcesję

przyrody, natomiast w regionach o znacznym nagromadzeniu dużych zakładów przemysłowych tereny po zlikwidowanym przemyśle stają się poważnym problemem urbanistycznym.

Tereny post przemysłowe stwarzają szereg problemów z ich dalszym zagospodarowaniem. W wielu przypadkach ich lokalizacja tworzy konflikty z zagospodarowaniem otoczenia, tereny mają znaczne powierzchnie, są zanieczyszczone i przez to stanowią zagrożenia dla otoczenia. Na terenach po ciężkim przemyśle często pozostawione są nieczynne obiekty przemysłowe, w gruncie są pozostawione fundamenty i instalacje, a na powierzchni gruntu - zdeponowane odpady poprodukcyjne. W przypadku kopalń, po ich zlikwidowaniu, pozostają zapadliska i niecki osiadania terenu, wyrobiska, laguny osadowe i składowiska odpadów, zaczopowane szyby i urządzenia wentylacyjne, zalewiska i podtopienia. Przez długi czas po zlikwidowaniu kopalni na powierzchni terenu oraz w gruncie występują następstwa eksploatacji górniczej.

Z drugiej strony tereny poprzemysłowe często mają korzystne położenie w strukturze miasta, mają korzystne połączenia komunikacyjne, ich infrastruktura techniczna nadaje się do dalszego wykorzystania i w końcu, jako tereny przeznaczone pod zagospodarowanie przemysłowe, mogą być wykorzystane w tym samym kierunku.

Zagospodarowaniem terenów po zlikwidowanym przemyśle są zainteresowane samorządy terytorialne, podmioty przeprowadzające likwidację i inwestorzy. Każdy z tych podmiotów ma swoje motywy zainteresowania. Będą one dalej omówione na tle procedury przygotowania inwestycji i możliwości realizacji zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego.

Koncepcja zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego

W wielu przepisach prawa, począwszy od Konstytucji RP¹, jako zasadę główną realizacji polityki państwa przyjmuje się rozwój zrównoważony. Zasada ta ma być podstawą działania we wszystkich dziedzinach życia i dlatego współcześnie stanowione przepisy prawa odwołują się do niej jako do zasady przewodniej (ekorozwoju). W dalszej części niniejszego artykułu zostanie przeprowadzona próba oceny warunków realizacji zasady rozwoju zrównoważonego w kontekście zrównoważonego gospodarowania przestrzenią i warunków jej respektowania w cyklu życia obiektów.

1) Konstytucja RP, Art.5

Dla zilustrowania tez mojej wypowiedzi posłużę się przykładem dowolnej inwestycji i używanych przy jej realizacji instrumentów zarządzania środowiskiem dostępnych w polskich przepisach prawa.

Zasada zrównoważonego rozwoju polega na wypracowaniu polityki społeczno-ekonomicznej, która pozostaje w równowadze z polityką ekologiczną i przestrzenną. Podmiotami tych polityk są obecne i przyszłe pokolenia, których potrzeby powinny być zaspokajane równoprawnie. Praw tych podmiotów strzeże Konstytucja RP w Artykule 5, a w Artykule 86, wedle udzielonych praw, na każdego nakłada obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za spowodowane przez niego pogorszenie. Spełnienie zasady zrównoważonego rozwoju Konstytucja odsyła do ustaw, w których zasada znajduje swoje dookreślenie. Najpełniejsze z nich znajdujemy we wprowadzeniu do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Według ustawy zasada zrównoważonego rozwoju oznacza „dążenie do:

- *zachowania możliwości odtwarzania się zasobów naturalnych,*
- *racjonalnego użytkowania zasobów odnawialnych i zastępowania ich substytutami,*
- *ograniczenia uciążliwości dla środowiska i nie przekraczania granic wyznaczonych jego odpornością,*
- *zachowania różnorodności biologicznej,*
- *zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa ekologicznego,*
- *tworzenia podmiotom gospodarczym warunków uczciwej konkurencji w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń,*

zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska stanowiącego dobro ogólnonarodowe oraz tworzy warunki sprzyjające urzeczywistnieniu prawa obywateli do równoprawnego korzystania z wartości środowiska.”²

Zasada zrównoważonego rozwoju jest spełniana poprzez racjonalne gospodarowanie poszczególnymi zasobami naturalnymi, w tym poprzez racjonalne gospodarowanie zasobami przestrzennymi³, ochronę powierzchni ziemi⁴ oraz gruntów rolnych i leśnych⁵.

Zrównoważony rozwój przestrzenny - punkt widzenia urbanisty

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym dostarcza podstawowych instrumentów długoterminowego zarządzania środowiskiem. Ich podstawowa funkcja polega na

²) (Dz.U. z 1998 roku Nr 106, poz. 668).

³) Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 roku, wraz z późniejszymi zmianami

⁴) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 1987 roku, w sprawie szczególnych zasad ochrony powierzchni ziemi

zapobieganiu zanieczyszczeniu środowiska we wczesnej fazie przygotowania inwestycji, od momentu opracowania koncepcji i projektowania. Funkcje prewencyjne tworzą rozstrzygnięcia zapisane w planie zagospodarowania przestrzennego. Te rozstrzygnięcia dotyczą przeznaczenia terenu, ograniczeń korzystania ze środowiska oraz możliwości zagospodarowania. Zapisy planu na długi czas ustalają sposób zagospodarowania terenu przy zachowaniu warunku minimum konfliktów z otoczeniem. Należy założyć, że zapisy planu będą miały dostateczną trwałość i ciągłość oraz, że stale będzie obowiązywała zasada racjonalnego gospodarowania przestrzenią conajmniej w sensie niezmienności funkcji i przeznaczenia terenu. Tam, gdzie obecnie tereny przemysłowe pozostają w konflikcie z ich otoczeniem trzeba będzie przeprowadzić niezbędne korekty planu w kierunku tworzenia jednolitych stref zagospodarowania i wprowadzać stopniowe porządkowanie przestrzeni. Jednakże w większości przypadków tereny obecnie zajmowane przez przemysł trwale utrzymają swoje przeznaczenie i funkcje. Z perspektywy długiego czasu na tych terenach będą następowały cykliczne zmiany powodowane kolejnym lokowaniem inwestycji.

Każdy cykl lokowania się inwestycji w terenie obejmuje charakterystyczne fazy:

- I. budowy – poprzedzonej lokalizacją inwestycji i projektowaniem;
- II. eksploatacji – rozpoczynającej się uzyskaniem zezwolenia na użytkowanie obiektu oraz uzgodnieniem warunków korzystania ze środowiska;
- III. likwidacji – poprzedzoną uzgodnieniem warunków likwidacji obiektu;
- IV. uporządkowania i uzdatnienia (rekultywacja) terenu pod dalsze zagospodarowanie zgodnie z ustaleniem zapisanym w planie zagospodarowania przestrzennego.

Rozwój zrównoważony na terenach przemysłowych będzie polegał na utrzymywaniu warunków realizacji kolejnych inwestycji lub warunków trwałego gospodarowania. Jeżeli w fazie budowy i eksploatacji nastąpi przekształcenie środowiska w stopniu ograniczającym jego kolejne wykorzystanie, wtedy właściwy organ powinien nałóżyc na podmiot likwidujący inwestycję obowiązek przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

Z punktu widzenia urbanisty właściwy stan środowiska zostaje określony na etapie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i jest uszczegółowiany w ocenie oddziaływania na środowisko (opcja „0”) na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Obiekty przemysłowe funkcjonują w terenie przeznaczonym na zagospodarowanie przemysłowe i należy przypuszczać, że po ich likwidacji teren powinien odzyskać cechy,

5) Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 roku, wraz z późniejszymi zmianami

które przed wybudowaniem obiektu zdecydowały o jego przeznaczeniu. Z punktu widzenia jakości środowiska należałoby oczekiwać, że po zlikwidowaniu obiektu przemysłowego nastąpi przywrócenie wyjściowej jakości środowiska w fazie IV. Kolejne cykle zagospodarowania terenu będą realizowane w tym samym środowisku (terenie) do momentu, kiedy będzie istniała możliwość kolejnego uzdatnienia terenu do poziomu przywracającego poprzednią (wyjściową) jakość środowiska. Taki pogląd umożliwia poszukiwanie dróg do rozwoju zrównoważonego w gospodarowaniu przestrzenią poprzez zachowanie właściwości terenu, które umożliwią trwałe gospodarowanie terenem zgodnie z jego przeznaczeniem w planie. Jest to metoda gospodarki przestrzennej, która pociąga za sobą niższe nakłady niż metoda polegająca na cyklicznym przywracaniu pierwotnej jakości środowiska.

[RYS 1]

Istnieje wszakże inny pogląd, który przez uzdatnienie terenu do dalszego zagospodarowania rozumie jego rekultywowanie, polegające na odtworzeniu pierwotnego stanu środowiska. Jest to pogląd, który jest podstawą gospodarki przestrzennej w krajach, które opierają gospodarowanie terenami na zasadzie zachowania ich wielofunkcyjności.

[RYS 2]

W przypadku zmiany przeznaczenia terenu po zlikwidowaniu przemysłu należy oczekiwać, że faza uzdatnienia terenu pod inne zagospodarowanie będzie wymagała przemysłanego zaprojektowania i przeprowadzenia robót nadających temu terenowi nowe cechy – właściwe dla nowego przeznaczenia i funkcji. Uzdatnienie terenu w takim przypadku może obejmować czynności w ograniczonym zakresie, pozostawiającym gorszą jakość środowiska w przypadku przeznaczania terenów czystych pod inwestycje przemysłowe albo może polegać na głębokim oczyszczeniu i ukształtowaniu terenu, zmierzającym ku poprawie jakości środowiska, na przykład w przypadku przeznaczania terenów post przemysłowych na tereny zieleni parkowej lub tereny rekreacyjne. Przykładem tego ostatniego sposobu postępowania jest utworzenie Wojewódzkiego Parku Kultury i Wypoczynku w Chorzowie, albo tereny rekreacyjne Dolina Trzech Stawów w Katowicach, zrealizowane na terenach zdegradowanych przez przemysł. W obydwu przypadkach następuje zmiana przeznaczenia terenu i kolejne cykle zrównoważonego zagospodarowania będą polegały na przywracaniu środowiska do stanu wyjściowego.

[RYS 3]

Polskie przepisy w żadnym miejscu wprost nie nazywają cykli zagospodarowania terenu (cykli życia inwestycji). Niemniej te pojęcia funkcjonują w wielu oddzielnych przepisach i powstają intuicyjnie w wyniku ich czytania. Syntezą tego jest model cyklu życia obiektów lub model cyklu zagospodarowania terenu. Obydwa modele przedstawiają to samo lecz z dwóch punktów widzenia.

Cykl życia obiektu - punkt widzenia inwestora

Model cyklu życia obiektu jest właściwy dla inwestora, który planuje, projektuje, buduje, eksploatuje, likwiduje obiekt i doprowadza teren do „stanu właściwego”. Dla inwestora walory terenu są związane z korzyściami, które mogą być osiągnięte w związku z lokalizacją inwestycji albo w związku z korzystnymi warunkami i małym ryzykiem inwestowania. Inwestor wybiera tę lokalizację, która zapewnia mu największy zysk i jest związana z najmniejszym ryzykiem zaistnienia nieprzewidywalnych sytuacji.

W różnych przepisach prawa inwestor znajduje opisy procedur i uregulowań, które odnoszą się do cyklu życia obiektu (inwestycji) począwszy od momentu zaistnienia zamysłu inwestycyjnego i fazy projektowania, a skończywszy na likwidacji obiektu i uporządkowaniu oraz uzdatnieniu terenu pod nowe zagospodarowanie. Kanwą tej procedury jest ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym i wzmacniająca ją przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy - Prawo budowlane, a także przepisy ustalające kategorie inwestycji i przepisy dotyczące ocen oddziaływania na środowisko. Przepisy te mają wyraźną formę regulatora polityki przestrzennej i ekologicznej, i w większości przypadków ich postanowienia dotyczą podmiotów korzystających ze środowiska (inwestorów). Funkcją tych przepisów jest reglamentowanie i ochrona środowiska. Inwestor we wszystkich fazach cyklu życia obiektu podlega działaniu przepisów przeprowadzających zamierzenie inwestycyjne przez procedury minimalizujące oddziaływanie na środowisko i ustalające zakres dopuszczalnego korzystania ze środowiska. Najważniejszą z nich jest procedura ocen oddziaływania na środowisko (OOS), towarzysząca obiektowi od momentu opracowania projektu koncepcyjnego i ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego do momentu ustalania warunków przywrócenia środowiska do stanu właściwego na etapie likwidacji obiektu. Procedura OOS ma także zastosowanie w ocenie wpływu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko. OOS jest podstawową procedurą diagnostyczną w cyklu życia dowolnego obiektu zlokalizowanego w środowisku oraz procedurą weryfikującą zmiany jakości środowiska w związku z zamiarem wprowadzenia zmiany określonego sposobu zagospodarowania przestrzennego.

Jakość środowiska na początku cyklu wyznacza Ocena Oddziaływania na Środowisko, sporządzana na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W syntezie OOS na tym etapie powinny się znaleźć ustalenia, które w każdym momencie istnienia obiektu pozwolą przywołać charakterystyki środowiska właściwe dla momentu lokalizacji i rodzaju inwestycji. W interesie inwestora jest zapisanie właściwego stanu środowiska w decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Zapisy o właściwym stanie środowiska pozwalają inwestorowi na ubezpieczenie własnych interesów w sytuacji sporu dotyczącego obowiązku oczyszczenia środowiska w każdej fazie cyklu życia inwestycji i w przyszłości, w rozstrzygnięciu sporów dotyczących usunięcia skutków przeszłej działalności – po zlikwidowaniu obiektu. Etap lokalizacji inwestycji w przestrzeni musi być szczegółowo opisany w raporcie OOS. W przypadku, gdy na etapie uzgadniania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu brakuje informacji o stanie środowiska organ prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę powinien zażądać ich dostarczenia w kolejnym raporcie OOS dla etapu uzgadniania dokumentacji budowlanej. W ten sposób w każdym momencie istnienia obiektu właściwe organa mogą skutecznie nakładać obowiązek przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Został on przecież ustalony i zaakceptowany przez inwestora i strony postępowania na wczesnym etapie realizacji inwestycji.

Kwestia ustalania właściwego stanu środowiska dla obiektów istniejących lub terenów przekształconych w wyniku działalności człowieka znajduje właściwe rozstrzygnięcie jedynie w tych przypadkach, w których mają bezpośrednie zastosowanie przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, i w których obowiązek przywrócenia środowiska do stanu właściwego polega na rekultywacji, czyli na przywróceniu gruntowi jego właściwości rodnych. Jest to jedyne uregulowanie w polskim prawie, które wymaga przywrócenia gruntowi wielofunkcyjności. W określonych warunkach ustawa powinna być stosowana również w porządkowaniu terenów post przemysłowych, jednak wykonanie rekultywacji w takim sensie jest niemożliwe z technicznego punktu widzenia i niewykonalne w sensie finansowym. W takich przypadkach mają zastosowanie rozmaite przepisy pomocnicze oraz procedury ustalania aktualnego stanu środowiska. Ustalenie stanu aktualnego następuje poprzez przeprowadzenie procedury przeglądu ekologicznego⁶ i procedury oceny stanu środowiska na określonym terenie⁷.

Od powyższych reguł istnieją dwa wyjątki. Są nimi procedury związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin oraz procedury związane z budową autostrad. Te dwa

⁶) Environmental Audit, ISO 14000 series

⁷) Environmental Site Assessment, ISO 14000 series

rodzaje działalności są objęte oddzielnymi aktami prawnymi i procedurami, które różnią się od proponowanych w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym.

Inwestor rozpoczynający swój projekt musi brać pod uwagę fazę cyklu życia obiektu, który jest przedmiotem jego zainteresowania.

Nowa inwestycja rozpoczyna się od wyboru odpowiedniej lokalizacji w terenie. Kryterium wyboru lokalizacji przez inwestora jest maksimum korzyści. Oddziaływanie na środowisko mieści się w tym kryterium jako minimum ryzyka związanego z odpowiedzialnością za przetworzenie środowiska podczas użytkowania obiektu i minimum ryzyka poniesienia odpowiedzialności za zanieczyszczenie środowiska przez poprzedniego właściciela.

Inwestor mając do wyboru teren dotąd nie zagospodarowany (pole, green field) albo teren uzdatniony po zlikwidowaniu obiektów (na przykład teren post przemysłowy, brown field) zawsze będzie bardziej zainteresowany tym pierwszym, jako mniej dla siebie ryzykownym. Zachętą do zagospodarowania terenu post przemysłowego jest wszakże jego lokalizacja, istniejące uzbrojenie, połączenia komunikacyjne, lokalne potrzeby, dostępność do lokalnego rynku, podaż siły roboczej i wiele innych. W końcu o wyborze lokalizacji decyduje możliwość rozstrzygnięcia kwestii podziału ryzyka, związanego z odpowiedzialnością za zanieczyszczenie środowiska w przeszłości, pomiędzy poprzednim właścicielem i nabywającym teren.

Cykl życia obiektu rozpoczyna się w projekcie koncepcyjnym dołączanym do wniosku o wydanie decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Do tego wniosku inwestor dołącza raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko we wszystkich fazach cyklu życia przedmiotu inwestycji tj. w fazie budowy, eksploatacji i likwidacji. Zasadą opracowania tego raportu jest porównanie różnych możliwości zlokalizowania inwestycji w terenie oraz uzasadnienie wybranej lokalizacji na tle alternatyw, w tym tzw. „możliwości zerowej” czyli zaniechania inwestycji. Jeżeli proponowana lokalizacja jest jedyną ze względu na dostępność terenu, na przykład po zlikwidowanym zakładzie przemysłowym, wtedy alternatywą jest zawsze „możliwość zerowa” czyli zaniechanie zagospodarowania terenu.

Polski ustawodawca ogranicza w zasadzie wydawanie zgody na lokalizację inwestycji jedynie do tych przypadków, kiedy zamierzenie jest zgodne z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku takiego planu ustawodawca

wymaga, aby wniosek o udzielenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu był przygotowany przez uprawnionego urbanistę oraz wymaga opracowania i uzgodnienia zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. W taki sposób wprowadza się prawne ograniczenia zagospodarowania terenu (korzystania ze środowiska) do zastosowań, które przewidziano w zapisach planu miejscowego i umożliwia się przyszłe zagospodarowanie tego terenu, również zgodne z planem.

Inwestorzy dokonują przeglądu terenów i planów zagospodarowania przestrzennego na szerszym obszarze, który ich interesuje z punktu widzenia korzyści rynkowych i wybierają lokalizacje korzystne z tego punktu widzenia. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT) wydaje właściwy wójt, burmistrz lub prezydent po uzgodnieniu z zainteresowanymi organami administracji. W decyzji WZiZT właściwy wójt, burmistrz lub prezydent może nałożyć na inwestora obowiązek ograniczenia wpływu na środowisko w całym cyklu życia obiektu. W swojej decyzji ma on możliwość powołania się na ustalenia z raportu w sprawie OOS.

W polskich przepisach inwestycje zostały podzielone na dwie kategorie⁸:

- inwestycje szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi, oraz
- inwestycje mogące pogorszyć stan środowiska.

Trzecią kategorią, która nie jest *explicite* wymieniana w rozporządzeniu są inwestycje o znikomej uciążliwości dla środowiska lub inwestycje nieszkodliwe. Są nimi wszystkie nie wymienione w zarządzeniu. Ta ostatnia kategoria inwestycji nie wymaga uzgodnienia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu przez organy spoza gminy ani nie wymaga opracowywania raportu oceniającego oddziaływanie na środowisko. W zależności od kategorii inwestycji zmieniają się organy właściwe do prowadzenia postępowań i uzgadniania inwestycji.

Zmiana działalności jednostek organizacyjnych, która wiąże się ze zmianą sposobu korzystania ze środowiska i zagospodarowania terenu, wymaga uzgodnienia z właściwym organem administracji w taki sam sposób, jak ma to miejsce w określonej fazie cyklu życia obiektu. Do zmian wymagających uzgodnienia właściwego dla cyklu życia obiektu zalicza się inwestycje i przekształcenia:

- zmiany technologii;
- modernizacja, rozbudowa, powiększenie zajmowanego terenu;
- podział przedsiębiorstwa na mniejsze jednostki;

- zmiana formy własności, prywatyzacja;
- likwidacja działalności i rozpoczęcie nowej; na tym samym terenie.

Zmiana działalności jest traktowana jako rozpoczęcie nowej działalności na tym samym terenie, dla którego zostały wcześniej określone warunki zabudowy i zagospodarowania.

Zmiana może dotyczyć także formy prawnej podmiotu, który wszedł w prawa zabudowy i zagospodarowania terenu oraz korzystania ze środowiska. Poszczególne sytuacje oznaczają, że albo zostaje zmieniony sposób zagospodarowania, albo zmieniał się lub ubył podmiot gospodarujący w tym terenie. Inwestor, który zamierza dokonać zmiany działalności lub zmiany wpływu na środowisko, musi rozpocząć uzgadnianie swojego zamierzenia począwszy od fazy lokalizacji inwestycji. W szczególnych przypadkach procedury mogą ulegać skróceniu wtedy, gdy inwestor wcześniej nabył prawo dysponowania terenem i posiada wszelkie niezbędne uzgodnienia z właścicielami uzbrojenia obecnego na jego terenie.

Modernizacja polegająca na odbudowaniu obiektu jest traktowana jako wprowadzenie nowych rozwiązań (technicznych i technologicznych, budowlanych, konstrukcyjnych) w obrębie istniejącego zakładu, a zatem jej uzgodnienie wymaga wszczęcia postępowania odpowiadającego etapowi pozwolenia na budowę w cyklu życia obiektu.

Podział wielkich jednostek organizacyjnych na mniejsze, dokonywany w celu zwiększenia ich ekonomicznej efektywności oznacza zmianę zakresu praw nabytych i obowiązków jednostki przed podziałem. Przeniesienie praw i obowiązków na nowe jednostki odbywa się według tych samych zasad, jak w przypadku uzgodnienia rozpoczęcia nowej inwestycji. W zależności od rodzaju działalności, która ma być prowadzona przez poszczególne jednostki, na ich wniosek właściwe organy administracji wydają nowe decyzje dotyczące dopuszczalnych warunków korzystania ze środowiska przez nowych właścicieli.

Polskie ustawodawstwo związane z ochroną środowiska nie reguluje kwestii odpowiedzialności za długotrwałe skutki dla środowiska, spowodowane przeszłą działalnością przemysłową. Ustawodawca zakłada, że w przypadku zmiany właściciela całość tego rodzaju zobowiązań jest przenoszona na nowego właściciela. W szczególnych przypadkach zobowiązania wynikające z poprzedniej działalności przemysłowej ciążyą na

⁸) Zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nr 589, z dnia 23 lipca 1998 roku

Skarbie Państwa. W taki sposób uregulowane są sprawy odpowiedzialności za szkody spowodowane działalnością górniczą.

Przekształcenia własnościowe a zwłaszcza prywatyzacja, są przedmiotem szczególnego zainteresowania organów administracji. Jak dotąd odpowiednie procedury zostały wypracowane jedynie dla prywatyzacji kapitałowej. Inne rodzaje przekształceń nie posiadają swoich procedur prawnych. W tych przypadkach przekształcenia są realizowane z zastosowaniem reguł zdrowego rozsądku. Są to ryzykowne działania zarówno dla inwestora, jak i dla organów administracji, bo nie ma możliwości określenia zakresu zobowiązań, które ciążą na przekształcanej jednostce organizacyjnej lub na przedmiocie zakupu. Właściwe organy administracji są skłonne odnosić zobowiązania dotyczące przeszłej działalności gospodarczej i związanych z nią długotrwałych skutków dla środowiska do istniejącego stanu środowiska (tła zanieczyszczenia). Na nowego właściciela nakłada się obowiązek utrzymywania środowiska w stanie nie zmienionym w stosunku do stwierdzonego tła zanieczyszczenia. Jeżeli w przyszłości pojawi się obowiązek dodatkowego oczyszczenia środowiska, to według obecnie obowiązujących zasad będzie on ciężarem obecnego właściciela. Każde zwiększenie zanieczyszczenia środowiska przez nowego właściciela jest przedmiotem zobowiązań i odpowiedzialności nowego właściciela. Oznacza to, że nowy właściciel musi zadbać o szczegółowe określenie zakresu swojej odpowiedzialności w momencie obejmowania własności terenu. Będzie ono możliwe po przeprowadzeniu szczegółowego ekologicznego przeglądu terenu oraz po umieszczeniu wyników przeglądu w decyzji o warunkach korzystania ze środowiska (w tym WZiZT). Nowy właściciel zwykle dąży do zamieszczenia w umowie kupna lub dzierżawy stwierdzeń raportu z przeglądu ekologicznego. Likwidacja jednostki organizacyjnej i powołanie na tym samym terenie nowej jednostki, wymaga przeprowadzenia starannego i szczegółowego przeglądu ekologicznego i wyjaśnienia kwestii zobowiązań prawnych odnośnie długotrwałych skutków dla środowiska. Nie istnieje żadna uniwersalna procedura dla tego rodzaju działania.

[RYS 4]

Odpowiedzialność za zanieczyszczenie środowiska w obrocie nieruchomościami terenowymi

W Polsce zasada „zanieczyszczający płaci” właściwie nie ma zastosowania w postępowaniu z zanieczyszczonymi gruntami. Działa natomiast zasada „uważaj co kupujesz”. Oznacza to, że kupujący musi się przekonać sam o właściwościach nabywanego

terenu. Nabywca zwykle obejmuje teren w dobrej wierze i nie bierze pod uwagę zobowiązań, które mogłyby wynikać z faktu posiadania zanieczyszczonego terenu.

Rzadko spotka się przykłady ujawnienia kupującemu informacji o stopniu zanieczyszczenia terenu. Jeżeli po zakupie okaże się, że w sposób widoczny teren nie nadaje się do użytkowania lub wymaga nakładów na jego uzdatnienie, to można oczekiwać, że kupujący zażąda rekompensaty od sprzedawcy. Inwestorzy świadomi tego rodzaju zagrożeń dążą do zawierania w umowach kupna klauzul rozstrzygających kwestie odpowiedzialności za zanieczyszczenie środowiska pozostawione po przeszłej działalności przemysłowej. Tym samym dochodzą do spełnienia zasady „zanieczyszczający płaci” w umowie cywilno-prawnej.

Porównując przepisy obecnie obowiązujące w Polsce z przepisami UE można zauważyć, że kwestie ponoszenia odpowiedzialności za zanieczyszczenie środowiska będą prawdopodobnie jako pierwsze wprowadzone do polskiego ustawodawstwa w ramach harmonizacji prawa.

Obecnie te kwestie rozstrzyga artykuł 526 Kodeksu Cywilnego. Aczkolwiek stosowanie art. 526 w odniesieniu do likwidowanych przedsiębiorstw państwowych przed ich prywatyzacją nie jest jednoznaczne, to sugeruje on pozostawienie zobowiązań po stronie państwa. Pozostaje to w sprzeczności z art. 40.1 Kodeksu Cywilnego, który zapewnia że skarb państwa nie będzie odpowiadał za zobowiązania przedsiębiorstw będących własnością państwa. Sytuacja ta stworzyła potrzebę znalezienia rozwiązania w postaci klauzul w umowach kupna-sprzedaży.

Podsumowanie

Rozwój zrównoważony na terenach przemysłowych jest zapewniany przez konsekwentne procedury planowania przestrzennego i procedurę ocen oddziaływania na środowisko, która w tym przypadku jest podstawowym narzędziem diagnostycznym stanu środowiska i oddziaływania inwestycji na otaczające ją środowisko.

Procedura OOS na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego oraz zapisy studium uwarunkowań i kierunków do planu zagospodarowania przestrzennego ustalają właściwy stan środowiska. Właściwy stan środowiska zdefiniowany w taki sposób umożliwia, organom prowadzącym postępowania naprawcze, skuteczne nakładanie na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku doprowadzania go do stanu właściwego.

Z punktu widzenia urbanisty i podmiotu zarządzającego środowiskiem zrównoważone zagospodarowanie przestrzenne polega na utrzymaniu zdatności terenu do zagospodarowania zgodnego z zapisami planu zagospodarowania przestrzennego w horyzoncie czasu dłuższym niż pojedynczy cykl życia inwestycji. Procedura planowania i lokalizacji inwestycji w zastosowaniu tych podmiotów polega na wykorzystaniu zachowawczej i prewencyjnej funkcji przepisów prawa.

Zrównoważone gospodarowanie w przestrzeni z punktu widzenia inwestora polega na podejmowaniu działań, które nie spowodują ryzyka ponoszenia kosztów przywracania środowiska do stanu właściwego, a po likwidacji obiektu pozwolą na odzyskanie zainwestowanego kapitału bez ponoszenia nadmiernego kosztu uzdatnienia terenu.

Dr Wojciech Beblo,
Wiceprezes Zarządu CITEC S.A.,
Katowice