

mgr inż. Dagmara Adamkiewicz^{1*)}
 prof. dr hab. inż. Elżbieta Radziszewska-Zielina²⁾
 ORCID: 0000-0002-3237-4630
 dr inż. Bartłomiej Szewczyk²⁾
 ORCID: 0000-0002-8147-4050

Uwarunkowania formalnoprawne oceny możliwości przekształcenia terenów przemysłowych na cele mieszkaniowe

Formal and legal conditions for assessing the possibility of transforming post-industrial areas into housing purposes

DOI: 10.15199/33.2022.12.11

Streszczenie. Z uwagi na specyfikę terenów przemysłowych należy wykonać wiele dodatkowych analiz, aby ograniczyć ryzyko niepowodzenia prowadzonych na nich przedsięwzięć budowlanych. Uzasadnione jest zatem opracowanie narzędzia, które wspomagałoby podejmowanie decyzji dotyczącej możliwości przekształcenia terenów przemysłowych na cele mieszkaniowe. Aspektem rozpoczynającym przedmiotową analizę są ograniczenia wynikające z przepisów prawnych, co zostało omówione w artykule.

Słowa kluczowe: tereny przemysłowe; rewitalizacja; deweloper; cele mieszkalne.

Abstract. Due to the specificity of post-industrial areas, it is necessary to perform a number of additional analyzes in order to reduce the risk of failure of construction projects carried out there. Therefore, it is justified to develop a tool that would support decision-making on the possibility of transforming post-industrial areas into housing purposes. The aspect that starts this analysis is the limitations resulting from legal regulations, which has been discussed in this study.

Keywords: post-industrial areas; revitalization; developer; residential purposes.

Jednym z celów podejmowanych działań w zakresie przekształcenia gruntów zdegradowanych i zdewastowanych jest wyeliminowanie z przestrzeni miejskiej terenów przemysłowych oraz nadanie im nowych funkcji użytkowych. Z uwagi na coraz mniejszą dostępność do niezabudowanych terenów w centrach miast, deweloperzy są skłonni do nabywania opuszczanych terenów przemysłowych w celu przekształcenia ich na cele mieszkalne [1, 2]. Czynniki ryzyka wynikające ze specyfiki terenu odstraszaają jednak wielu potencjalnych deweloperów od podjęcia decyzji dotyczącej inwestycji. Najczęściej spotykaną przeszkodą jest skażenie środowiska w przypadku ponownego zagospodarowania terenów przemysłowych [3] oraz wpisanie istniejących obiektów do rejestru lub ewidencji zabytków, co znacznie wydłuża proces ewentualnej rozbioru i przebudowy obiektu, a także zadbanie o zachowanie spójności z istniejącym otoczeniem (gdy są zlokalizowane w zwartej miejskiej zabudowie). Ważną przeszkodą mogą być też cechy zabudowy – wielkość obiektów, specjalistyczna zabudowa wynikająca z wcześniejszego przeznaczenia obiektu oraz stan techniczny, który często z uwagi na wieloletnie zaniedbania jest niedostateczny lub ze względu na zmiany w przepisach prawnych nie spełnia aktualnych wymagań [4]. Aby przystąpić do działań przekształcających tereny przemysłowe przez nadanie im nowych funkcji użytkowych, należy wykonać wiele dodatkowych

analiz w celu zminimalizowania ryzyka niepowodzenia inwestycji [1]. W artykule zostaną opisane kroki formalne (wynikające z ustawodawstwa polskiego), konieczne do podjęcia, w celu oceny możliwości przekształcenia terenów przemysłowych na cele mieszkaniowe.

W celu ustalenia procedury oceny możliwości przekształcenia terenów przemysłowych na cele mieszkaniowe przeanalizowano akty prawne oraz literaturę dotyczące terenów przemysłowych w Polsce. W efekcie wyodrębniono trzy główne etapy warunkujące proces oceny. Zakwalifikować do nich można analizę dotyczącą zapisów Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP), stanu prawnego nieruchomości oraz stanu faktycznego zanieczyszczeń gruntów. W rezultacie powstaje wstępny schemat postępowania wskazujący kolejne etapy działania. Będzie on pomocny we wskazaniu czynników ryzyka możliwych do wystąpienia podczas przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowej na terenie przemysłowym.

Analiza

Zgodnie z Ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych [5] grunty zdegradowane to takie, których wartość użytkowa zmalała np. wskutek działalności przemysłowej, natomiast grunty zdewastowane utraciły całkowicie wartość użytkową. Tereny przemysłowe nie zostały wprost zdefiniowane w polskim prawie. Ministerstwo Środowiska w „Programie rządowym dla terenów przemysłowych” [6] definiuje tereny przemysłowe jako zdegradowane, nieużytkowane lub nie w pełni wykorzystane tereny przeznaczone pierwotnie

¹⁾ Szkoła Doktorska Politechniki Krakowskiej

²⁾ Politechnika Krakowska, Wydział Inżynierii Lądowej

^{*} Adres do korespondencji: dagmara.adamkiewicz@doktorant.pk.edu.pl

pod działalność gospodarczą, która została zakończona. Ustawa [5] określa również pojęcie rekultywacji gruntów jako nadanie/przywrócenie gruntom zdegradowanym lub zdewastowanym wartości użytkowych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych oraz odbudowanie lub wybudowanie dróg. Zgodnie z [7] gleba zostaje uznana za zanieczyszczoną, w przypadku gdy stężenie przynajmniej jednej z substancji przekracza wartość dopuszczalną, którą wg tego rozporządzenia ustala się w trzech etapach.

Ustawa [8] definiuje rewitalizację jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, który powinien być prowadzony w sposób kompleksowy, przy wykorzystaniu zintegrowanych działań na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki oraz na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Aby rewitalizację przeprowadzić w sposób zgodny ze wszystkimi wymaganiami miasta i jego mieszkańców, należy poznać potrzeby i oczekiwania interesariuszy przy równoczesnym dążeniu do spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami [1]. Obszar zdegradowany zostaje wyznaczony w przypadku występowania na obszarze gminy co najmniej jednego z negatywnych zjawisk gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych, technicznych [8]. Obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego przeznaczonego do wdrożenia procesu rewitalizacji nie może stanowić więcej niż 20% powierzchni całej gminy oraz nie może być zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [9] definiuje zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustala zasady ich zagospodarowania i zabudowy, z uwzględnieniem ładu przestrzennego i zasad zrównoważonego rozwoju jako priorytetu działań. Kształtowanie kierunków rozwoju przestrzennego gminy należy do jej zadań własnych. Zatem, aby wprowadzić jakiegokolwiek działania mające na celu przekształcenie terenu przemysłowego na cele mieszkaniowe, należy sprawdzić zapisy Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) lub w przypadku jego braku uzyskać decyzję o warunkach zabudowy, określając rodzaj planowanych do zrealizowania obiektów budowlanych i zasady zagospodarowania terenu. Częstym problemem jest objęcie obiektów ochroną konserwatorską, co bezpośrednio rzutuje na zakres prac do wykonania. Pozyskanie danych dotyczących stanu prawnego nieruchomości jest równie ważnym aspektem przy wdrażaniu działań inwestycyjnych [10]. Przy rozwiązywaniu problemów prawno-własnościowych należy uwzględnić zapisy Ustawy o księgach wieczystych [11]. Założenie księgi wieczystej dla nieruchomości czy też usunięcie nieściśłości oraz jej aktualizacja wymaga złożenia wniosku do sądu rejonowego. W przypadku terenów poprzemysłowych kluczowe jest określenie stanu zanieczyszczenia terenu. W Ustawie prawo ochrony środowiska [7] zdefiniowano pojęcie zanieczyszczenia jako *emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania*

ze środowiska. W tym samym akcie prawnym ustawodawca wyodrębnił również pojęcie historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, określając je jako zanieczyszczenie, które wystąpiło przed 30 kwietnia 2007 r. lub w wyniku działalności prowadzonej przez człowieka, która została zakończona przed tym dniem. W Ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie [12] zdefiniowano pojęcia:

- **szkody w środowisku** (jako negatywną i mierzalną zmianę stanu elementów w przyrodzie w porównaniu ze stanem początkowym, która powstała w wyniku działalności prowadzonej przez człowieka i może prowadzić do zagrożenia dla zdrowia ludzi);

- **bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku** (jako wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w przyszłości);

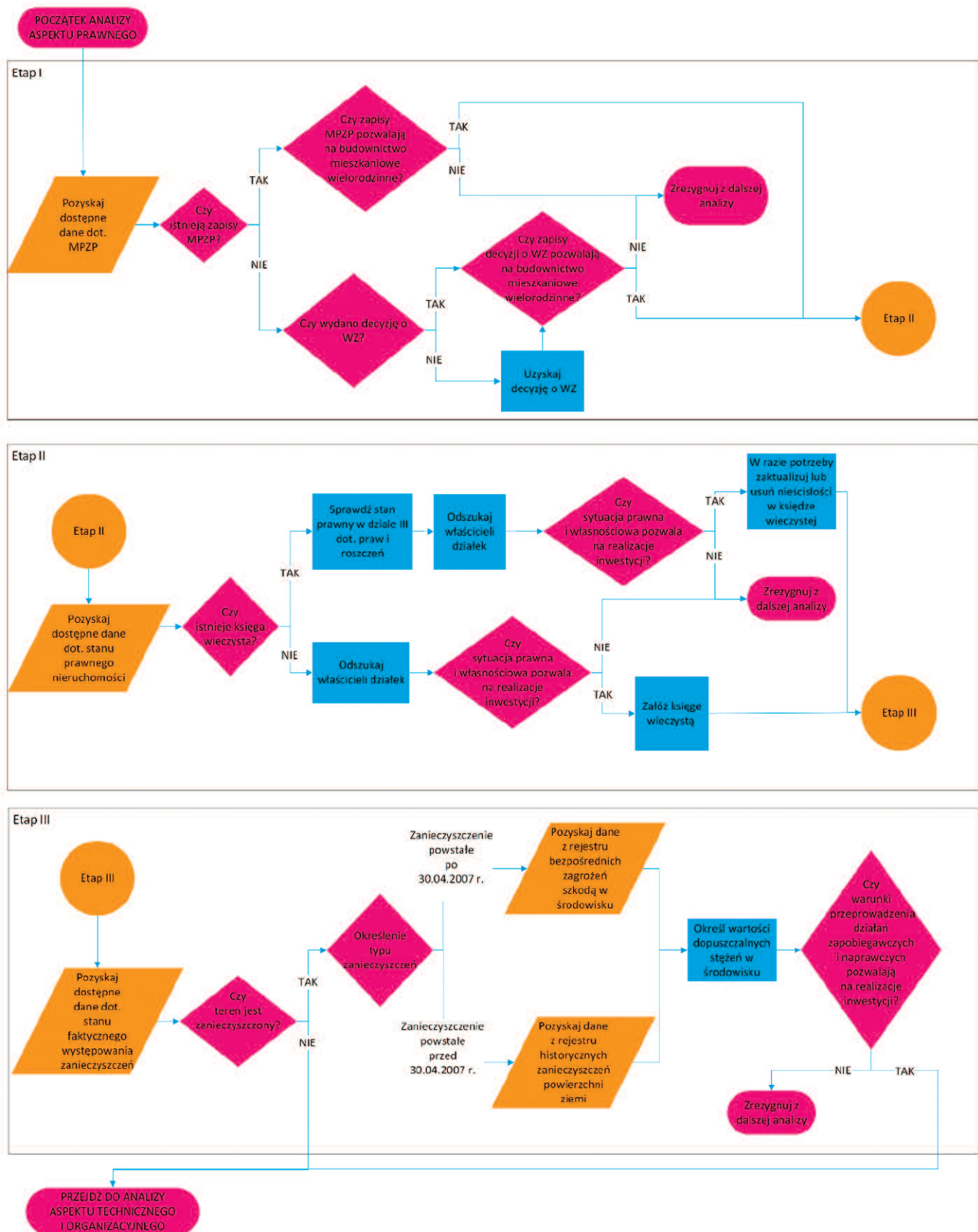
- **działań naprawczych** (jako działania ograniczające lub tymczasowe, mające na celu naprawę elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, prowadzą do usunięcia występującego zagrożenia, np. remediacja)

- **działań zapobiegawczych** (jako działania mające na celu zaniechanie powodujące bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub zmniejszenie szkody, w szczególności eliminując lub zmniejszając emisję);

- **emisji** (jako wprowadzanie w wyniku działalności człowieka, w sposób bezpośredni lub pośredni substancji, energii lub organizmów i mikroorganizmów do powietrza, wody, gleby lub ziemi).

W Rozporządzeniu Ministra Środowiska [13] podano substancje powodujące ryzyko szczególnie istotne dla ochrony powierzchni ziemi, ich dopuszczalną zawartość w glebie oraz dopuszczalną zawartość w ziemi, a także szczegółowe wymagania dotyczące ustalania dopuszczalnej zawartości substancji powodującej ryzyko. W tym samym rozporządzeniu wskazano również rodzaje działalności, które mogą powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi oraz ustalono pięcioletni sposób identyfikacji terenów zanieczyszczonych.

W wyniku analizy polskiego ustawodawstwa opracowano trzyetapowy schemat postępowania (rysunek), pomagający wskazać kroki w aspekcie prawnym, jakie należy podjąć przy ocenie możliwości realizacji inwestycji na terenach poprzemysłowych na cele mieszkaniowe. Inwestor powinien pozyskać dane wyjściowe, np. powierzchnię działki i jej stan prawny, dane dotyczące zapisów MPZP, rodzaj wcześniej wykonywanej działalności przemysłowej na terenie nieruchomości oraz stan i rodzaj zanieczyszczeń występujących na obszarze nieruchomości. W toku realizacji prac oraz pozyskiwania informacji dotyczących nieruchomości należy systematycznie uzupełniać dane wymagające analizy. W zaproponowanym przez autorów schemacie **etap I** obejmuje pozyskanie informacji dotyczących występowania zapisów Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) oraz innych wytycznych warunkujących możliwości zabudowy terenu poprzemysłowego. W przypadku ich braku należy uzyskać decyzję o warunkach zabudowy. Należy podkreślić, że objęcie obiektów ochroną konserwatorską bezpośrednio rzutuje na zakres prac możliwych do wykonania. Po analizie oraz



System oceny możliwości przekształcenia terenów poprzemysłowych na cele mieszkaniowe w aspekcie prawnym
A system for evaluating the possibility to transforming post-industrial areas into housing in the legal aspect

Opracowanie własne
Own elaboration

potwierdzeniu możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowej należy przejść do **etapu II**, dotyczącego stanu prawnego nieruchomości. Z uwagi na wieloletnie zaniedbania prawne oraz w przypadku długo nieużytkowanych terenów przemysłowych często trzeba odszukać właścicieli działek w celu nabycia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Po uporządkowaniu zapisów prawnowłasnościowych należy przejść do **etapu III** dotyczącego pozyskania informacji na temat stanu faktycznego zanieczyszczenia środowiska. Formalne dane potrzebne do uzyskania decyzji administracyjnej o możliwości przeprowadzenia remediacji należy pozyskać, składając pisemny wniosek do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ), a w konsekwencji w przypadku konieczności podjęcia remediacji, uzgodnić projekt działań zapobiegawczych i naprawczych. Szkody definiowane są z uwzględnieniem daty wystąpienia, dlatego GDOŚ prowadzi dwa rejestry: rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku (dotyczy zanieczyszczeń powstałych przed 30 kwietnia 2007 r.) oraz rejestr historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (zanieczyszczenia powstałe po 30 kwietnia 2007 r.). Po analizie rejestrów pozyskamy informacje m.in. na temat zgłoszeń, rodzaju, charakterystyki, miejsca i czasu wystąpienia szkody, podejmowanych działań naprawczych i zapobiegawczych oraz dotyczących aktualnego statusu terenu. Pomocny może być portal internetowy: Geoserwis środowiskowy, prowadzony na podstawie rejestrów GDOŚ, w którym odczytamy analogiczne dane do tych uzyskanych w odpowiedzi na pisemny wniosek.

Wnioski

W wyniku usuwania z mapy miasta obszarów nieużytkowanych następuje poprawa wizerunku i estetyki otoczenia przy jednoczesnym minimalizowaniu problemu braku dostępności mieszkań w Polsce [14]. W wyniku analizy polskiego ustawodawstwa można stwierdzić, iż przekształcanie terenów przemysłowych na cele mieszkaniowe jest skomplikowanym procesem wymagającym wieloetapowej weryfikacji. Kluczowe jest wyodrębnienie etapów koniecznych do przeanalizowania podczas oceny możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowej na terenach przemysłowych [15]. Z uwagi na zmniejszające się zasoby ziemi, coraz częściej w zabudowie miejskiej wykorzystywane są tereny wcześniej przeznaczone na cele przemysłowe. Wśród deweloperów wzrasta zainteresowanie tymi terenami, zwłaszcza w zwartej zabudowie miejskiej. Coraz częściej nabywane są tereny, których wartość użytkowa zmalała lub całkowicie została utracona, w celu przekształcenia i nadania nowych funkcji użytkowych. Przekształcanie terenów przemysłowych na cele mieszkaniowe przynosi korzyści wszystkim zainteresowanym stronom. Przy wdrożeniu inwestycji na terenach przemysłowych, konieczne jest zdiagnozowanie poziomu zanieczyszczeń środowiska na przedmiotowym obszarze. Teren przemysłowy często charakteryzuje się wysokim stężeniem substancji niebezpiecznych w środowisku, przez co zostaje on wpisany do rejestru dotyczącego terenów zanieczyszczonych, prowadzonego przez GDOŚ. W zależności od typu zanieczyszczeń

należy podjąć odpowiednie działania mające na celu minimalizowanie ich oddziaływania lub całkowite usunięcie z terenu przemysłowego. W [16] można znaleźć dogłębną analizę przepisów prawnych, jednak w dostępnej literaturze brakuje schematu z podziałem na różne aspekty analizy, dodatkowo wskazując przy tym potencjalne ryzyko oraz możliwości. Na podstawie przywołanych aktów prawnych i publikacji [17] opracowaliśmy schemat uwzględniający aspekt prawny, techniczny i organizacyjny, rynkowy oraz ekonomiczny. Planujemy też przeanalizować możliwość przekształcenia terenów przemysłowych na cele mieszkaniowe w odniesieniu do kolejnych aspektów: technicznego i organizacyjnego, rynkowego oraz ekonomicznego.

Każdy aspekt należy analizować z uwzględnieniem przepisów formalnoprawnych, w związku z tym w trakcie dalszych prac oraz analiz w zakresie przedmiotowego problemu, schemat pokazany na rysunku będzie podlegał weryfikacji.

Literatura

- [1] Radziszewska-Zielina E, Adamkiewicz D, Szewczyk B, Kania O. Decision-Making Support for Housing Projects in Post-Industrial Areas. Sustainability. 2022; <https://doi.org/10.3390/su14063573>.
- [2] Yiming S, Hong L, Shuo L, Kirk T, Semple Frederic Coulone, Qing H, Jingyang G, Guanlin G, Qingbao G, Kevin C. J. Redevelopment of urban brownfield sites in China: Motivation, history, policies and improved management. Eco-Environment & Health. 2022; <https://doi.org/10.1016/j.eehl.2022.04.005>
- [3] Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz.U. nr 165, poz. 1359).
- [4] Turek A. Rewitalizacja obszarów przemysłowych na cele mieszkaniowe. Problemy Rozwoju Miast. 2013; 10/1: 71 – 86.
- [5] Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 1995 nr 16 poz. 78).
- [6] Program Rządowy dla Terenów Przemysłowych, Warszawa, 2004.
- [7] Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627).
- [8] Ustawa z 9 października o rewitalizacji (Dz.U. 2015 poz. 1777).
- [9] Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717).
- [10] Ziara J. Rewitalizacja terenów przemysłowych – niektóre uwarunkowania prawne i ekonomiczne. Problemy Ekologii. 2008; 12 (2): 96 – 99.
- [11] Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. 1982 nr 19 poz. 147).
- [12] Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. 2007 nr 75 poz. 493).
- [13] Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz.U. 2016 poz. 1395).
- [14] Gasidło K. Przekształcenia terenów przemysłowych – efekty i perspektywy badań i działań. Problemy Ekologii. 2018; 12 (2): 76 – 80.
- [15] Ahmad, Zhu Y, Ibrahim M, Waqas M, Waheed A. Development of a Standard Brownfield Definition, Guidelines, and Evaluation Index System for Brownfield Redevelopment in Developing Countries: The Case of Pakistan, Sustainability, 2018; <https://doi.org/10.3390/su10124347>.
- [16] Kawęcka A. Prawno-środowiskowa problematyka inwestycji typu brownfield. Nieruchomości przemysłowe, na których wystąpiło zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis. 2021; doi: 10.34616/141813.
- [17] Hammondab Ellis B, Frederic C, Hallett Stephen H, Russell T, Drew H, Kingdon A, Beriro Darren J. A critical review of decision support systems for brownfield redevelopment, Science of The Total Environment, 2022; <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.147132>.

Przyjęto do druku: 19.10.2022 r.