DOI: 10.34616/141813

Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis
2021 vol. 10 (2), 106–126

Anna Kawęcka[1]
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
ORCID: 0000-0002-4258-1443

Prawno-środowiskowa problematyka inwestycji typu *brownfield*. Nieruchomości poprzemysłowe, na których wystąpiło zanieczyszczenie powierzchni ziemi

Legal and environmental issues of brownfield investments. Post-industrial real estates with contamination of the earth's surface

Streszczenie

Artykuł odpowiada na najistotniejsze zagadnienia prawne, jakie stoją przed planującym zakupić nieruchomość z przeznaczeniem na inwestycję typu *brownfield*, na której występuje zanieczyszczenie gleby. Niniejsze opracowanie wyjaśnia, czym jest ustawowo zdefiniowana szkoda w środowisku oraz historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. W tekście zgromadzono podpowiedzi ukazujące źródła czerpania wiarygodnych informacji dotyczących występowania zanieczyszczeń na interesującej nabywcę nieruchomości oraz omówiono, na kim ciąży obowiązek zgłoszenia odnotowanego zanieczyszczenia lub szkody. W artykule opisano również sposoby przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych w stosunku do powstałych lub mogących wystąpić szkód w środowisku oraz historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, w tym problematykę remediacji, czyli procedury oczyszczenia gruntu. Celem pracy jest wskazanie obowiązków prawnych spoczywających na posiadaczu nieruchomości skażonej oraz metodyki postępowania mającego na celu legalne usunięcie zanieczyszczenia w zależności od jego rodzaju, aby móc w sposób właściwy zrealizować inwestycję na terenach poprzemysłowych.

Słowa kluczowe

remediacja, zanieczyszczenie, ochrona środowiska, gleba, nieruchomość

Abstract

The article answers the most important legal questions posed by those who are planning to buy real estate for a brownfield investment, where pollution of the earth's surface is located. This study explains legal definition of damage in environment and historical pollution of the earth's surface. It also advises where to get reliable information on the presence of pollution on the real estate, and who is obliged to report the pollution or damage. The article discusses the methods of carrying out preventive and remedial actions in relation to the environmental damage that has arisen or may occur and the

[1] Autorka ukończyła studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji UMCS, studia inżynierskie z zakresu gospodarki przestrzennej na Wydziale Nauk Ścisłych i Nauk o Zdrowiu KUL, a także studia podyplomowe Prawo Ochrony Środowiska organizowane przez Uniwersytet Wrocławski. Obecnie studiuje architekturę krajobrazu oraz pracuje w Wydziale Prawnym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

historical pollution of the earth's surface, including the issue of remediation – soil cleaning procedure. The aim of the study is to indicate the legal obligations of the owner of contaminated real estate and the methodology of proceedings aimed at legal removal of pollution, depending on its type, in order to be able to properly implement an investment in post-industrial areas.

Keywords

remediation, pollution, environmental protection, soil, real estate

1. Wstęp

Współcześnie, z uwagi na zmniejszające się zasoby gruntów, zwłaszcza w gęstej zabudowie miejskiej, coraz częściej pod nowe inwestycje nabywane są tereny, na których niegdyś nastąpiło zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Źródeł tego zanieczyszczenia, występującego powszechnie na terenach postindustrialnych, upatrywać można w istniejących kilka dziesięcioleci wstecz zakładach przemysłowych lub prowadzonej w sposób ekstensywny działalności gospodarczej, mającej niekorzystny wpływ na stan środowiska. Nie ma cienia wątpliwości, iż zmiany przeznaczenia zdegradowanych gruntów i wypełnienie nowymi funkcjami luk urbanistycznych należy uznać za zjawisko pozytywne, scalające miasto i ograniczające negatywne zjawisko rozlewania się zabudowy (tzw. *urban sprawl*[2]). Jednakowoż dla samego inwestora zakup tak położonej nieruchomości może okazać się problematyczny. Trudności czekające na nabywcę polegają na restrykcyjnych normach i wymogach stawianych na gruncie przepisów środowiskowych oraz wynikających z nich obowiązków spoczywających na władającym nieruchomością, mających na celu usunięcie zanieczyszczenia gleb lub występujących wód powierzchniowych.

2. Pojęcie inwestycji typu *brownfield*

Inwestycją typu brownfield w teorii planowania przestrzennego nazywane jest przekształcenie i ponowne wykorzystanie terenów postindustrialnych. Jak słusznie zauważa się w literaturze przedmiotu tereny poprzemysłowe (*brownfields*) są konsekwencją radykalnych zmian o podłożu socjologiczno-ekonomicznym mających miejsce w XX w. i przejścia z rolniczej struktury pracy do ery przemysłowej, a następnie

[2] Inaczej zwane eksurbanizacją, polegające na poszerzaniu granic miast i migracji zabudowy oraz funkcji miejskich na okoliczne tereny wiejskie i wchłanianiu przez ośrodek centralny mniejszych miejscowości, co prowadzi do wielu problemów komunikacyjnych (długie dojazdy do miejsca pracy), dużych wydatków na infrastrukturę (budowa sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, rozbudowa komunikacji publicznej), środowiskowych (zabudowa eliminująca siedliska roślin i zwierząt) czy społecznych (brak dostatecznej ilości placówek edukacyjnych i medycznych) i kulturowych (zasiedlanie wsi przez osoby mające swoje ośrodki życiowe w miastach, ubożenie lokalnych tradycji).

gwałtownej transformacji, polegającej na dominacji sektora usług, która trwa do dziś[3]. Szybkość zachodzących zmian nie pozwoliła na bieżącą adaptację pozostałości po zabudowaniach fabrycznych, a liczne problemy środowiskowe, nakład prac i środków niezbędnych na przywrócenie im wartości użytkowych, brak koncepcji pozwalającej na wykorzystanie zastanej architektury czy wreszcie nieuregulowany stan własnościowy odstręczał potencjalnych inwestorów. Wskutek powyższego do dziś na obszarach miast występują duże połacie niezagospodarowanych gruntów o charakterze poprzemysłowym. Mianem terenu poprzemysłowego określa się powierzchnię ziemi powstałą w wyniku różnych przekształceń antropogenicznych mających na celu działalność gospodarczo-techniczną, w tym obróbkę surowców i wytwarzanie towarów na szeroką skalę. W krajach rozwiniętych do terenów postindustrialnych kwalifikuje się również wszelkiego rodzaju tereny poprzemysłowe, począwszy od skażonych terenów powydobywczych, po dawne fabryki, zlokalizowane co do zasady w podupadających obszarach miasta[4]. Na gruncie polskiego prawodawstwa nie występuje legalna definicja terenów postindustrialnych, odwołuje się jednak do nich ustawa o rewitalizacji, wskazując, iż niezamieszkałe tereny poprzemysłowe, w tym poportowe i pogórnicze, powojskowe albo pokolejowe, mogą wejść w skład obszaru rewitalizacji w przypadku, gdy działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym[5]. Rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych w szczególności z uwagi na stan techniczny obiektów budowlanych oraz tych, w których przekroczone są standardy jakości środowiska, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie[6]. Ze względu na niedobór gruntów miejskich i złożoność rewitalizacji ich centrów, biorąc pod uwagę fakt, iż przywrócenie terenów zdegradowanych jest niezbędne do rozwiązywania problemów środowiskowych i promowania zrównoważonego rozwoju[7], ponowne wykorzystanie obszarów, na których niegdyś funkcjonowały fabryki i zakłady przetwórstwa, jest kluczowe dla prawidłowego rozwoju gospodarczo-przestrzennego miast. Ponowna zabudowa lub przekształcenie terenów

[3] H. Pavolová, T. Bakalár, E.M. Emhemed, Z. Hajduová, M. Pafčo, *Model of sustainable regional development with implementation of brownfield areas*, "Entrepreneurship and Sustainability Issues" 2019, vol. 6, no 3.

[4] S. Dasgupta, E.K.L. Tam, *Environmental review: A comprehensive review of existing classification systems of brownfield sites*, "Environmental Practice" 2009, vol. 11, s. 285-300.

[5] Art. 10 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485).

[6] Art. 2 w związku z art. 9 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

[7] N. Ahmad, Y. Zhu, M. Ibrahim, M. Waqas, A. Waheed, *Development of a Standard Brownfield Definition, Guidelines, and Evaluation Index System for Brownfield Redevelopment in Developing Countries: The Case of Pakistan*, "Sustainability" 2018, vol. 10, no 12, s. 1 i 2, https://doi.org/10.3390/su10124347.

poprzemysłowych wspiera zatem rozwój miast i zmniejsza masową presję inwestycyjną na tereny zielone, jednakże ze względu na występowanie zanieczyszczeń i zły stan gleby przywrócenie ich wartości użytkowych jest procesem złożonym[8]. Zauważyć należy, że obiekty poprzemysłowe pozostają w różnym stopniu zagospodarowania, co często decyduje o nadawanych im nowych funkcjach, do których najczęściej należy handel[9], usługi[10] czy mieszkalnictwo[11]. Niekiedy wśród zabudowań znajdują się cenne budowle, mające wiele walorów architektonicznych, które warto pozostawić, zaadaptować oraz wykorzystać jako atut nieruchomości. Inwestycje typu *brownfield* są preferowanymi typami inwestycji, w opozycji do inwestycji realizowanych na terenach dotychczas nieprzekształconych, najczęściej o charakterze rolno-leśnym, zwanymi inwestycjami *greenfield*. Obszary poprzemysłowe przeznaczane pod nowe inwestycje co do zasady charakteryzują się znaczną degradacją powierzchni ziemi, wynikającą z prowadzonej działalności gospodarczej i procesów wytwórczych z wykorzystaniem szkodliwych surowców i substancji.

3. Zanieczyszczenie substancją niebezpieczną

W pierwszej kolejności, w celu poprawnego zrozumienia zjawiska, niezbędne wydaje się zdefiniowanie pojęcia zanieczyszczenia. Zgodnie z objaśnieniem występującym w słowniku języka polskiego literalnie słowo „zanieczyszczać" oznacza – wprowadzić do czegoś szkodliwe substancje[12]. Kontekst interesujący badającego analizuje wprowadzanie szkodliwych substancji do środowiska, rozumianego z kolei jako: wszelkie elementy przyrodnicze, w tym przekształcone przez ludzkie oddziaływanie, a w szczególności wody, powietrze, kopaliny, klimat, krajobraz, a także powierzchnię ziemi oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej i wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami[13]. Istotne jest także wyjaśnienie enigmatycznego pojęcia substancji szkodliwej. Substancja niebezpieczna (zwana także szkodliwą) jest to substancja stwarzająca zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego bądź środowiska, zakwalifikowana co najmniej do jednej z następujących kategorii: bardzo toksyczne, toksyczne, szkodliwe, żrące, drażniące, uczulające, rakotwórcze, mutagenne, działające szkodliwie na rozrodczość, łatwopalne,

[8] C. De Sousa, *Brownfield redevelopment versus greenfield development: A private sector perspective on the costs and risks associated with brownfield redevelopment in the Greater Toronto Area,* "Journal of Environmental Planning and Management" 2000, vol. 43, s. 831–85.

[9] Np. Centrum Handlowe Manufaktura Łódź, Centrum Praskie Koneser czy Fort Służew.

[10] Za przykład może posłużyć hotel i spa Fabryka Wełny zlokalizowane w Pabianicach.

[11] Dla przykładu postępująca zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna w poprzemysłowej części warszawskiej dzielnicy Wola.

[12] Witryna internetowa: https://sjp.pwn.pl/sjp/zanieczyscic;2543248.html [dostęp: 12.03.2021].

[13] Art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.), dalej p.o.ś.

wysoce łatwopalne, skrajnie łatwopalne, o właściwościach utleniających i wybuchowych czy niebezpieczne dla środowiska[14]. Sama ustawa Prawo ochrony środowiska opisuje substancję niebezpieczną w nieco odmienny sposób, to znaczy: jako substancję albo mieszaniny różnych substancji, które ze względu na swoje właściwości biologiczno-chemiczne lub promieniotwórcze, w przypadku nieodpowiedniego stosowania bądź przetrzymywania mogą spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego bądź zagrożenie środowiska[15]. Podkreślenia wymaga fakt, iż ustawodawca bardzo precyzyjnie i w sposób rozwiewający wątpliwości pojęciowe, zgodne z zasadami techniki prawodawczej[16], zdefiniował sformułowania, którymi posługuje się w ustawie Prawo ochrony środowiska i ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, w słowniczku wyrażeń ustawowych.

4. Bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku i szkoda w środowisku

Na kanwie ustaw środowiskowych rozróżniono pojęcia: szkody w środowisku i bezpośredniego ryzyka powstania szkody w środowisku. Za szkodę w środowisku legislator uznał mierzalną i znaczącą negatywną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu poprzedniego, spowodowaną przez działania podmiotu korzystającego ze środowiska: w stanie wód, w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych[17], tudzież w powierzchni ziemi. Precyzując, przez szkodę w powierzchni ziemi rozumie się zanieczyszczenie gleby, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi. Bezpośrednim zaś zagrożeniem szkodą w środowisku jest wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości[18]. Odmiennie definiowane jest pojęcie szkody w środowisku, powstałej kilka dziesięcioleci wstecz i wiążącej się z działalnością fabryk i przemysłu, które nie skupiały się na spełnianiu norm ochrony środowiska.

[14] Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, https://www.ciop.pl/CIOPPortalWAR/appmanager/ciop/pl?_nfpb=true&_pageLabel=P144001320713463152913 10&html_tresc_root_id=16487&html_tresc_id=300001886&html_klucz=16487&html_klucz_spis=16487 [dostęp: 12.03.2021].

[15] Art. 3 pkt 37 p.o.ś. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.).

[16] W szczególności § 6 oraz § 21 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.).

[17] Zdefiniowane w ustawie o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.).

[18] Art. 6 pkt 1 oraz pkt 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2187 ze zm.), dalej u.z.s.ś.n.

5. Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi

Interesujące jest, iż nowelizacja ustawy Prawo ochrony środowiska z 2014 r.[19] wyodrębniła pojęcie historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Mianem historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi ustawodawca określa zanieczyszczenie, które powstało przed datą 30 kwietnia 2007 r. bądź też wynika z działalności, która została zakończona przed tym dniem[20]. Ponadto do kategorii historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi zaliczyć należy także szkodę w środowisku[21] powstałą na powierzchni ziemi spowodowaną przez zdarzenie lub też emisję, od których upłynęło więcej aniżeli lat trzydzieści. Dla potencjalnego inwestora bardzo istotne jest określenie rodzaju zanieczyszczenia oraz czasu jego powstania występującego na nieruchomości, z uwagi na odmienne rygory prawne oraz ewentualny reżim odpowiedzialności za powstałe szkody w środowisku, co szczegółowo omawia dalsza część opracowania. Dlatego też przed realizacją inwestycji typu *brownfield* polegającej, jak już wspomniano, na ponownym wykorzystaniu terenów infrastruktury przemysłowej, zwłaszcza tych, co do których istnieje przypuszczenie, iż występuje na nich historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi lub powstała szkoda w środowisku, niezwykle ważne jest przeprowadzenie szczegółowego badania *due dilligence*. Badanie to nazywane badaniem należytej staranności przeprowadza się w celu oszacowania ryzyka inwestycyjnego, mogącego wystąpić zarówno w sferze finansowej, jak i potencjalnie mającego wpływ na wydłużenie planowanego czasu realizacji przedsięwzięcia.

6. Sposoby ustalenia występowania zanieczyszczenia

Kluczowe dla zainteresowanego nabyciem nieruchomości lub podjęciem inwestycji na posiadanym gruncie jest ustalenie stanu faktycznego dotyczącego występowania zanieczyszczeń powierzchni ziemi. W pierwszej kolejności informacje dotyczące występowania zanieczyszczenia powierzchni ziemi pozyskać można od organu, jakim jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej też GDOŚ). GDOŚ prowadzi równolegle dwa rejestry – rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku (na podstawie

[19] Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, *Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi a ocena oddziaływania na środowisko*, http://www.gdos.gov.pl/historyczne-zanieczyszczenie-powierzchni-ziemi-a-ocena-oddzialywania-na-srodowisko [dostęp: 12.04.2021].

[20] Art. 3 ust 5a p.o.ś.

[21] Zgodnie z definicją wynikającą z art. 6 pkt 11 lit. c u.z.s.ś.n. rozumiana jako: mierzalna negatywna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, oceniana w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska.

art. 26a u.z.s.ś.n.) oraz rejestr historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (na podstawie art. 101c p.o.ś.).

Pierwszy z wymienionych rejestrów dotyczy zanieczyszczeń niebędących historycznymi zanieczyszczeniami powierzchni ziemi, czyli powstałych po 30 kwietnia 2007 r.[22] W rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku zamieszcza się: informacje dotyczące zgłoszeń, w tym rodzaj, charakterystykę, miejsce i czas wystąpienia szkody, informacje o podejmowanych działaniach zapobiegawczych i naprawczych oraz osiągniętych w ich wyniku efektach ekologicznych. Ponadto rejestr zawiera dane identyfikujące przedsiębiorcę oraz określenie przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej zgodnie z PKD[23], dane podmiotu korzystającego ze środowiska, którego działalność była przyczyną bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, oraz adres jego zamieszkania albo adres siedziby, jak również informacje o postępowaniach administracyjnych i sądowo-administracyjnych toczących się w sprawach bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku lub szkód w środowisku[24]. Do działalności stwarzających ryzyko powstania szkód z całą pewnością zaliczyć należy[25]:

- działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- działalność z zakresu międzynarodowego obrotu odpadami;
- działalność regulowaną wymogami ustawy o odpadach (w tym zbieranie lub przetwarzanie odpadów wymagające uzyskania zezwolenia);
- eksploatację instalacji wymagającą uzyskania pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
- działalność wymagającą uzyskania zgody wodnoprawnej w zakresie wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, pobory oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych czy też retencjonowania śródlądowych wód powierzchniowych;
- działalność z zakresu ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych;
- działalność z zakresu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz działalność polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż;

[22] Wyłączenie historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi – wynika z art. 4 pkt 1 u.z.s.ś.n.

[23] Polska Klasyfikacja Działalności.

[24] Art. 26a ust. 2 u.z.s.ś.n.

[25] Zestawienie opracowane na podstawie art. 3 u.z.s.ś.n., który zawiera doprecyzowanie rodzajów prowadzonej działalności, która z dużym prawdopodobieństwem może powodować szkody w środowisku, w odniesieniu do konkretnych aktów prawnych regulujących tę działalność.

- produkcję, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport: substancji stwarzających zagrożenie i mieszanin stwarzających zagrożenie w rozumieniu przepisów o substancjach chemicznych i ich mieszaninach oraz środków ochrony roślin, produktów biobójczych czy też innych towarów niebezpiecznych.

Identyfikacja prowadzenia wyżej wymienionych działalności na nieruchomości przeznaczonej do nabycia jest uzasadnioną przesłanką, na podstawie której można spodziewać się, iż przedmiotowa nieruchomość będzie wpisana do rejestru, co powoduje obowiązki podjęcia działań naprawczych.

Jak wspomniano wyżej, do obowiązków Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska należy również prowadzenie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. W niniejszym rejestrze gromadzone są informacje o potencjalnych historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi oraz historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi, w tym o ich charakterystyce, czasie i miejscu wystąpienia oraz aktualnym statusie terenu, na którym występują (o wykorzystaniu terenu obecnie, o rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej zgodnie z klasyfikacją PKD, a także, o ile takie informacje są dostępne – działalności prowadzonej w przeszłości, jak również dane władającego tą powierzchnią), w tym o przeprowadzonych remediacjach oraz osiągniętych w ich wyniku efektach ekologicznych[26]. Szczegółowo zakres danych gromadzonych w rejestrze określa rozporządzanie[27]. Rodzaje działalności mogących z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, wraz ze wskazaniem przykładowych dla tych działalności zanieczyszczeń, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi[28]. W ten sposób, jeżeli inwestor posiada informacje lub na etapie badania dostępnych źródeł powzięte zostaną dane o prowadzeniu w przeszłości przedsiębiorstwa lub działalności zajmującej się poniżej wymienionymi branżami, istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż zanieczyszczenie występujące na danej nieruchomości wpisane zostało do rejestru zanieczyszczeń historycznych GDOŚ. Do wskazanych rodzajów działalności zalicza się zakłady[29]:

- posiadające instalacje do wytwarzania energii i paliw (w tym: instancje do spalania paliw o nominalnej mocy nie mniejszej niż 50MW, instalacje do rafinacji

[26] Art. 101c p.o.ś.

[27] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (Dz. U. poz. 1397 ze zm.).

[28] Biuletyn informacji publicznej powiatu radomskiego, https://www.spradom.finn.pl/bipkod/19306716 [dostęp: 19.04.2021].

[29] Zestawienie opracowane na podstawie załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz. U. poz. 1395 ze zm.).

ropy naftowej lub gazu, instalacje do produkcji koksu, instalacje do zgazowania i upłynniania węgla);

- posiadające instalacje do produkcji i obróbki metali (w tym: instalacje do prażenia lub spiekania rud metali, w tym rudy siarczkowej, instalacje do produkcji surówki żelaza lub stali surowej, instalacje do obróbki i odlewania stali lub stopów żelaza, instalacje do produkcji metali nieżelaznych, rud metali, koncentratów, surowców wtórnych w wyniku procesów metalurgicznych, chemicznych lub elektrolitycznych, instalacje do powierzchniowej obróbki metali, materiałów, tworzyw sztucznych);
- posiadające instalacje w przemyśle mineralnym (w tym: instalacje do produkcji klinkieru cementowego, wapna w piecach, tlenku magnezu, instalacje do wytwarzania produktów z azbestu, instalacje do produkcji szkła i włókna szklanego, wytapiania substancji mineralnych, instalacje do produkcji wyrobów ceramicznych);
- w których znajdują się instalacje w przemyśle chemicznym (w tym m.in. służące do wytwarzania: węglowodorów, tworzyw sztucznych, kauczuków syntetycznych, barwników, pigmentów, środków powierzchniowo czynnych, gazów, kwasów, zasad, soli, nawozów, środków ochrony roślin, produktów biobójczych, produktów leczniczych lub środków farmaceutycznych, materiałów wybuchowych);
- zajmujące się szeroko pojętą gospodarką odpadami;
- posiadające inne instalacje objęte rozporządzeniem (jak np. instalacje do produkcji masy włóknistej z drewna, papieru lub tektury, płyt wiórowych, instalacje do konserwacji drewna, instalacje wykorzystywane w przemyśle włókienniczym i garbarskim, instalacje do chowu i hodowli drobiu i trzody chlewnej, instalacje do unieszkodliwiania padłych zwierząt i produktów ubocznych, instalacje do powierzchniowej obróbki rzeczy z wykorzystaniem rozpuszczalników, instalacje do obróbki węgla pierwiastkowego, instalacje wykorzystywane przy składowaniu podziemnym dwutlenku węgla, instalacje do oczyszczania ścieków).

Jeżeli zatem wszelkie okoliczności wskazują na fakt, iż na nieruchomości prowadzona była ekstensywna, wysokoemisyjna działalność gospodarcza czy też rolnicza, szczególnie historycznie prowadzona w minionym komunistycznym systemie ustrojowym, z uwagi na brak poszanowania standardów i norm środowiskowych, konieczna jest weryfikacja rejestrów pod kątem występowania zanieczyszczeń na interesującej inwestora nieruchomości.

Udostępnienie danych znajdujących się w rejestrach następuje na podstawie złożonego w formie pisemnej[30] wniosku zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[31]. Co istotne, na wnioskującym nie spoczywa obowiązek wykazywania interesu prawnego ani faktycznego w udostępnieniu wskazanej informacji[32], tym samym rozumieć należy, iż nie musi on być dysponentem nieruchomości, co do której stanu informacje pragnie pozyskać. Na władzach publicznych (w tym organie, jakim jest GDOŚ) ciąży szczególny obowiązek udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu organu[33]. Udostępnieniu podlegają informacje dotyczące stanu elementów środowiska, takich jak: powierzchnia ziemi, powietrze oraz woda[34]. Jak podkreśla się w doktrynie, informacja o środowisku jest szczególnym rodzajem informacji publicznej, zatem do trybu jej udzielenia nieuregulowanego wyżej wymienioną ustawą zastosowanie będą miały zasady ogólne, wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Ponadto bazą danych pomocną przy ustaleniu występowania zanieczyszczenia na konkretnej nieruchomości jest publicznie dostępny geoserwis środowiskowy, prowadzony przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska. Poprzez dobór odpowiedniego podkładu kartograficznego można uzyskać dane, zaprezentowane w przystępnej formie graficznej, z podziałem na jednostki ewidencyjne terenu i czerpać z nich wiedzę dotyczącą występowania szkody i zanieczyszczenia środowiska zlokalizowanych na konkretnej nieruchomości. Geoportal powinien jednak mieć charakter subsydiarny, nie stanowi on bowiem źródła prawa, a jedynie bazuje i udostępnia dane zgromadzone w zasobach organu.

Poniżej dla przykładu fragment mapy dla części Miasta Stołecznego Warszawy, gdzie ikony koloru czerwonego oznaczają: szkody i bezpośrednie zagrożenia szkodą w środowisku, natomiast ikony niebieskie świadczą o występowaniu historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi.

[30] Obligatoryjność formy pisemnej wynika z art. 12 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.), dalej u.u.i.ś.o.

[31] Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska – Rejestry GDOŚ, https://www.gdos.gov.pl/rejestry-szkod-i-historycznych-zanieczyszczen [dostęp: 19.04.2021].

[32] T. Filipowicz, *Komentarz do art. 21, teza 3*, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, 2020, Legalis/el.

[33] Art. 8 ust. 1 u.u.i.ś.o.

[34] Art. 9 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.o.

Źródło: Opracowanie graficzne w oparciu o wycinek mapy z serwisu GDOŚ, http://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/ [dostęp: 23.04.2021].

Jednakże wspomniany już Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie jest jedynym organem obowiązanym do identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Do obowiązków starosty należy zaliczyć ustalenie działalności mogącej z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Nadto starosta ustala listę substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na działalność prowadzoną przed 30 kwietnia 2007 r. Również na tym organie spoczywa obowiązek analizy dostępnych informacji na temat zagrożenia zanieczyszczeniem gruntu, a w razie potrzeby – zlecenie pierwszego etapu badań zanieczyszczeń przez akredytowane laboratorium[35]. Na podstawie zebranych danych starosta sporządza wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi[36]. Wykaz ten jest aktualizowany co dwa lata. Dlatego też nie mniej ważne, w celu kompleksowego zbadania stanu powierzchni ziemi na nieruchomości poprzemysłowej, jest skierowanie wniosku do starosty o udzielenie informacji publicznej w zakresie posiadanych przez niego danych środowiskowych.

Podkreślenia wymaga fakt, że weryfikacja danych zgromadzonych przez organy władzy publicznej nie gwarantuje w dalszym ciągu, iż nabywca nie będzie zobowiązany do przeprowadzenia działań naprawczych czy też remediacyjnych. Przedstawiona sytuacja będzie miała miejsce w szczególności, gdy inwestor posiada wiedzę o istniejącym na nieruchomości historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi lub powstałej

[35] Art. 101d p.o.ś.

[36] Szczegóły dotyczące danych, które zawiera wykaz znajdują się w art. 101d ust. 7 p.o.ś.

w środowisku szkodzie z uwagi na ustawowy obowiązek zgłoszenia leżący na tym, kto taką informację poweźmie.

7. Obowiązek zgłoszenia szkody w środowisku i historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi

Szczególny obowiązek prawny zgłoszenia odnotowanych szkód w środowisku spoczywa na korzystającym ze środowiska. Mianem podmiotu korzystającego ze środowiska określa się przedsiębiorcę, czyli osobę fizyczną, osobę prawną oraz ułomną osobę prawną[37], a także wspólników spółki cywilnej wykonujących działalność gospodarczą[38], przedsiębiorcę zagranicznego i osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie[39], jak również inne jednostki organizacyjne korzystające ze środowiska, niezależnie od zakresu[40] tego korzystania. Ponadto do kręgu podmiotowego korzystających ze środowiska zaliczamy osoby fizyczne nieprowadzące działalności, lecz korzystające ze środowiska w zakresie wymagającym uzyskania pozwolenia[41]. Adresatem norm prawnych nakładających obowiązek zgłoszenia, wynikających z ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, jest co do zasady powodujący powstanie tych szkód – czyli omówiony korzystający ze środowiska. Niemniej jednak, jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, jest on obowiązany do podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych solidarnie z podmiotem korzystającym ze środowiska, który je spowodował[42]. Władającym powierzchnią ziemi jest w szczególności właściciel nieruchomości lub też inny podmiot ujawniony w katastrze nieruchomości[43]. Zatem solidarna[44] odpowiedzialność nabywcy (właściciela) nieruchomości polegała będzie na zobowiązaniu do podjęcia pełni działań naprawczych na tej samej zasadzie co korzystający ze środowiska, który *de facto* szkody te spowodował. Wskutek spełniania obowiąz-

[37] W myśl art. 33[1] ustawy – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.), dalej jako k.c.

[38] Art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.).

[39] W zakresie zarówno upraw rolnych, chowu/hodowli zwierząt, jak i ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa czy rybactwa śródlądowego.

[40] Ustawa Prawo ochrony środowiska w swoim art. 4 wyróżnia trzy rodzaje korzystania ze środowiska: powszechne (przysługujące każdemu, bez użycia instalacji, dla zaspokojenia osobistych potrzeb jak rekreacja), zwykłe (wykracza poza zakres powszechnego korzystania, lecz wciąż nie jest obwarowane uzyskaniem pozwolenia, a także korzystanie wykraczające poza ramy korzystania zwykłego, jednakże wymagające pozwolenia.

[41] Zakres podmiotów zaliczanych do korzystających ze środowiska wynika z art. 3 pkt 20 p.o.ś.

[42] Art. 12 ust 2 u.z.s.ś.n.

[43] Ewidencji gruntów i budynków, której prowadzenie uregulowano ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne z dnia 17 maja 1989 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.).

[44] Istota zobowiązania solidarnego wynika z art. 366 k.c.

ku przez któregokolwiek z kilku (władający i korzystający) zobowiązanych, pozostałe zobligowane podmioty pozostają z niego zwolnione. Kluczową przesłanką odpowiedzialności właściciela nieruchomości (władającego powierzchnią ziemi) jest zatem – jak się wydaje – posiadanie wiedzy o zaistniałej szkodzie, którą winien był powziąć przy zachowaniu należytej staranności.

Pierwszym z przypadków, w jakich istnieje obowiązek dokonania zgłoszenia szkody, jest ten, gdy bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku nie zostało zażegnane, mimo przeprowadzenia działań zapobiegawczych, bądź gdy mimo ich przeprowadzenia szkoda w środowisku wystąpiła. Wówczas podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska[45]. Do organów ochrony środowiska w myśl art. 376 p.o.ś. zalicza się: wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę, sejmik województwa, marszałka województwa, wojewodę, ministra właściwego do spraw klimatu, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Brak sprecyzowania jednego z pośród powyższych organów wydaje się uprawniać zobligowanego do spełnienia wymogu zgłoszenia poprzez skierowanie go do któregokolwiek z wyżej wymienionych organów. Stwierdzenie to wydaje się dopuszczalne zwłaszcza w świetle przepisów postępowania administracyjnego[46], które regulują przekazywanie podań – rozumianych jako wszelkiego rodzaju oświadczenia stron oraz innych uczestników postępowania, z którymi występują oni wobec organu[47], do organu właściwego. Mimo powyższych rozważań najbardziej odpowiednim organem, do którego zgłaszanie zaistniałej szkody jest zasadne, wydaje się właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska. Zgodnie bowiem z art. 7 u.z.s.ś.n. organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (RDOŚ). Ponadto regulamin organizacyjny RDOŚ wyodrębnia wyspecjalizowane departamenty zajmujące się szkodami w środowisku[48]. Mimo zatem braku klarownych przepisów precyzujących organ ochrony środowiska, do którego należy dokonywać zgłoszenia, skierowanie go do regionalnego dyrektora ochrony środowiska powinno znacząco usprawnić proces.

[45] Art. 11 ust. 1 u.z.s.ś.n.

[46] Art. 65 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735), dalej jako k.p.a.

[47] R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 63*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* 2020, Legalis/el.

[48] Czego przykład stanowi Zarządzenie nr 18 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 14 grudnia 2018 r. – Regulamin Organizacyjny Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie – Rozdział II § 6 ust. 1 pkt 1 lit. d).

Co istotne, władający powierzchnią ziemi może zwolnić się od subsydiarnej odpowiedzialności ponoszonej wspólnie z korzystającym, jeżeli niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub szkodzie w środowisku dokona zgłoszenia na podstawie art. 24 u.z.s.ś.n. Wspomniany przepis stwarza możliwość zgłoszenia do organu ochrony środowiska każdemu, kto odnotował wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku. Zgłoszenie takie powinno zawierać imię i nazwisko albo nazwę podmiotu zgłaszającego oraz jego adres, dane podmiotu korzystającego ze środowiska, możliwie dokładne wskazanie miejsca oraz datę powstania szkody (lub zakres czasowy, w którym szkoda lub bezpośrednie nią zagrożenie wystąpiło), a także opis stwierdzonej sytuacji i rodzaj powstałej lub grożącej szkody. Nadto, jeżeli istnieje taka możliwość, do zgłoszenia powinno się dołączyć dokumentację potwierdzającą wystąpienie szkody wraz z nazwami substancji powodujących ryzyko i wyniki badań zanieczyszczenia powierzchni ziemi wykonane przez akredytowane laboratorium[49]. Organ ochrony środowiska jest obowiązany przyjąć zgłoszenie.

Nieco odmiennie i w oparciu o inne podstawy prawne dokonywane są zgłoszenia historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Przede wszystkim obowiązek zgłoszenia obciąża władającego powierzchnią ziemi w rozumieniu art. 3 pkt 44 p.o.ś.[50] Jeżeli władający, co do zasady właściciel nieruchomości, stwierdził historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, jest on zobowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska[51]. Inaczej niż w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku, ustawodawca sprecyzował organ ochrony środowiska, do którego należy dokonywać zgłoszeń, co należy uznać za słuszne i z pewnością przyspieszające przeprowadzenie procedur administracyjnych. Zgłoszenie dokonywane przez władającego powinno zawierać: dane identyfikujące podmiot zgłaszający, adres i numer działki ewidencyjnej, na której historyczne zanieczyszczenie występuje, a także czas wystąpienia zanieczyszczenia powierzchni ziemi, w tym, w miarę możliwości, dokumenty uprawdopodobniające, że zgłoszenie dotyczy historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, i dokumenty, które potwierdzają wystąpienie zanieczyszczenia gleb i wód, w tym nazwy substancji powodujących ryzyko oraz wyniki badań zanieczyszczenia powierzchni ziemi[52]. Ponadto, podobnie jak w przypadku uregulowań dotyczących szkody w środowisku, każdy, kto stwierdził potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, może zgłosić ten fakt do organu ochrony środowiska, jakim jest starosta. Ponownie w przypadku historycznego zanieczyszczenia powierzchni zie-

[49] Elementy, jakie winno zawierać zgłoszenie, wymieniono w oparciu o art. 24 ust. 3 i 4 u.z.s.ś.n.
[50] Pojęcie to zostało omówione w akapicie powyżej.
[51] Art. 101e ust. 1 p.o.ś.
[52] Art. 101e ust. 2 p.o.ś.

mi precyzyjne określono organ, do którego należy kierować zgłoszenia, co czyni regulację Prawo ochrony środowiska przejrzystą. Zakres danych wymaganych do zgłoszenia jest tożsamy z przytoczonym zgłoszeniem dokonywanym w przypadku wystąpienia szkody w środowisku przez osobę nieposiadającą tytułu prawnego do nieruchomości.

8. Podjęcie działań zapobiegawczych, naprawczych i remediacja gruntów zanieczyszczonych

Założenia ochrony powierzchni ziemi to m.in. podejmowanie działań prewencyjnych mających na celu zapobieganie zanieczyszczeniu substancjami powodującymi ryzyko lub też podejmowanie działań naprawczych, gdy nie udało się owego zanieczyszczenia uniknąć bądź gdy zastany stan środowiska tego wymaga, w tym przeprowadzenie remediacji[53]. Pojęciem remediacji określa się zabiegi polegające na poddaniu gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu[54]. Często spotykanym zjawiskiem jest mylenie pojęcia remediacji z rekultywacją, występującą najczęściej na gruncie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i oznaczającą nie więcej niż przywrócenie wartości użytkowych gruntom rolno-leśnym poprzez poprawę rzeźby terenu, odtworzenie utraconych właściwości gleb czy uregulowanie stosunków wodnych. W pojęciu rekultywacji nie mieści się usuwanie z powierzchni ziemi substancji fizykochemicznych powodujących zagrożenie[55]. Zatem w świetle obecnych przepisów prawnych zamienne stosowanie pojęć rekultywacji i remediacji jest niedopuszczalne.

Aby ustalić zakres działań, do jakich może być potencjalnie zobligowany nabywający nieruchomość, w pierwszej kolejności należy przyjrzeć się bliżej okolicznościom, gdy na nieruchomości występuje bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku. W obliczu takiej sytuacji podmiot, który korzysta ze środowiska, jak również solidarnie z nim władający powierzchnią ziemi, który zgodził się na prowadzoną działalność lub posiada wiedzę o spowodowaniu owego zagrożenia na należącej[56] do niego nieruchomości, mają obowiązek niezwłocznego podjęcia działań mających na celu zapobieżenie wystąpieniu

[53] Art. 101 p.o.ś. – wyjaśnia, na czym polega ochrona powierzchni ziemi.

[54] Definicja remediacji znajduje się w art. 3 pkt 31b p.o.ś.

[55] Więcej na ten temat w: D. Wałkowski, *Od rekultywacji do remediacji*, 14.11.2013, https://codozasady.pl/p/od-rekultywacji-do-remediacji [dostęp: 29.04.2021].

[56] Co do zasady przyjmuje się, iż władający posiada prawo własności nieruchomości bądź z powodu innego tytułu prawnego jest wpisany do katastru nieruchomości.

szkody. Jeżeli zaś szkody nie udało się uniknąć, podmioty te bądź którykolwiek z podmiotów zobowiązane są do podjęcia działań zapobiegających kolejnym szkodom, pogorszeniu stanu elementów przyrodniczych i negatywnym skutkom dla ludzkiego zdrowia. Władający lub korzystający ze środowiska powinni zmierzać do ograniczenia szkody w środowisku, która już wystąpiła, w tym do natychmiastowego opanowania, powstrzymania czy usunięcia albo ograniczenia w inny sposób zanieczyszczenia lub oddziaływania czynników szkodliwych, a następnie podjęcia działań naprawczych[57]. Kryterium oceny wystąpienia szkody w środowisku w powierzchni ziemi jest zmiana albo zmiany, powodujące mierzalny skutek w postaci przekroczenia dopuszczalnej zawartości w glebie lub w ziemi co najmniej jednej substancji powodującej ryzyko[58]. Metodologię oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, w tym dopuszczalne zawartości poszczególnych substancji, etapy identyfikacji terenów zanieczyszczonych, metodyki wykonywania badań, określa precyzyjnie rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Warunki przeprowadzenia działań naprawczych podejmowanych co do zasady przez podmiot korzystający ze środowiska, bądź zastępczo przez władającego powierzchnią ziemi, powinny być uzgodnione z organem ochrony środowiska. Legislator ponownie nie precyzuje, o jaki organ ochrony środowiska chodzi, zasadne jest jednak interpretowanie tego przepisu łącznie z art. 7 ust. 1 u.z.s.ś.n. i uznanie, iż organem tym będzie regionalny dyrektor ochrony środowiska. Wniosek o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych w odniesieniu do szkody w środowisku w powierzchni ziemi zawiera projekt planu remediacji obejmujący: informacje dotyczące obszaru wymagającego przeprowadzenia remediacji (w tym: adresu, powierzchni i numerów ewidencyjnych działek), informacje dotyczące substancji powodujących ryzyko wraz z badaniami zanieczyszczenia gleb wykonanymi przez akredytowane laboratorium[59], nazwy substancji powodujących ryzyko oraz ich prognozowana zawartość w ziemi, jaka wystąpi po przeprowadzeniu procesu remediacji. Ponadto we wniosku powinny się znaleźć informacje dotyczące: obecnego i przyszłego sposobu użytkowania nieruchomości, o ile jest znany, właściwości fizykochemicznych gleby oraz rodzaju pokrycia terenu (w tym informacje o szacie roślinnej oraz posadowionych obiektach budowlanych), jak również dane dotyczące budowy geologicznej i warunków hydrogeologicznych w takim zakresie, jaki jest potrzebny do oceny występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska. Kluczowe jest zawarcie we wniosku opisu planowanego sposobu i terminu przeprowadzenia remediacji, jak również

[57] Art. 9 ust. 2 pkt 1 i 2 u.z.s.ś.n.

[58] § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz. U. poz. 1383 ze zm.).

[59] W związku z art. 147a ust. 1 pkt 1 lub ust. 1a p.o.ś. wymogi, jakie powinno spełniać akredytowane laboratorium, określa ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności.

określenie kryteriów dotyczących potwierdzenia przeprowadzenia działań remediacyjnych i terminu przedłożenia dokumentacji z jej przeprowadzenia[60]. Organ ochrony środowiska uzgadnia warunki przeprowadzenia działań naprawczych poprzez wydanie decyzji administracyjnej nakładanej na wnioskodawcę, określającej teren przeprowadzenia remediacji, nazwy substancji, oczekiwaną ich zawartość w glebie po przeprowadzeniu działań naprawczych, sposób przeprowadzenia tych działań, ich terminy i oczekiwany sposób potwierdzenia wykonania działań (w szczególności przedłożenie wyników badań laboratoryjnych zanieczyszczenia gleb)[61]. Regionalny dyrektor ochrony środowiska przed wydaniem decyzji podejmuje szereg działań mających na celu zasięgnięcie opinii właściwych organów co do sposobu i zakresu działań remediacyjnych. Podmiot obowiązany do przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych informuje organ ochrony środowiska o ich zakończeniu. Koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych ponosi podmiot korzystający ze środowiska lub solidarnie z nim – władający[62]. Podmiotowi, który podjął działania zapobiegawcze lub naprawcze w celu zapobieżenia szkodzie w środowisku lub jej naprawie i wskazał, iż szkoda ta spowodowana została przez osobę trzecią, przysługuje cywilnoprawne roszczenie regresowe względem sprawcy bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku na podstawie art. 376 k.c.

Drugim przypadkiem, jaki należy rozważyć, jest obligatoryjny obowiązek podjęcia działań remediacyjnych w sytuacji występującego na interesującym inwestora gruncie historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Zasadą wynikającą z art. 101h p.o.ś. jest fakt, że to na władającym powierzchnią ziemi (najczęściej właścicielu) spoczywa obowiązek przeprowadzenia remediacji. Wyłączenie odpowiedzialności władającego z ponoszenia odpowiedzialności uregulowane w ust. 2 wyżej wymienionego przepisu w praktyce w przypadku nabycia na cele inwestycyjne, które ma mieć miejsce w przyszłości lub nastąpiło po 30 kwietnia 2007 r., które to przypadki faktycznie rozważa niniejszy artykuł, nie będzie mogło znaleźć zastosowania. Władający bowiem aby zwolnić się z odpowiedzialności, musiałby wykazać, iż historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi zostało spowodowane przez inny podmiot dopiero po dniu objęcia przez niego władania nad nieruchomością[63]. Remediacja historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi przeprowadzana jest na podstawie planu remediacji, ustalanego przez organ

[60] Art. 13 ust. 2a u.z.s.ś.n.

[61] Art. 13 ust. 3 pkt 2 u.z.s.ś.n.

[62] Art. 22 u.z.s.ś.n.

[63] Istnieje pewien wyjątek od niniejszej zasady, mianowicie gdy na postawie przepisów prawa ochrony środowiska sprzed nowelizacji władający dokonał do dnia 30 czerwca 2004 r. zgłoszenia staroście faktu powstania zanieczyszczenia spowodowanego przez podmiot trzeci, które to zanieczyszczenie powstało przed dniem 1 października 2001 r. – szerzej na ten temat w: J. Jerzmański, *Komentarz do art. 101h*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2019, Legalis/el.

ochrony środowiska w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej na podstawie wniosku zawierającego plan remediacji, złożonego przez władającego. Wniosek powinien być przedłożony w formie pisemnej wraz z zapisem jego wersji elektronicznej do właściwego miejscowo regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Elementy projektu planu remediacji w wypadku występującego na nieruchomości historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi są tożsame z omówionymi elementami projektu planu remediacji w odniesieniu do szkody w środowisku w powierzchni ziemi. Podobnie jak w wypadku usunięcia występującej szkody w środowisku plan remediacji ustala organ ochrony środowiska – dookreślony – regionalny dyrektor ochrony środowiska, w drodze decyzji[64].

Ustawodawca w stanowionych uregulowaniach nie pominął również kwestii dopuszczalnych sposobów przeprowadzenia remediacji. W ten sposób za podstawową formę jej przeprowadzenia uważa się usunięcie zanieczyszczenia. Pozostałymi metodykami wykonywania działań remediacyjnych są: zmniejszenie ilości zanieczyszczeń lub ograniczenie możliwości rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń i ich kontrolowanie poprzez okresowe prowadzanie badań zanieczyszczenia gleb, przeprowadzenie samooczyszczania powierzchni ziemi lub ewentualne działania wspomagające samooczyszczanie i kontrolowanie skuteczności tego procesu. Alternatywnymi sposobami prowadzenia działań remediacyjnych są: ograniczenie dostępu ludzi do zanieczyszczonego terenu lub zmiana dotychczasowego sposobu użytkowania zanieczyszczonego terenu[65]. Wymienione sposoby są dopuszczalne tylko wówczas, gdy zanieczyszczenia nie da się usunąć przy zastosowaniu współczesnych technologii lub negatywne dla środowiska skutki działań prowadzonych w celu usunięcia zanieczyszczenia byłyby niewspółmiernie wysokie w stosunku do potencjalnych korzyści osiągniętych w środowisku. Z odmiennych od podstawowego trybów prowadzenia remediacji można również skorzystać, gdy usunięcie zanieczyszczeń byłoby niezasadne z uwagi na ekonomikę przeprowadzenia procesu, związaną z horrendalnymi kosztami oczyszczania, bądź też gdy władający powierzchnią ziemi wykaże, że zanieczyszczenie nastąpiło przed dniem 1 września 1980 r.[66]

9. Podsumowanie

Konkludując, podjęcie inwestycji na terenach po byłych zakładach przemysłowych wiąże się dla inwestora z istotnym ryzykiem w postaci potencjalnego występowania na nieruchomości zanieczyszczenia powierzchni ziemi, w tym szkody w środowisku lub

[64] Elementy tej decyzji zawarto w art. 101l ust. 4 p.o.ś. – są one zbliżone do występujących w wypadku decyzji ustalającej plan remediacji szkody w środowisku, dlatego też autorka zrezygnowała z omówienia niniejszego zjawiska powtórnie.

[65] Art. 101q p.o.ś.

[66] Art. 101q ust. 3 p.o.ś.

historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Za powstałe zanieczyszczenia odpowiedzialny jest co do zasady korzystający ze środowiska w przypadku wystąpienia szkody, a solidarnie z nim władający powierzchnią ziemi, czyli właściciel lub osoba, której prawo do nieruchomości ujawniono w ewidencji gruntów i budynków, o ile powziął informację o wystąpieniu niniejszej szkody. Ponadto również osoba władającego będzie odpowiedzialna za przeprowadzenie częstokroć czasochłonnych i kosztochłonnych działań remediacyjnych, mających na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko. Jeżeli nawet, na podstawie odmiennych okoliczności, to organ ochrony środowiska będzie zobligowany do przeprowadzenia remediacji[67], władający powierzchnią ziemi musi mieć na uwadze, iż będzie obowiązany umożliwić działania, w tym udostępnić nieruchomość. Ustawy środowiskowe przewidują również szereg negatywnych konsekwencji za brak przeprowadzenia obligatoryjnych działań, polegających na zapobieżeniu grożącej szkodzie, naprawie powstałej szkody i remediacji, włącznie z przewidzianymi przepisami karnymi, czego jednak precyzyjne omówienie wykracza poza zakres tematyczny niniejszego opracowania. Kupujący zatem grunty postindustrialne powinien przed podjęciem decyzji inwestycyjnej przeprowadzić dokładne badanie służące powzięciu informacji o występujących zanieczyszczeniach i zaplanować koszt i czas remediacji w programie przedsięwzięcia.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 155 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2187 ze zm.).

[67] Na podstawie art. 101i p.o.ś.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz. U. poz. 1395 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (Dz. U. poz. 1397 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz. U. poz. 1383 ze zm.).

Zarządzenie nr 18 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 14 grudnia 2018 r. – Regulamin Organizacyjny Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie.

Literatura

Filipowicz T., *Komentarz do art. 21, teza 3*, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, 2020, Legalis/el.

Jerzmański J., *Komentarz do art. 101h*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2019, Legalis/el.

Stankiewicz R., *Komentarz do art. 63*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2020, Legalis/el.

Artykuły

Ahmad N., 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, vol. 10(12), https://doi.org/10.3390/su10124347.

Dasgupta S., Tam E.K.L., *Environmental review: A comprehensive review of existing classification systems of brownfield sites*, "Environmental Practice" 2009, vol. 11.

De Sousa C., *Brownfield redevelopment versus greenfield development: A private sector perspective on the costs and risks associated with brownfield redevelopment in the Greater Toronto Area*, "Journal of Environmental Planning and Management" 2000, no. 43.

Pavolová H., Bakalár T., Emhemed E.M., Hajduová Z., Pafčo M., *Model of sustainable regional development with implementation of brownfield areas*, "Entrepreneurship and Sustainability Issues" 2019, vol. 6, no. 3.

Wałkowski D., *Od rekultywacji do remediacji*, 14.11.2013, https://codozasady.pl/p/od-rekultywacji-do-remediacji [dostęp: 29.04.2021].

Źródła internetowe

Słownik języka polskiego, https://sjp.pwn.pl/sjp/zanieczyscic;2543248.html [dostęp: 12.03.2021].

Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, https://www.ciop.pl/CIOPPortalWAR/appmanager/ciop/pl?_nfpb=true&_pageLabel=P144001320713463152913 10&html_tresc_root_id=16487&html_tresc_id=300001886&html_klucz=16487&html_klucz_spis=16487 [dostęp: 12.03.2021].

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska – Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi a ocena oddziaływania na środowisko, http://www.gdos.gov.pl/historyczne-zanieczyszczenie-powierzchni-ziemi-a-ocena-oddzialywania-na-srodowisko [dostęp: 11.04.2021].

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Olsztynie – Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, https://www.gov.pl/web/rdos-olsztyn/historyczne-zanieczyszczenie-powierzchni-ziemi [dostęp: 16.04.2021].

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska – Rejestry GDOŚ, https://www.gdos.gov.pl/rejestry-szkod-i-historycznych-zanieczyszczen [dostęp: 19.04.2021].

Biuletyn Informacji Publicznej powiatu radomskiego, https://www.spradom.finn.pl/bipkod/19306716 [dostęp: 19.04.2021].

Opracowania graficzne

Opracowanie graficzne w oparciu o wycinek mapy z zasobów Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, http://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/ [dostęp: 23.04.2021].