

Rewitalizacja a działania w zakresie ochrony i naprawy środowiska

W ramach niniejszego opracowania skupiono się na analizie proponowanych rozwiązań w ramach projektowanej ustawy o rewitalizacji¹, ale jedynie w kwestii związanej ze środowiskiem². O ile zagadnienia dotyczące określania działań naruszających środowisko oraz przeciwdziałania temu są od dawna przedmiotem regulacji prawnych, to aspekt ten w połączeniu z działaniami rewitalizacyjnym stanowił lukę prawną.

* mgr Łukasz Stelmaszczyk – doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

Negatywnym zjawiskom na obszarach zdegradowanych niejednokrotnie towarzyszy również zniszczenie środowiska. Znalazło to swój wyraz w art. 4 projektowanej ustawy o rewitalizacji, gdzie wśród zamkniętego katalogu zjawisk warunkujących nadanie statusu zdegradowanego określone obszarowi, wskazano bezpośrednio wystąpienie negatywnych działań środowiskowych, obok społecznych, gospodarczych, przestrzenno-funkcjonalnych oraz technicznych. W uzasadnieniu do projektowanej ustawy określono obszar zdegradowany jako „obszar gminy, znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk, przy czym najistotniejsze jest wskazanie na zjawiska ze sfery społecznej, które wystąpić muszą w każdym przypadku. Pozostałe zjawiska, ze sfery gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej mają w stosunku do nich charakter uzupełniający, składając się na wielowątkowy charakter degradacji, która jednak zawsze musi zawierać w sobie element społeczny.” W odniesieniu do tzw. zjawisk uzupełniających w projektowanej ustawie wyraźnie zaznaczono³, że już wystąpienie zjawiska jednego rodzaju przynosi zamierzony skutek, w postaci przyznania gminie możliwości utworzenia obszaru zdegradowanego. Takie rozwiązania należy ocenić pozytywnie, gdyż nawarstwienie negatywnych, uzupełniających działań określonego rodzaju może poszerzyć skalę społeczną degradacji określonego terenu.

Ustawodawca w sposób przykładowy określił, co należy rozumieć pod pojęciem negatywnych zjawisk każdego rodzaju. W kontekście działań środowiskowych doprecyzowano, że chodzi w szczególności: o degradację środowiska, przekroczenie norm środowiskowych oraz składowanie odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych. Z jednej strony zastosowanie, poprzez użycie zwrotu „w szczególności”, otwartego katalogu działań naruszających środowisko, nie wyklucza zaklasyfikowania również innych negatywnie wpływających na środowisko zjawisk, które przyczyniają się do degradacji danego obszaru.

Z drugiej zaś przytoczone przykłady działań nie są do końca trafne, bowiem należy przyjąć, że degradacja środowiska jest to właśnie stan środowiska, który powstał na skutek takich negatywnych zjawisk jak np. przekroczenie dopuszczalnych norm środowiska czy niewłaściwe składowanie odpadów. Z kolei nie zawsze pojawienie się tych negatywnych zjawisk doprowadzi do zdegradowania danego obszaru. O tym, kiedy mamy do czynienia z tak negatywnym oddziaływaniem w zakresie

¹ Analiza dotyczy projektu z dnia 11 maja 2015 r. ustawy o rewitalizacji zamieszczonego na: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271760/katalog/12285805#12285805> (dostęp: 2015-08-06)

² Zgodnie z art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2013.1232 j.t. z późn. zm.) przez „środowisko - rozumie się przez to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.”

³ Wymieniając te zjawiska użyto spójnika alternatywy łącznej „lub”.

przekroczenia dopuszczalnych norm środowiskowych czy składowaniem odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych stanowią wyraźnie przepisy odrębne. W związku z tym, powinno dążyć się do tego, aby w projektowanej ustawie o rewitalizacji odwołanie do tych przepisów odrębnych zostało w wyraźny sposób zaznaczone. Ponadto, rozróżnienie skali tych zjawisk będzie miało wpływ na to, czy dany obszar uzyska jedynie status obszaru zdegradowanego, czy może zostanie zaklasyfikowany już jako obszar rewitalizacji. Zgodnie bowiem z art. 5 projektowanej ustawy o rewitalizacji, szczególna koncentracja negatywnych zjawisk na obszarze zdegradowanym, w tym również tych o charakterze środowiskowym, powoduje, że obszar ten uzyskuje status obszaru rewitalizacji. Użycie pojęcia nieostrego, jakim jest „szczególna koncentracja”, może rodzić problemy interpretacyjne. Dlatego, jak postulowano wyżej, wykorzystując ustalenia z przepisów odrębnych, należałoby doprecyzować poziom oddziaływania negatywnych zjawisk środowiskowych warunkujący albo utworzenie obszaru zdegradowanego, albo już obszaru rewitalizacji.

W ramach negatywnych zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych uzasadniających utworzenie obszaru zdegradowanego w sposób oczywisty odniesiono się do kwestii środowiskowych. Odbyło się to poprzez przytoczenie jako przykładu tych zjawisk: niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych. Również w ramach zjawisk technicznych, wśród proponowanych działań, które mogą prowadzić do degradacji poszczególnych obszarów, nawiązano pośrednio do kwestii środowiskowych. Wskazano na brak funkcjonowania rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska. Utworzony na tej podstawie obszar zdegradowany należy porównać z tzw. strefą przemysłową. Zgodnie z art. 136a ustawy Prawo ochrony środowiska, strefę przemysłową tworzy się na obszarach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania i równocześnie użytkowanych zgodnie z przeznaczeniem. Strefę przemysłową tworzy się, jeżeli mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu. Uogólniając, można stwierdzić, że degradacja środowiska będąca następstwem określonych zjawisk technicznych w ramach strefy przemysłowej, staje się podstawą do utworzenia obszaru zdegradowanego. Jednak w związku z tym, że w ramach strefy przemysłowej negatywne oddziaływanie na środowisko jest działaniem nieuniknionym, to dopiero całkowite zaprzestanie oddziaływania w tej strefie negatywnych zjawisk technicznych może doprowadzić do jej przekształcenia w obszar zdegradowany i podjęcia rewitalizacji, jeżeli oczywiście jest to uzasadnione skalą zniszczeń środowiska.

Jak widać w projekcie ustawy o rewitalizacji, działania w kontekście naruszenia środowiska, uzasadniające utworzenie obszaru zdegradowanego, są zjawiskiem powszechnym, funkcjonującym samodzielnie, jak również wynikającym z większo-

ści innych zdefiniowanych zjawisk na gruncie tej ustawy. Takie rozdrobnienie pojęciowe wydaje się być nieuniknione, bowiem działania środowiskowe przenikają się w ramach różnych zjawisk, w tym właśnie przestrzennych czy techniczno-budowlanych.

Odniesienia do działań środowiskowych w kontekście rewitalizacji będą znajdowały się w poszczególnych indywidualnych dokumentach, wśród których podstawowe znaczenie przypisano gminnym programom rewitalizacji. Jak wskazano w art. 11 projektowanej ustawy o rewitalizacji, przedmiotowy program ma składać się z części diagnostycznej oraz realizacyjnej. W ramach tej pierwszej części zostanie zawarta w szczególności diagnoza obszaru gminy, obejmująca analizę określonych negatywnych zjawisk, w tym również tych środowiskowych. W oparciu o tę diagnozę zostaną wyznaczone granice obszaru zdegradowanego, obejmujące np. tereny zniszczone środowiskowo. Z kolei w części realizacyjnej (tworzonej dla wyznaczonego w drodze uchwały obszaru rewitalizacji) określa się najpierw cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań mające na celu eliminację negatywnych zjawisk, w tym środowiskowych. Następnie, wskazuje się służącą ich realizacji listę przedsięwzięć rewitalizacyjnych, z wyraźnym zaznaczeniem, że może to dotyczyć również działań o charakterze środowiskowym. W odniesieniu do najważniejszych przedsięwzięć będzie zachodziła konieczność ich szczegółowego opisu, zawierającego co najmniej: nazwę i wskazanie podmiotów go realizujących, zakres realizowanych zadań, lokalizację, szacowaną wartość oraz prognozowane rezultaty wraz ze sposobem ich oceny w odniesieniu do celów rewitalizacji. W celu zapewnienia prawidłowości zaplanowanych działań rewitalizacyjnych w ramach programu rewitalizacji, podlega on zaopiniowaniu przez właściwe organy ochrony środowiska, w tym m.in. regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który wypowiada się w zakresie form ochrony przyrody. Jak wiadomo, opinia nie ma charakteru wiążącego dla podmiotu tworzącego program rewitalizacji, jednak stanowi dla niego cenne źródło informacji, pochodzącej od instytucji specjalizującej się w danej dziedzinie.

Interpretując pojęcie przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, w uzasadnieniu do projektowanej ustawy o rewitalizacji wskazano jedynie, że może nim być w szczególności „zamierzenie budowlane (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku prawo budowlane⁴) lub przedsięwzięcie, o którym mowa w ustawie z dnia 3 października 2008 r. udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.” Nie rozstrzygnięto jednak, czy pod pojęciem działań rewitalizacyjnych należy rozumieć działania istotne z punktu widzenia ochrony środowiska, jak np.: remediację oraz inne działania wskazane w ustawie Prawo ochrony środowiska, rekultywację w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych

⁴ Dz.U.2013.1409 j.t. z późn. zm.

i leśnych⁵, czy przedsięwzięcia podejmowane zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶. Najbardziej zasadnym, w kontekście rewitalizacyjnych działań środowiskowych, byłoby odwołanie się do rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁷. Działania rewitalizacyjne można by utożsamiać ze wskazanymi tam działaniami naprawczymi przez które, zgodnie z art. 6 pkt 3 tej ustawy, rozumie się: „wszelkie działania, w tym działania ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, a także działania kompensacyjne; do działań naprawczych zalicza się w szczególności przeprowadzenie remediacji, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków, prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej na danym terenie.”

W tym zakresie działania rewitalizacyjne mają przede wszystkim charakter działań następczych, jednak należałoby zastanowić się nad możliwością zastosowania również działań zapobiegawczych. Ich definicja znajduje się w art. 6 ust. 4 wskazanej wyżej ustawy, zgodnie z którą są to: „działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowanie lub ograniczenie emisji.”

Podobnie jak i przy kwalifikowaniu danego obszaru jako obszaru zdegradowanego (a później obszaru rewitalizacji), tak i przy określaniu działań rewitalizacyjnych swoistego znaczenia nabiera kumulacja określonych sfer działania. W tym zakresie należy odnieść się, do – pomijanego na gruncie projektu ustawy o rewitalizacji – zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska jest to taki „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.” Wskazana zasada dokładnie oddaje istotę rewitalizacji, jednocześnie wskazując kierunek, w jakim powinny pójść prowadzone w ramach niej działania.

Na tej podstawie można wysnuć wniosek, co zostało również podkreślone w uzasadnieniu do projektowanej ustawy o rewitalizacji, że potrzebne jest zwiększanie kompleksowości działań rewitalizacyjnych poprzez zadbanie o synergię działań m.in.

⁵ Dz.U.2013.1205 j.t. z późn. zm.

⁶ Dz. U. z 2013. 21, z późn. zm.

⁷ Dz.U.2014.1789 j.t. z późn. zm.

w sferze infrastrukturalnej, społecznej, gospodarczej i środowiskowej. Wprawdzie projektowana ustawa zachęca do podejmowania tego typu interdyscyplinarnych czynności, jednak sposób przeprowadzania pojedynczo każdego z tych zabiegów jest regulowany odrębnymi przepisami prawa. W związku z tym, przepisy te powinny zostać tak znowelizowane przez projektowaną ustawę o rewitalizacji, aby również odnosiły się do pojęcia i znaczenia działań rewitalizacyjnych. Postulat ten na gruncie niniejszego opracowania dotyczy przepisów w zakresie ochrony środowiska (w tym głównie ustawy Prawo ochrony środowiska).