

Anna Ostrega, Ryszard Uberman**

FORMALNOPRAWNE PROBLEMY REWITALIZACJI TERENÓW POPRZEMYSŁOWYCH, W TYM POGÓRNICZYCH**

1. Wstęp

Działalność przemysłowa, w tym górnicza, powoduje znaczne zmiany w przestrzeni, a także ujemne skutki w innych elementach środowiska naturalnego. Zaprzymanie tej działalności powinno się wiązać przede wszystkim z naprawą (sanacją) środowiska, która umożliwi wykorzystanie terenów przemysłowych do pełnienia innych funkcji niezbędnych społeczeństwu (rewitalizacja).

Warunkiem powodzenia realizacji tych bardzo złożonych i kosztownych przedsięwzięć jest stworzenie takich zapisów prawnych, które będą przejrzyste i potraktują problem rewitalizacji kompleksowo. Konieczne jest również wdrożenie takich instrumentów finansowych, które sprzyjałyby podejmowaniu tej działalności. Analiza problemu, wsparta doświadczeniami krajowymi i praktykami zagranicznymi oraz sformułowane wnioski i postulaty mogą, zdaniem autorów, przyczynić się do przyspieszenia w Polsce prac rewitalizacyjnych na obszarach poprzemysłowych, których szczególnie w okresie transformacji gospodarczej powstało wiele.

2. Definicje dotyczące rewitalizacji obszarów poprzemysłowych

Pojęcia dotyczące obszarów (terenów) poprzemysłowych oraz przywracania im wartości użytkowych nie zostały dotychczas dostatecznie zdefiniowane w polskim systemie praw-

* Katedra Górnictwa Odkrywkowego, Wydział Górnictwa i Geoinżynierii, Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków

** Artykuł powstał na podstawie opracowania wykonanego na zlecenie Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego pt. *Koncepcja zintegrowanego rozwoju obszarów poprzemysłowych i powojaskowych – założenia do Wojewódzkiego programu rewitalizacji terenów poprzemysłowych i powojaskowych*. Opracowanie sporządzone zostało na przełomie 2004/2005 r.

nym. Niedostatek ten zauważony został nie tylko w licznych opracowaniach naukowych, ale także w dokumentach rządowych (np. w *Założeniach programu rządowego dla terenów przemysłowych* opracowanych przez Ministerstwo Środowiska w 2004 r.). W cytowanych *Założeniach...* [12] zauważa się, że obowiązujące przepisy dotyczą wybranych branż, np. rolnictwa, leśnictwa, kopalnictwa lub mają charakter makroskalowy (np. Prawo ochrony środowiska [5]). Z tych powodów na potrzeby przepisów branżowych formułowane są definicje terenów (obszarów) adekwatne do zakresu i specyfiki danej branży.

Tereny, które wymagają naprawy, określa się w zależności od stopnia ich degradacji **terenami zdegradowanymi**, jeśli ich wartość użytkowa (głównie rolnicza lub leśna) zmalała, lub **terenami zdewastowanymi**, jeśli utraciły całkowicie wartość użytkową na skutek m.in. działalności przemysłowej [2]. Mianem terenu zanieczyszczonego określa się teren, na którym występują przekroczenia dopuszczalnych wartości stężeń substancji chemicznych określonych w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz.U. Nr 165, poz. 1359).

W zależności od przyczyny degradacji wyróżnia się trzy rodzaje terenów wraz z infrastrukturą przekształconych w wyniku działalności człowieka.

- 1) **Brownfield** – zanieczyszczony teren lub jego część posiadający potencjał do jego zagospodarowania [19]. Termin ten stosowany jest również dla określenia terenów zabudowanych, dla których poszukuje się nowych funkcji; nazwa ta pochodzi od oznaczania na inwentaryzacjach urbanistycznych kolorem brązowym terenów istniejącej zabudowy [24]. Przytoczone zaznaczenia terminu „brownfield” obejmują wszelkiego rodzaju tereny zdegradowane lub zdewastowane w wyniku działalności wykraczającej poza działalność przemysłową czy górniczą.
- 2) **Teren poprzemysłowy** to obszar zdegradowany, nieużytkowany lub nie w pełni wykorzystany, pierwotnie przeznaczony pod działalność gospodarczą [12]. K. Gasidło [18] definiuje natomiast teren poprzemysłowy jako obszar, na którym odbywała się produkcja przemysłowa. Wyróżnia on trzy typy terenów poprzemysłowych: I – teren, który był przeznaczony do procesu produkcyjnego; II – tereny funkcji towarzyszących przemysłowi, np. ośrodki administracyjne i badawcze, biura projektów, ujęcia wody i inne; III – tereny oddziaływania przemysłu, np. zanieczyszczenie.
- 3) **Tereny poeksploatacyjne (obszary poeksploatacyjne)** są jednym z rodzajów terenów poprzemysłowych. Powstały w wyniku eksploatacji kopalni metodą odkrywkową, podziemną lub otworową. Charakterystycznymi pozostałościami po procesie eksploatacji są wyrobiska odkrywkowe i podziemne, obniżenia terenu, zwałowiska nadkładu, odpadów górniczych i przeróbczych oraz obiekty infrastruktury kopalń. Obszary poeksploatacyjne tworzyć mogą **rejon poeksploatacyjny** (kompleksy obszarów poeksploatacyjnych), co oznacza skoncentrowanie na niewielkim obszarze wielu obiektów dawnych kopalń, zakładów przeróbki kopalni i ewentualnie ich przetwarzania wraz ze zwałowiskami, osadnikami oraz obiektami infrastruktury technicznej i budowlanej.

Wszystkie wymienione wyżej obszary przekształcone w wyniku działalności człowieka powinny być przedmiotem rekultywacji i zagospodarowania (rewitalizacji). Pojęcie „rekultywacja” zdefiniowane zostało w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz ustawie o ochro-

nie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 103 ustawy Prawo ochrony środowiska, rekultywacja polega na przywróceniu do stanu poprzedniego niekorzystnie przekształconego naturalnego ukształtowania terenu. Rekultywacja zanieczyszczonej gleby lub ziemi polega na ich przywróceniu do stanu wymaganego standardami jakości.

Należy zwrócić uwagę, że zwłaszcza w przypadku górnictwa odkrywkowego, gdzie po latach eksploatacji powstają znacznych rozmiarów wyrobiska i zwałowiska nadkładu, przywracanie obszaru poeksploatacyjnego do stanu poprzedniego byłoby przedsięwzięciem zbyt kosztownym i niepotrzebnym. Wyrobiska pogórnice wykorzystywać można do wielorakich celów, np. jako kąpieliska, obiekty rekreacyjno-sportowe, składowiska itd.

O ile definicja rekultywacji podana w ustawie Prawo ochrony środowiska ma charakter ogólny, to ta zawarta w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych służy kierunkowi rolnemu i leśnemu rekultywacji. Według art. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych **rekultywacja gruntów** to nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Definicja rekultywacji podana w Polskiej Normie PN-G-07800:2002 [17] jest tożsama z tą podaną w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a ponadto rozróżnia fazy rekultywacji: przygotowawczą, podstawową (techniczną) i szczegółową (biologiczną). Polska Norma PN-64/G-01203 terminem „**rekultywacja wyrobisk odkrywkowych i zwałowisk**” określa wszelkie poczynania i prace doprowadzające tereny poeksploatacyjne i zwałowiska do stanu umożliwiającego racjonalne ich wykorzystanie do celów gospodarczych, przemysłowych lub innych. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych definiuje dodatkowo termin „**zagospodarowanie gruntów**” jako rolnicze, leśne lub inne użytkowanie gruntów zrehabilitowanych.

Rezultatem zaprzestania eksploatacji, zwłaszcza w górnictwie skalnym, jest samoistne wkraczanie siedlisk przyrodniczych. Proces ten określa się mianem „**renaturyzacji**” („**renaturalizacja**”, „**sukcesja naturalna**”, „**sanacja przyrody**”) i definiuje jako spontaniczne wkraczanie zespołów roślinnych i zwierzęcych na grunty przekształcone [17]. Proces renaturalizacji odbywać się może również w wyniku aktywnego odtwarzania przez człowieka zniszczonych ekosystemów.

Coraz powszechniej używa się innych określeń zamiast terminów „rekultywacja” i „zagospodarowanie”, np. „rewitalizacja”, „adaptacja”, „rehabilitacja”, „regeneracja”. Najczęściej używanym pojęciem jest „rewitalizacja” (łac. *re* – na powrót + *vita* – życie = ożywienie) zdefiniowana w programie rządowym dla terenów przemysłowych [12] jako działania obejmujące proces rekultywacji i proces ponownego zagospodarowania terenu (w tym oczyszczanie, przebudowę i modernizację istniejącego pokrycia terenu), które umożliwią pełnienie funkcji użytkowych. Rewitalizacja, oprócz kompleksowego zagospodarowania terenów, obiektów i ich otoczenia, powinna wiązać się z poprawą jakości życia poprzez likwidację zagrożeń środowiska naturalnego, stwarzanie nowych miejsc pracy, zmniejszanie zagrożenia przestępczością, zachowanie dziedzictwa kulturowego.

Rewitalizacja nie tylko obszarów przemysłowych, ale także powojenskich i miejskich jest jednym z działań priorytetowych w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy

w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006, Priorytet 3: *Rozwój lokalny (...)*, Działanie 3.3: *Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne* [14]. Zasadniczym celem sformułowanym w tym priorytecie jest ożywienie gospodarcze i społeczne, a także zwiększenie potencjału turystycznego i kulturalnego, poprzez rewitalizację i odnowę zdegradowanych obszarów i obiektów przemysłowych. Wsparcie udzielane będzie na realizację kompleksowych projektów rewitalizacji społeczno-ekonomicznej, których elementem mogą być prace renowacyjne budynków, rehabilitacja zabudowy, jak również poprawa infrastruktury środowiskowej, drogowej, turystycznej i kulturowej, kompleksowe uzbrojenie terenów pod przyszłe inwestycje, inkubatory przedsiębiorczości oraz wzrost estetyki funkcjonalnej przestrzeni publicznej, w tym renowacja obiektów o wartości architektonicznej i znaczeniu historycznym, zlokalizowanych na rewitalizowanym terenie. Projekty obejmować będą także działania na rzecz walki z patologiami społecznymi [15].

Z zestawionych definicji wynika, że rewitalizacja terenu jest pojęciem dotyczącym przywracania funkcji użytkowych lub nadawania nowych terenom po działalności przemysłowej. Swym zakresem pojęcie to obejmuje zarówno tereny (grunty), jak i ich pokrycie, w tym obiekty infrastruktury technicznej, socjalno-bytowej i innej.

3. Struktura obszarów poeksploatacyjnych i sposoby ich rewitalizacji

Ponieważ działalność górnicza jest zróżnicowana ze względu na sposoby eksploatacji i stosowane technologie, a co za tym idzie – skutki dla środowiska, również przedsięwzięcia rewitalizacyjne będzie cechowała odrębność realizacyjna. Specyfika danego przemysłu wymaga uwzględnienia różnorodnej struktury przestrzennej i charakterystyki elementów składowych byłego zakładu przemysłowego.

W przypadku obszarów po eksploatacji odkrywkowej w strukturze wyróżnić można:

- teren poprzemysłowy, na którym zlokalizowane były obiekty kopalni;
- wyrobiska poeksploatacyjne ze zwałowiskami nadkładu i odpadów górniczych;
- obiekty infrastruktury technicznej;
- otoczenie terenu przemysłowego kopalni narażone na bezpośrednie lub pośrednie wpływy działalności górniczej.

Po drobnych modyfikacjach, podobna struktura charakteryzować będzie kopalnie po eksploatacji podziemnej i otworowej złóż kopalin.

We wszystkich przypadkach terenów poprzemysłowych podstawową czynnością w procesie rewitalizacji będzie rekultywacja terenów, rozumiana zgodnie z definicją przyjętą w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ocena sposobu i zakresu ewentualnego wykorzystania obiektów infrastruktury. Ustalenia te złożą się na określenie kierunku rekultywacji i zagospodarowania, jak to przewidują przepisy Prawa geologicznego i górniczego [3]. Możliwe kierunki wykorzystania obiektów po eksploatacji górniczej pokazano w tabeli 1.

TABELA 1

Ogólne i szczegółowe kierunki rekultywacji i zagospodarowania

Kierunki ogólne	Kierunki szczegółowe
Kulturowy	kontemplacyjny: parki pamięci, miejsca pamięci
	artystyczny: ekspozycje, sale wystawowe i koncertowe, galerie, teatry, sceny, kina itp.
Dydaktyczny	ścieżki tematyczne, formy ochrony (pomnik historii, park kulturowy), sale konferencyjne, muzea (muzea przemysłu: klasyczne, skanseny, ekomuzea ¹), laboratoria np. przyrodnicze, komputerowe, archiwa dokumentacji związanych z historią przemysłu, w tym eksploatacji
Przyrodniczy	formy ochrony w zależności od wartości przyrodniczych (parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin i zwierząt i grzybów), zadarnienie, zakrzewienie, zazielenienie
Leśny	las chroniony
	zadrzewienie, lasy gospodarcze
Wodny	rekreacja: kąpieliska, sporty wodne
	gospodarczy: zbiorniki retencyjne, zbiorniki wody pitnej, stawy rybne
Gospodarczy	budownictwo mieszkaniowe, campusy młodzieżowe, bazy turystyczno-hotelowe, garaże
	parki przemysłowe
	usługi: inkubatory przedsiębiorczości, magazyny, sklepy, hurtownie, parkingi
	składowiska odpadów
Rekreacyjny	obiekty sportowe, w tym dla sportów zimowych – np. stoki narciarskie, tory saneczkowe, trasy turystyczne, parki, ścieżki pieszo-rowerowe, ścieżki zdrowotne, place zabaw, parki rozrywki, ośrodki sportów ekstremalnych
Rolniczy	hodowla
	uprawy: grunty orne, sady, łąki, pastwiska, ogrody działkowe

Źródło: na podstawie [23]

W przypadku obiektów infrastruktury pozostałych po działalności przemysłowej możliwe jest:

- zachowanie ich funkcji,
- modernizacja lub adaptacja,
- usunięcie (zniszczenie, wyburzenie).

Obiektami podlegającymi rewitalizacji powinny być liczne czynne i nieczynne składowiska odpadów. Najczęstszą formą rewitalizacji obszarów, na których zlokalizowane są składowiska, jest ich rekultywacja. Tę formę powinno się stosować jako ostateczną fazę

¹ Funkcjonowanie skansenów i ekomuzeów oparte jest na przeświadczeniu, że obiekty kultury mogą być najlepiej rozumiane, jeśli pozostają w obszarze, gdzie pełniły swoje pierwotne funkcje. Skanseny zwykle tworzone są na mniejszych obszarach – np. jednego zakładu, natomiast ekomuzea na większych obszarach. Przewodnią ideą ekomuzeów jest współistnienie środowiska cywilizacyjnego i przyrodniczego w warunkach rozwiniętej industrializacji [18].

funkcjonowania składowiska, gdy nie ma innych możliwości wykorzystania materiału je budującego. Nagromadzone na składowiskach odpadowe surowce mineralne mogą być substytutami naturalnych surowców mineralnych (żużle pchutnicze, odpady pogórnice itp.). W procesie rewitalizacji takich obszarów należy rozważyć możliwość zagospodarowania składowiska jako bazy surowców mineralnych dla różnych potrzeb. Rekultywacja i ostateczna funkcja dla takich obiektów powinna być wprowadzona dopiero po wykonaniu prac reeksploatacyjnych [21].

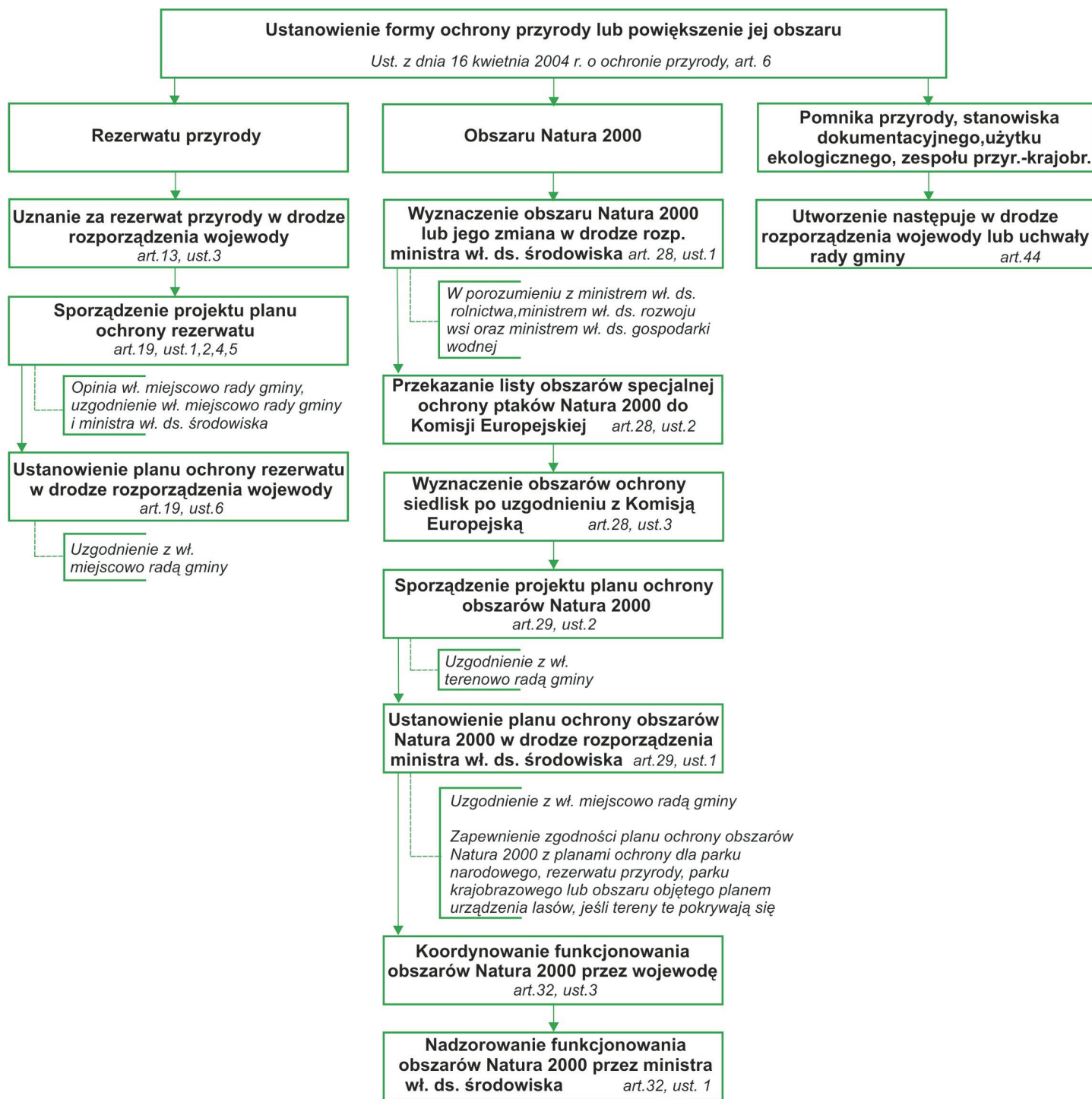
4. Ustalenia formalnoprawne dla rewitalizacji obszarów pogórnich

Rewitalizacja terenów poprzemysłowych jest przedsięwzięciem niemającym w Polsce długiej tradycji. Brak więc specyficznych uregulowań prawnych dotyczących wyłącznie tej problematyki. W świetle obecnego stanu prawnego rewitalizację terenów pogórnich realizować należy w oparciu o liczne normy prawne – kierunkowe lub szczególne. W wielu przypadkach są to normy związane i wzajemnie się uzupełniające. Podstawowym aktem prawnym jest ustawa zasadnicza – Konstytucja RP, w której w sposób ogólny sformułowane zostały przepisy dotyczące zrównoważonego rozwoju kraju oraz ochrony środowiska.

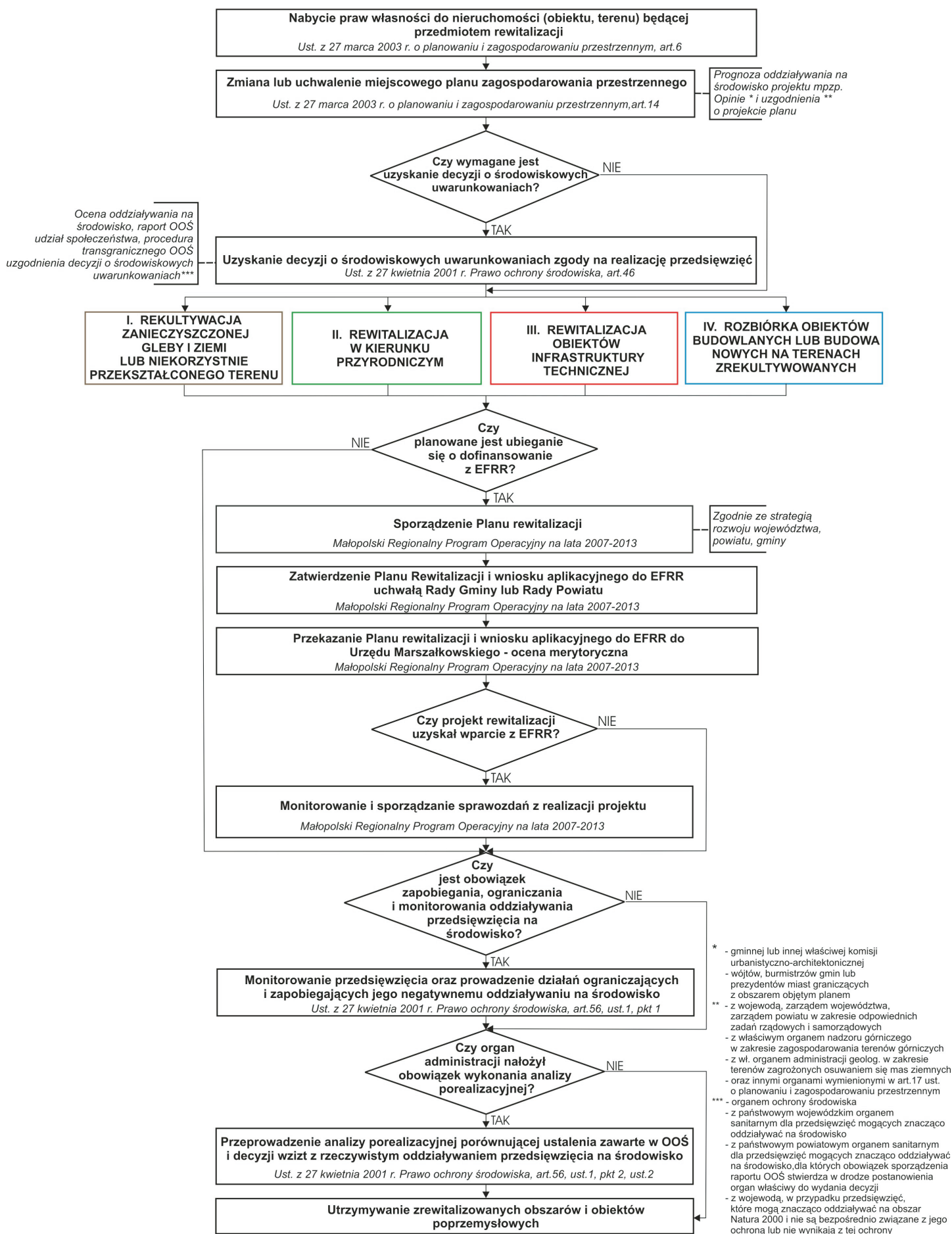
Ustawą o znaczeniu wiodącym dla problemów rewitalizacji jest Prawo ochrony środowiska. Z Prawem ochrony środowiska w zakresie rewitalizacji związanych jest wiele przepisów szczególnych, np. ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Pierwsza z wymienionych ustaw reguluje kwestie ochrony gruntów rolnych i leśnych, a także rekultywacji nieużytków w tych kierunkach. Naprawę skutków eksploatacji górniczej regulują przepisy Prawa geologicznego i górniczego z odesłaniem, jeśli chodzi o rekultywację, do przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Usuwanie (rozbiórkę) obiektów budowlanych na obszarach przemysłowych należy wykonywać zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane. Do obiektów infrastruktury technicznej i budowlanej, które posiadają walory zabytkowe, odnosi się ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wymienia ona obiekty techniki i kultury materialnej podlegające ochronie prawnej, m.in. kopalnie, huty i inne zakłady przemysłowe oraz urządzenia, środki transportu, maszyny i narzędzia (art. 6). Ustawa ta przedstawia również procedurę postępowania w celu ustalenia form ochrony i adaptacji użytkowej historycznych obiektów poprzemysłowych.

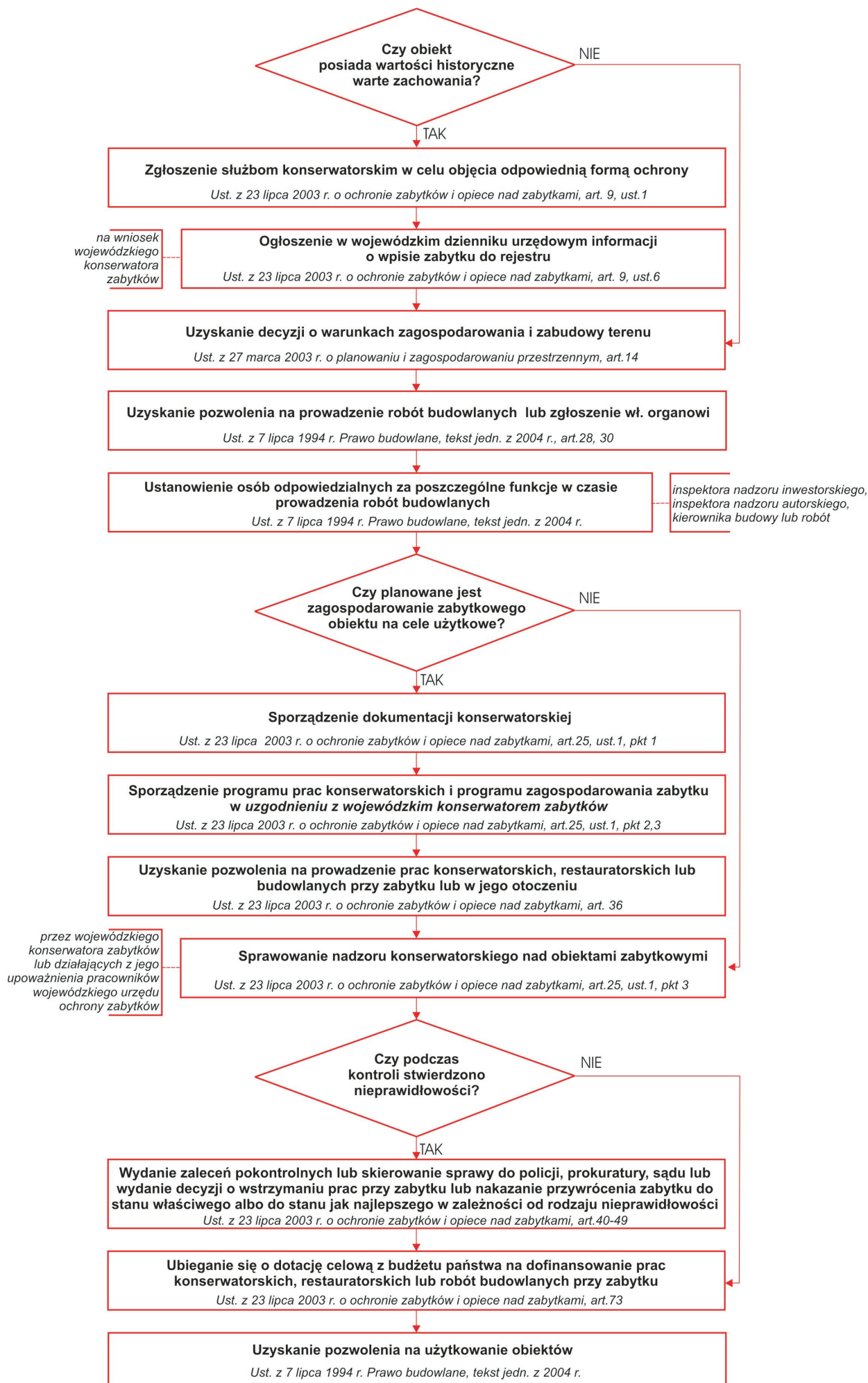
O randze problemu, jakim jest istnienie nieużytków poprzemysłowych, w tym pogórnich, i potrzeba ich rewitalizacji świadczą założenia *II Polityki Ekologicznej Państwa* z 2000 r. Dokument ten zakłada w horyzoncie średniookresowym (do roku 2010) maksymalne zagospodarowanie nieużytków poprzemysłowych oraz realizację programu inwentaryzacji, rozpoznania i rekultywacji starych składowisk odpadów. Założenia te miały być realizowane w ramach *Programu rządowego dla terenów poprzemysłowych* przyjętego przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2004 r., którego celem strategicznym jest stworzenie warunków i mechanizmów dla zagospodarowania terenów poprzemysłowych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Program był niezbędny do spełnienia warunków akcesyjnych do UE, lecz nie jest niestety realizowany.



Rys. 2. Prawna procedura postępowania w przypadku rewitalizacji terenów poprzemysłowych w kierunku przyrodniczym



Rys. 1. Prawna procedura postępowania w przypadku rewitalizacji obszarów i obiektów przekształconych działalnością przemysłową



Rys. 3. Prawna procedura postępowania w przypadku rewitalizacji obiektów infrastruktury technicznej

Z analizy aktów prawa wynika, że w projektowaniu i realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych korzystać należy z wielu przepisów adekwatnych do opracowywanego zadania. Niestety, ta wielość norm prawnych, brak spójności poszczególnych przepisów, a także brak uregulowań niektórych kwestii, a w nielicznych wprowadzone przypadkach niezrealizowanie przez administrację ustaleń prawa (np. brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach) komplikują procedury postępowania. Złożoność tych procedur powodowana jest dodatkowo koniecznością uzyskiwania opinii i uzgodnień różnych instytucji i organizacji.

Na rysunku 1 (na wklejce) przedstawiono uproszczoną procedurę prawną dla rewitalizacji obszarów przekształconych działalnością przemysłową, w której wydzielono cztery przypadki:

- I. Rekultywacja niekorzystnie przekształconego naturalnego ukształtowania terenu lub zanieczyszczonej gleby i ziemi.
- II. Rewitalizacja obszarów poprzemysłowych, polegająca na objęciu ochroną wartości przyrody ożywionej będącej rezultatem naturalnej sukcesji, lub przyrody nieożywionej będącej wynikiem powstania interesujących odsłoneń geologicznych w czasie eksploatacji kopalin.
- III. Rewitalizacja obiektów infrastruktury technicznej, polegająca na remoncie, konserwacji, restauracji, a następnie adaptacji tych obiektów na różnorakie cele.
- IV. Rozbórka obiektów budowlanych lub budowa nowych na terenach zrekultywowanych.

Wymienione przypadki mogą występować pojedynczo lub równocześnie z innymi, dlatego też wspólne działania dla wszystkich przypadków przedstawione zostały na ogólnym schemacie (rys. 1), natomiast przykłady szczegółowych procedur – na oddzielnych schematach (rys. 2 i 3 na wklejce).

Podobna procedura dotycząca naprawy terenów przekształconych działalnością górniczą, a mianowicie w zakresie rekultywacji wyrobiska poeksploatacyjnego z wykorzystaniem popiołów elektrownianych do wypłycenia tego wyrobiska, przedstawiona została w [26].

Istotnym problemem formalnoprawnym utrudniającym wdrożenie przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest ustalenie sprawcy przekształceń i degradacji terenu. W świetle obowiązujących przepisów konsekwencje finansowe rewitalizacji ponosić powinien sprawca, a nie zawsze jest możliwe jego ustalenie, zwłaszcza gdy przekształcenia terenu nastąpiły w przeszłości. Ponieważ przed transformacją gospodarczo-społeczną (tj. przed 1989 r.) przedsiębiorstwa przemysłowe były w zdecydowanej większości własnością państwa, to Skarb Państwa przejmuje zobowiązanie naprawy skutków. Artykuł 2 ustawy Prawo ochrony środowiska wymienia natomiast przypadki, kiedy starosta dokonuje rekultywacji. Ma to nastąpić m.in. wówczas, gdy sprawca nie dysponuje prawem do terenu lub wszczęcie postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku rekultywacji jest niemożliwe lub egzekucja okazała się bezskuteczna. W niektórych branżach przemysłowych, np. w przemyśle wydobywczym, od 1 stycznia 2002 r. istnieje ustawowy obowiązek gromadzenia specjalnych środków finansowych na likwidację zakładów górniczych bez względu na formę własności. Koszty rewitalizacji terenów poprzemysłowych, zwłaszcza po działalności górniczej są niejednokrotnie bardzo wysokie. Zachodzi więc potrzeba należytego rozpoznania i przygotowania formalnoprawnego tych przedsięwzięć, szczególnie jeśli chodzi o ustalenie tytułu prawnego do terenu (kto jest „władającym” w myśl Prawa ochrony środowiska) oraz źródła finansowania (np. zabezpieczenia funduszu likwidacyjnego itp.).

5. Główne bariery rewitalizacji

Jak już zaznaczono, rewitalizacja terenów przekształconych działalnością przemysłową jest dziedziną stosunkowo młodą. Brakuje więc praktycznych doświadczeń w zakresie przygotowania i realizacji kompleksowych procesów rewitalizacyjnych, jak również odpowiednich do potrzeb uregulowań prawnych, instrumentów organizacyjnych i finansowych.

Brak stosownych przepisów prawa oraz środków finansowych w latach poprzednich był przyczyną częstego porzucania terenów i obiektów poprzemysłowych bez przeprowadzenia rekultywacji. Nie dostrzegano również różnorodnych możliwości adaptacyjnych, jak dogodna lokalizacja, dobry stan zachowania, oryginalna architektura, niepowtarzalna atmosfera, tkwiących w obiektach, które straciły swą pierwotną funkcję. Spowodowało to, wyburzenie albo porzucenie i dewastację.

Chociaż dziś coraz większą wagę przywiązuje się do sposobów postępowania z terenami i obiektami przekształconymi działalnością człowieka, to wciąż istnieje wiele barier utrudniających sprawne i efektywne przeprowadzanie działań naprawczych i adaptacyjnych.

Można tu wymienić:

- rozproszenie i brak spójności pomiędzy aktami prawnymi regulującymi procesy rekultywacji i zagospodarowania;
- zawężenie w przepisach prawa zakresu rzeczowego rekultywacji i zagospodarowania w zasadzie do kierunku rolnego i leśnego;
- rozdzielenie etapu rekultywacji i zagospodarowania w obowiązujących przepisach prawa bez sprecyzowania zakresu obowiązków, jakie należy spełnić na poszczególnych etapach;
- nieuwzględnianie istotnych czynników charakteryzujących obszary i obiekty poprzemysłowe (takich, jak czynniki kulturowe, środowiskowe, społeczne, przestrzenne i inne) w procesie projektowania ich rekultywacji i zagospodarowania, a właściwie rewitalizacji;
- nieuregulowane sprawy własnościowe;
- brak w wielu gminach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które stanowią podstawę prawną ładu przestrzennego;
- problemy finansowe, w tym zadłużenie właścicieli (użytkowników) terenów i obiektów wymagających rewitalizacji;
- brak dostatecznych zachęt dla zainteresowania potencjalnych inwestorów terenami i obiektami poprzemysłowymi;
- rzadkie korzystanie z form publiczno-prywatnego partnerstwa.

Aktualne przepisy zawarte w wielu różnego rodzaju uregulowaniach prawnych, począwszy od aktu wagi najwyższej, jakim jest Konstytucja, poprzez ustawy i rozporządzenia, jak również opracowane na ich podstawie specjalne programy rządowe i inne narzędzia pomocnicze, regulują działalność przemysłową od momentu jej rozpoczęcia do likwidacji i rekultywacji przekształconych terenów i obiektów. Jednak rozproszenie przepisów i ich nadmierna czasem ogólnikowość budzą wciąż wiele kontrowersji i utrudniają prowadzenie procesów rewitalizacyjnych oraz prawidłowe funkcjonowanie w przyszłości terenów i obiektów.

tów zrewitalizowanych. Pominięcie w uregulowaniach prawnych pewnych kwestii, np. wytycznych dla sporządzania dokumentacji rekultywacyjnej czy projektu rekultywacji, powoduje dowolność opracowań projektowych, a w konsekwencji niewłaściwe rozwiązania, zagrożenia środowiska i przedłużanie procesu decyzyjnego [19].

Obowiązujące przepisy prawne (ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz Prawo geologiczne i górnicze) rozdzielają etap rekultywacji od zagospodarowania. Za przeprowadzenie rekultywacji odpowiedzialny jest podmiot, który spowodował utratę wartości terenu lub obiektu, np. przedsiębiorca górniczy. Natomiast zagospodarowanie zrekultywowanego terenu zwykle leży w kompetencji innych podmiotów, np. gmin, nadleśnictw, prywatnych inwestorów. Żadne regulacje prawne nie precyzują jednak zakresu tych czynności (rekultywacji i zagospodarowania), a wymienione podmioty mają sprzeczne interesy [25]. Kierunki rekultywacji proponowane przez podmioty zobowiązane do jej przeprowadzenia są zazwyczaj najprostsze i zarazem najtańsze, gdyż w interesie tych podmiotów leży wykonanie prac jak najmniejszym kosztem. Do jak najprostszego sposobu rekultywacji dążą również gminy, w przypadku gdy zrekultywowany teren miałby być przekazany w ich posiadanie, a więc i utrzymywanie. Jest to sprzeczne z interesami podmiotów, które planują zagospodarować zrekultywowane tereny czy obiekty, gdyż chciałyby one otrzymać je w jak najlepszym stanie. W związku z tym w praktyce dochodzi często do sporów.

Powodem niezadowolającego stanu rewitalizacji terenów poprzemysłowych są tendencje do zawężania wizji zagospodarowania najczęściej do kierunku rolnego lub leśnego, co odbiega od tendencji obserwowanych w innych krajach, w których w większym stopniu uwzględnia się inne kierunki wykorzystania terenów poprzemysłowych.

Często procesy projektowania i podejmowania decyzji o sposobie rewitalizacji nie uwzględniają istotnych czynników charakteryzujących obszary i obiekty poprzemysłowe. Nieprzemyślny sposób nadawania im wartości użytkowych prowadzić może do niepowodzenia przedsięwzięcia, jeśli nie na etapie realizacji, to na etapie funkcjonowania zagospodarowanych obiektów. Sposób (kierunek) rewitalizacji powinien być ustalony w oparciu o inwentaryzację obszarów i infrastruktury technicznej, które wymagają naprawy z wyszczególnieniem najbardziej charakterystycznych czynników: kulturowych, środowiskowych, formalnoprawnych, społecznych, przestrzennych, technicznych, hydrologicznych i ekonomicznych. Analiza tych czynników pozwoli na ustalenie kryteriów, które określają ograniczenia, preferencje, dopuszczalność lub dowolność w wyborze sposobu rewitalizacji. Optymalny kierunek (kierunki) można wybrać, posługując się ustalonymi kryteriami i zachowując przy tym wartości kulturowe, np. obiekty infrastruktury poprzemysłowej dokumentujące poziom nauki i rozwoju cywilizacyjnego, jak również wartości przyrodnicze, będące wynikiem renaturyzacji. W planowaniu procesów rewitalizacyjnych nie można pominąć potencjalnych beneficjentów zagospodarowanych obiektów, czyli czynników społecznych (demografii, poziomu wykształcenia, poziomu bezrobocia itd.). Przykładowo, adaptacja na teatr czy operę obiektu poprzemysłowego znajdującego się w miejscowości dotkniętej wysokim poziomem bezrobocia, a na dodatek cechującej się niskim poziomem wykształcenia mieszkańców, raczej z góry będzie skazana na niepowodzenie.

Czynnikiem znacznie obniżającym wartość terenów i obiektów wymagających rewitalizacji są nieuregulowane sprawy własnościowe oraz towarzyszące temu trudności w znalezieniu płaszczyzny porozumienia pomiędzy poszczególnymi właścicielami. Rewitalizacja terenów posiadających nieraz ogromne szanse na nadanie im nowych funkcji wykorzystujących ich cechy, a zarazem pożądaných przez społeczeństwo nie może dojść do skutku ze względu na nieuregulowane sprawy własnościowe. Przykładem może być krakowski kamieniołom Zakrzówek po eksploatacji wapienia na potrzeby zakładów chemicznych Solvay, dla którego nie udało się zrealizować żadnego projektu zagospodarowania od czasu zaprzestania eksploatacji w 1991 r., gdyż na przeszkodzie stoją nieuregulowane sprawy własnościowe. Część 22,5-hektarowego wyrobiska, wypełnionego wodą I klasy czystości i położonego w sąsiedztwie parku krajobrazowego, należy to gminy Kraków, a część do kilkudziesięciu osób fizycznych.

Ustawa Prawo ochrony środowiska oraz ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podają rozbudowany zestaw dokumentów planistycznych, wytyczających generalne kierunki polityki rozwoju kraju i regionu w kontekście ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego w myśl zasad zrównoważonego rozwoju. Największe znaczenie w systemie planowania ma uchwalany przez radę gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp), którego podstawową funkcją jest określenie przeznaczenia objętych nim terenów, a więc dozwolonego ich wykorzystania. Plany, programy czy strategie formułowane na różnych szczeblach administracyjnych kraju mają szanse realizacji, jeśli znajdą swoje odzwierciedlenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest konkretnym wyborem możliwości zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium określa się obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji (art. 10, ust. 2, pkt 14). Jednak zgodnie z tą samą ustawą sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez gminę nie jest obowiązkowe, natomiast plan ten jest wymagany na etapie projektowania inwestycji. Fakt ten wpływa na opóźnianie projektowania i realizacji przedsięwzięć związanych z rewitalizacją obszarów zdegradowanych.

Jednym z ważniejszych, a zarazem najtrudniejszych etapów w przebiegu procesu regeneracji obszarów zdegradowanych lub zdewastowanych jest zapewnienie funduszy na jego realizację oraz utrzymywanie i właściwe funkcjonowanie obiektów już zagospodarowanych. Mimo że w ostatnich latach pojawiły się nowe możliwości pozyskiwania funduszy na cele rewitalizacyjne, takich, jak fundusz likwidacji zakładów górniczych, fundusze przedakcesyjne i fundusze strukturalne UE, to niewystarczająca ilość pieniędzy w funduszu likwidacji zakładu górniczego albo trudności w pozyskaniu funduszy unijnych ze względu na skomplikowane procedury sprawiają, że kwestie zapewnienia środków finansowych wciąż są barierą w działalności rewitalizacyjnej. Sprawy finansowe komplikuje dodatkowo fakt zadłużenia terenów i obiektów po działalności przemysłowej.

Częstym sposobem przywracania użyteczności obiektom i terenom przekształconym działalnością przemysłową jest ich adaptacja na cele kulturowe lub kulturowo-edukacyjne, co wynika z dostrzeżenia możliwości wykorzystania niepowtarzalnej atmosfery, jaką two-

rzą stare obiekty przemysłowe i odsłonięcia skalne. Te rodzaje rewitalizacji najczęściej wymagają finansowego wsparcia z zewnątrz, zarówno w trakcie realizacji przedsięwzięcia, jak i utrzymania zrewitalizowanych obiektów, co wobec trudności w jego uzyskaniu bywa przyczyną niepowodzenia przedsięwzięcia. Wydaje się, że nie mamy jeszcze wypracowanych sposobów, jak sobie radzić z tą barierą.

Dla przykładu można podać sposób pokonywania przeszkód finansowych przy adaptacji dawnej kopalni Zeche Königin Elizabeth w Essen (Niemcy) oraz jej funkcjonowaniu jako obiektu kulturowo-gospodarczego. Duży budynek mieszczący halę maszyn, szatnię i cechownię wraz z otaczającym terenem poprzemysłowym tej kopalni kupił i zaadaptował na cele kulturowe i usługowe prywatny inwestor. Po remoncie, w budynku znajduje się galeria sztuki, przy której działa szkoła malarstwa, studio fotograficzne i studio muzyczne. Odbywają się tu również koncerty i przedstawienia teatralne. Część budynku zaadaptowana została na mieszkania czynszowe oraz garaże, a na terenie poprzemysłowym zlokalizowano magazyny. Ideą całego przedsięwzięcia jest finansowanie działalności kulturowej z dochodów uzyskiwanych z działalności gospodarczej. Ponadto umiejętne zarządzanie galerią oraz zachęcanie społeczeństwa do udziału w imprezach kulturalnych i bezpośredniego kontaktu ze sztuką (prowadzenie szkoły malarstwa) sprawia, że na każdej wystawie, wernisażu czy koncercie sala wypełniona jest po brzegi. Jednocześnie podobny obiekt w pobliżu, którego rewitalizacja sfinansowana została z publicznych środków i który nadal korzysta ze stałych dotacji z budżetu miasta, świeci pustkami [22].

Często znacznym utrudnieniem w realizacji przedsięwzięć na obszarach wymagających rewitalizacji jest nieuwzględnianie tych problemów w uregulowaniach prawnych oraz nieprzychylność ze strony władz lokalnych. Niekonwencjonalna rewitalizacja poprzemysłowych obiektów bywa często nieuzasadniona ekonomicznie, dlatego możliwość skorzystania z różnego rodzaju instrumentów finansowych gwarantowanych przepisami prawa byłaby pożądaną formą równoważenia działań rynku, a tym samym zachętą do inwestowania w obszary i obiekty zdegradowane działalnością przemysłową. Analogicznie, stosowanie różnego rodzaju udogodnień należących do kompetencji władz lokalnych, np. preferencji podatkowych lub obniżenia stawek opłat za dzierżawę albo pozyskiwania funduszy, ułatwiłoby w znacznym stopniu zarządzanie zagospodarowanymi obiektami. Gminy mają bowiem większe możliwości i szanse na uzyskanie funduszy, a także włączenia się do projektu w ramach publiczno-prywatnego partnerstwa.

W bardzo niewielkim stopniu korzysta się jeszcze w Polsce z formy publiczno-prywatnego partnerstwa. W sytuacji kiedy wiele obszarów poprzemysłowych jest własnością gminy, która nie ma pomysłów na ich rewitalizację, a jednocześnie nie utrzymuje porządku i nie zapewnia bezpieczeństwa na ich terenie, publiczno-prywatne partnerstwo byłoby korzystnym rozwiązaniem dla wszystkich stron: gminy, inwestora oraz społeczeństwa, jako beneficjenta zagospodarowanych obszarów.

Wymienione główne przeszkody w rewitalizacji terenów poprzemysłowych, propozycje usprawnień formalnoprawnych oraz opisany przykład zagranicznego rozwiązania rewitalizacyjnego powinny być wskazówką dla podjęcia działań w kierunku poprawy otoczenia prawnego i realizacyjnego projektów, co ułatwi realizację konkretnych projektów rewitalizacyjnych w Polsce.

6. Podsumowanie

Dla umożliwienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych konieczne jest sprecyzowanie zakresu działań, jakie kryją się pod pojęciami: „rekultywacja”, „zagospodarowanie” i „rewitalizacja”. Wymagana jest również szczegółowa analiza obowiązującego prawa i podjęcie starań w celu usunięcia niedostatków obecnych regulacji prawnych. Pomocne w osiągnięciu tych zamierzeń mogą być procedury postępowania opracowane dla poszczególnych rodzajów przedsięwzięć (odpowiednich dla rodzajów obszarów poprzemysłowych) podobnych do zaprezentowanych na rysunkach 1–3.

LITERATURA

- [1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483
- [2] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tekst jedn. z 2004 r. Dz.U. Nr 121, poz. 1266
- [3] Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze. Tekst jedn. z 2005 r. Dz.U. Nr 228, poz. 1947
- [4] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Tekst jedn. z 2003 r. Dz.U. Nr 207, poz. 2016; Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.
- [5] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.
- [6] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- [7] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz.U. Nr 162, poz. 1568
- [8] Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.
- [9] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju. Dz. U. Nr 116, poz. 1206. z późn. zm.
- [10] II Polityka Ekologiczna Państwa przyjęta przez Radę Ministrów 13 czerwca 2000 r. przez Sejm w dniu 23 sierpnia 2001
- [11] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010”. M.P. Nr 33, poz. 433
- [12] Program rządowy dla terenów poprzemysłowych przyjęty przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2004 r. niepublikowany
- [13] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006. Dz.U. Nr 149, poz. 1567
- [14] Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006. Dz.U. Nr 166, poz. 1745
- [15] Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006. Dz.U. Nr 200, poz. 2051
- [16] PN-64/G-01203: Górnictwo odkrywkowe. Ogólne nazwy i określenia
- [17] PN-G-07800:2002: Górnictwo odkrywkowe. Rekultywacja. Ogólne wytyczne projektowe
- [18] *Gasidło K.*: Problemy przekształceń terenów poprzemysłowych. Zeszyty Naukowe Nr 1408, Gliwice, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej 1998
- [19] *Glapa W.*: O potrzebie aktualizacji przepisów dotyczących rekultywacji gruntów i terenów. 10 Konferencja GSG'04 „Szkody, odszkodowania i zabezpieczenia roszczeń na terenach górniczych”, Polanica Zdrój 13–14 maja 2004
- [20] *Kibert Ch.J., Vetica T.M., Kibert N.C.*: Turning Brownfields Into Vital Community Assets. Washington, Neighborhood Works Publication 2005
- [21] *Nieć M., Uberman R.*: Zwały jako antropogeniczne złoża wtórne. Gospodarka Surowcami Mineralnymi, t. 11, z. 3, 1995

- [22] *Ostręga A.*: The Redevelopment of North – East Essen as an ‘Umbrella’ Project. Flagship project. Essen Germany, Published by Initiativkreis Ruhrgebiet 2004a
- [23] *Ostręga A.*: Sposoby zagospodarowania wyrobisk i terenów po eksploatacji złóż surowców węglanowych na przykładzie Krzemionek Podgórskich w Krakowie. Kraków, 2004 (rozprawa doktorska)
- [24] *Pawlikowska-Piechotka A.*: Uwarunkowania rehabilitacji „pejzażu przemysłowego. *Aura*, nr 11, 1999
- [25] *Uberman R.*: Sposoby wykorzystania oraz koszty i źródła finansowania zagospodarowania odkrywkowych wyrobisk poeksploatacyjnych. *Górnictwo Odkrywkowe*, nr 4–5, 1997
- [26] *Uberman R. Ostręga A.*: Możliwości wykorzystania ubocznych produktów spalania węgla dla celów rekultywacji wyrobisk i terenów poeksploatacyjnych. *Górnictwo Odkrywkowe*, nr 5, 2003
- [27] *Uberman R., Ostręga A., Naworyta W.*: Koncepcja zintegrowanego rozwoju obszarów przemysłowych i powojaskowych – założenia do wojewódzkiego programu rewitalizacji terenów przemysłowych i powojaskowych. Kraków, opracowanie na zlecenie MARR 2005