

## Możliwości i ograniczenia zagospodarowania nieużytków przemysłowych

### Prospects and constraints of post-industrial areas utilization

Iwona Markuszewska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych, Instytut Geografii Fizycznej i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego, Zakład Geografii Kompleksowej i Kartografii, ul. Dziegiełowa 27, 61-680 Poznań, e-mail: iwmark@amu.edu.pl

---

**Abstract:** Due to restructurization of Polish economy after 1990 post-industrial areas have been appeared in a big way, especially in extractive industry regions. These industrial areas, existing very often inside urban areas, will have to be rehabilitated. The revitalization of post-industrial areas is a long-term process generating by interrelations between remediation, land use planning, urban design, environmental and social matters, and financial aspects. For efficient realization the revitalization projects also a participation public-private partnership is really important. This article concentrated on prospects and constraints of post-industrial areas utilization. The special attention has been paid on main problem connected with revitalization.

**Key words:** post-industrial areas, revitalization, utilization

**Słowa kluczowe:** nieużytki przemysłowe, rewitalizacja, zagospodarowanie

### Wstęp

Restrukturyzacja polskiej gospodarki po roku 1990, związana z wprowadzaniem i rozwojem mechanizmów gospodarki wolnorynkowej, objęła m.in. sferę działalności przemysłowej. Reorientacja przemysłu była przyczyną kryzysu, który odczuła m.in. branża wydobywcza, co w konsekwencji przyczyniło się do upadłości wielu nierentownych przedsiębiorstw. Z reorganizacją przemysłu powiązane były również przekształcenia własnościowe, które w dużej liczbie przypadków spowodowały powstanie nieużytków przemysłowych. Grunty te są zwykle zanieczyszczone, o znacznie przekroczonych dopuszczalnych wartościach stężeń substancji chemicznych. W celu przywrócenia tym terenom funkcji użytkowych oraz estetycznych walorów krajobrazu odnawia się przekształcony obszar, podejmując różne zabiegi w ramach prac rekultywacyjnych. Nadanie nowej jakości nieużytkom przemysłowym stwarza korzystne przesłanki do ich zagospodarowania.

Obecnie w skali kraju nieużytki przemysłowe<sup>1</sup> zajmują znaczącą powierzchnię, ale w skali regionalnej największe ich obszary korespondują z zasięgiem występowania w przeszłości okręgów i miast przemysłowych. Obserwowana w ostatnim dziesięcioleciu aktywizacja nieużytków przemysłowych

nadała obiektom i terenom zdegradowanym nowe funkcje społeczno-gospodarcze. Działania te, zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju, pozwalają na ponowne wykorzystanie terenów, a tym samym ograniczenie zasobów gruntów do tej pory nieużytkowanych. Jednak pomimo coraz większego zainteresowania nieużytkami poprzemysłowymi, ich zagospodarowanie jest procesem trudnym, napotykanym na szereg ograniczeń, wynikających z braku odpowiednich rozwiązań formalnoprawnych, organizacyjnych oraz finansowych. Celem niniejszego opracowania było wskazanie możliwości i ograniczeń związanych z zagospodarowaniem nieużytków poprzemysłowych w Polsce.

## **Możliwości i ograniczenia zagospodarowania nieużytków poprzemysłowych**

Polskie doświadczenia z zakresu rekultywacji<sup>2</sup> i zagospodarowania terenów poprzemysłowych, mające wieloletnią tradycję, skupiały się głównie na przywracaniu wartości użytkowej obszarom zdegradowanym na skutek bezpośrednich prac wydobywczych. Preferowanym sposobem zagospodarowania zwałowisk było ich zalesianie, natomiast wyrobiska poeksploatacyjne wykorzystywano najczęściej jako zbiorniki wodne lub składowiska odpadów. Brak zainteresowania zabudową poprzemysłową sprawił, że ulegała ona dewastacji, a tylko nieliczne obiekty infrastruktury zostały odnowione i zaadaptowane zwykle na cele użytkowe, tj. mieszkaniowe i biurowe, rzadziej zaś przywracano działalność przemysłową. W ostatnich latach na terenach nieczynnych zakładów przemysłowych zaczęto podejmować tzw. działania rewitalizacyjne<sup>3</sup>. Sprowadzają się one do wyburzenia istniejącej zabudowy i wprowadzenia nowej wielkopowierzchniowej, funkcjonującej jako centra usługowo-handlowe. Jako przykłady mogą posłużyć: Stary Browar – Centrum Sztuki Handlu i Biznesu w Poznaniu, centrum handlowe Silesia City Center w Katowicach zajmujące teren dawnej kopalni Gottwald, Centrum Handlowe Zakopianka na terenie dawnych zakładów sodowych Solvay w Krakowie, Centrum Kulturalno-Usługowo-Handlowe Manufaktura w Łodzi powstałe na terenie dawnych zakładów włókienniczych Poznańskiego. Te spektakularne przedsięwzięcia nie zawsze jednak mają wiele wspólnego z rewitalizacją rozumianą jako odnowa istniejących obiektów przemysłowych, ponieważ w tym przypadku pojęcie to jest nadużywane. Nie można bowiem mianem rewitalizacji określać budowy nowych obiektów, które mają naśladować dawną architekturę.

Ze względu na to, że w przeszłości rozwój przemysłu niejednokrotnie determinował proces urbanizacyjny, obecnie obserwuje się występowanie nieużytków poprzemysłowych w centralnych częściach miast. Taka lokalizacja podwyższa atrakcyjność terenów poprzemysłowych dla inwestorów prywatnych (Gasidło 1998), a dodatkowo znaczenia nabiera potencjał kulturowy oraz architektoniczny. Korzyścią jest też dogodne położenie komunikacyjne oraz dostępność infrastruktury.

<sup>1</sup> Tereny poprzemysłowe, na których została zakończona działalność gospodarcza, to tereny zdegradowane, nie użytkowane lub nie w pełni wykorzystane (Program Rządowy... 2004), z których obecnością zwykle wiążą się niekorzystne zmiany w sferze ekonomicznej, społecznej, przestrzennej i ekologicznej (przyrodniczej). W zakres nieużytków poprzemysłowych wchodziły nieużytki poeksploatacyjne obejmujące grunty przekształcone przez działalność wydobywczą, jak również tereny zakładów przerobczych oraz zaplecza administracyjno-technicznego.

<sup>2</sup> Rekultywacja polega na przywróceniu do stanu poprzedzającego niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu oraz na przywróceniu gleby i gruntu do stanu wymaganego standardami jakości (ustawa prawo geologiczne i górnicze, ustawa prawo ochrony środowiska). Co prawda nie istnieje *ustawa o rekultywacji*, jako odrębny akt prawny, to jednak problem odnowy zdegradowanych elementów środowiska znalazł się w ustawach: prawo geologiczne i górnicze, prawo ochrony środowiska, o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Według zaleceń Polskiej Normy (PN-G-07800:2002) zrehabilitowany teren zagospodarowuje się w kierunku leśnym, rolnym lub wodnym.

<sup>3</sup> „Program rządowy dla terenów poprzemysłowych” (2004) określa rewitalizację jako proces rekultywacji i ponownego zagospodarowania terenu, w tym przebudowę i modernizację istniejącego pokrycia terenu. Pomimo powszechnego posługiwania się pojęciem rewitalizacji nie ma ono odzwierciedlenia w przepisach prawnych, a już od początku lat 90. ubiegłego stulecia trwają prace nad projektem ustawy rewitalizacyjnej (nazwanej „ustawą o odnowie miast”).

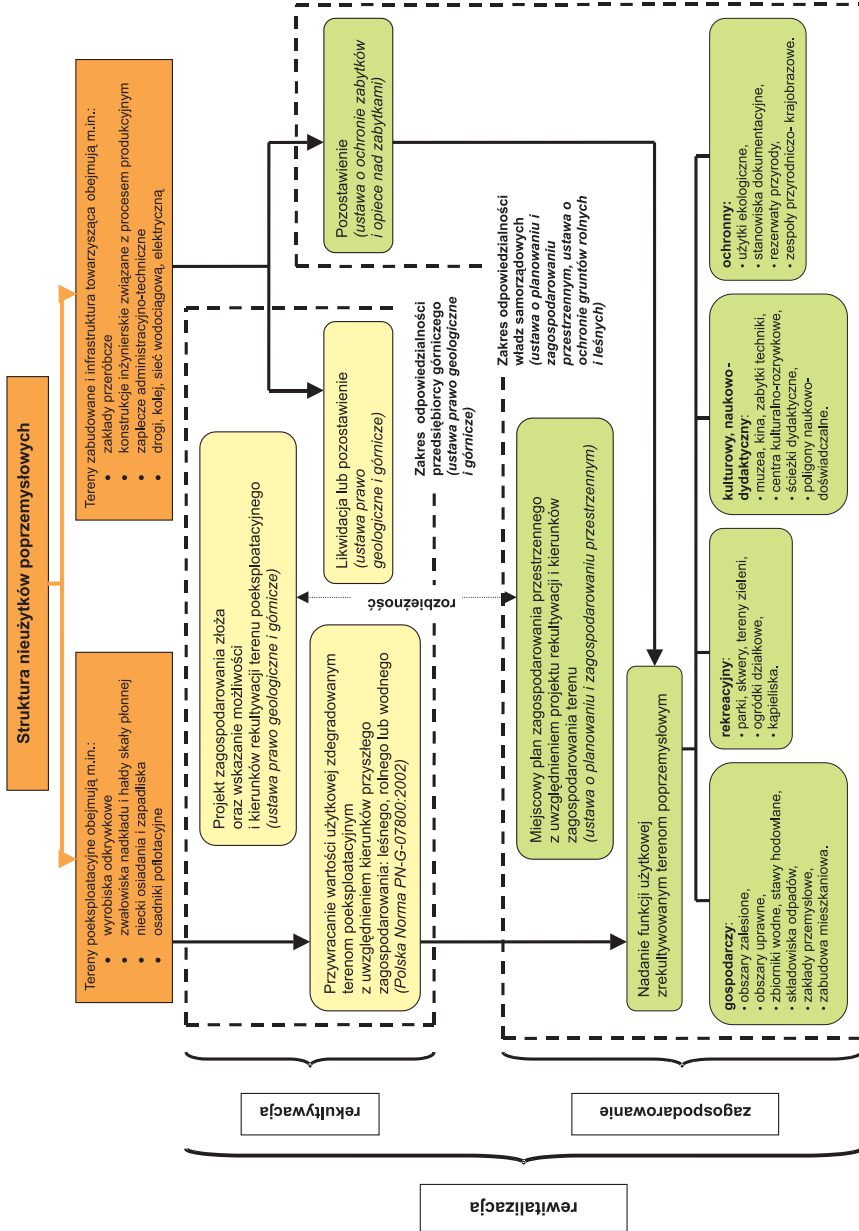
Rewitalizacja nieużytków przemysłowych przynosi wiele korzyści, widocznych w sferze gospodarczej, społecznej, przestrzennej i ekologicznej (Domański 2000). Wprowadzanie nowych funkcji usługowych lub przemysłowych stymuluje rozwój gospodarczy, stwarza nowe miejsca pracy oraz przyczynia się do wzrostu dochodów gminy. Odnowa zdegradowanego obszaru poprawia jakość życia mieszkańców, a ponadto zaspokaja potrzeby społeczności lokalnej w zakresie usług, mieszkalnictwa i terenów rekreacyjnych.

W procesie zagospodarowania nieużytków przemysłowych ważne jest ustalenie stanu prawnego gruntu i nieruchomości, ponieważ niejasna sytuacja własnościowa często jest jedyną przeszkodą uniemożliwiającą lub opóźniającą rozpoczęcie prac rewitalizacyjnych. Wskazanie właściciela gruntu jest szczególnie istotne wtedy, kiedy nieużytkowany obszar jest zdegradowany i wymaga przeprowadzenia rekultywacji. Zapis ustawy prawo ochrony środowiska zobowiązuje właściciela gruntu do przeprowadzenia rekultywacji, a tym samym poniesienia przez niego kosztów związanych z odnową terenu. Warto podkreślić, że sprawcą degradacji danego obszaru nie zawsze jest podmiot aktualnie nim władający. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, kiedy np. dawne przedsiębiorstwa państwowe oraz tereny porzucone przez właścicieli prywatnych, ze względu na reorganizację i długoletnie nieużytkowanie, stały się własnością skarbu państwa, który musi przejąć na siebie obowiązek rekultywacji (ustawa prawo ochrony środowiska). Jednak władze samorządowe rzadko wykazują zainteresowanie wieloletnimi nieużytkami przemysłowymi zarówno w zakresie ich rewitalizacji, jak stworzenia ich rejestru i prowadzenia monitoringu. Kwestii spornych nie ma w odniesieniu do terenów, na których aktualnie prowadzona jest działalność górnicza, ponieważ podmiotem odpowiedzialnym za rekultywację jest przedsiębiorca górniczy (ustawa prawo geologiczne i górnicze).

Zawężając analizowany problem wyłącznie do terenów eksploatacyjnych, już na etapie sporządzania dokumentacji rekultywacyjnej należałoby uwzględnić przyszłe funkcje użytkowe terenu, a najistotniejsze prace i koszty powinny być wzięte pod uwagę podczas prac rekultywacyjnych. Jednak ustawodawca wprowadził wyraźny podział kompetencji: odpowiedzialność za przeprowadzenie rekultywacji spoczywa na przedsiębiorcy górniczym, natomiast zagospodarowanie terenu leży w gestii władz lokalnych bądź prywatnych inwestorów (ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawa prawo górnicze i geologiczne, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) (ryc. 1). Ponadto przedsiębiorca górniczy nie ma prawnie określonych zasad sporządzania dokumentacji rekultywacji oraz zagospodarowania obszaru poeksploatacyjnego. Z tego względu przedsiębiorca górniczy swoją rolę jako uczestnika procesu rekultywacji ogranicza do minimalnych posunięć, i to nie tylko na etapie opracowania dokumentacji. Właściciel kopalni, zdając sobie sprawę z tego, że po zaprzestaniu wydobycia nie będzie dłużej użytkownikiem terenu, zakres prac rekultywacyjnych ogranicza do wykonania niezbędnych zabiegów. Poza tym nie ma również prawnie ustalonego terminu rozpoczęcia rekultywacji, zatem decyzję o jej podjęciu podejmuje się na krótko przed zamknięciem kopalni, przy czym wiadomo, że na tym etapie działalności przedsiębiorca nie posiada odpowiedniego kapitału na realizację swoich zobowiązań rekultywacyjnych.

W odniesieniu do zabudowy i infrastruktury przemysłowej zapisy ustawy prawa geologicznego i górniczego pozostawiają przedsiębiorcy wybór dwóch możliwości: zachowanie obiektów z jednoczesnym ich zabezpieczeniem lub ich likwidację. Warto zaznaczyć, że rewitalizacja obiektów architektury przemysłowej jest kłopotliwa zarówno technicznie, jak i finansowo, i z tego względu kopalnia decyduje się na jej demontaż, a tym samym zawęża swój zakres odpowiedzialności rekultywacyjnej. Likwidacja obiektów kopalni, zakładów przemysłowych czy budynków administracyjno-technicznych przeczy stanowisku zaprezentowanemu w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która nakazuje ochronę obiektów techniki bez względu na stan ich zachowania.

Zrekultywowany nieużytek przemysłowy powinien zostać zaadaptowany dla celów użytkowych, a zgodnie z wymogiem prawnym jest to zakres prac władz samorządowych. Niezależnie od tego, do władz



Ryc. 1. Zakres odpowiedzialności w procesie rewitalizacji  
 Fig. 1. The scope of the responsibility in the revitalization process  
 Źródło: Opracowanie własne.  
 Source: Prepared by the author

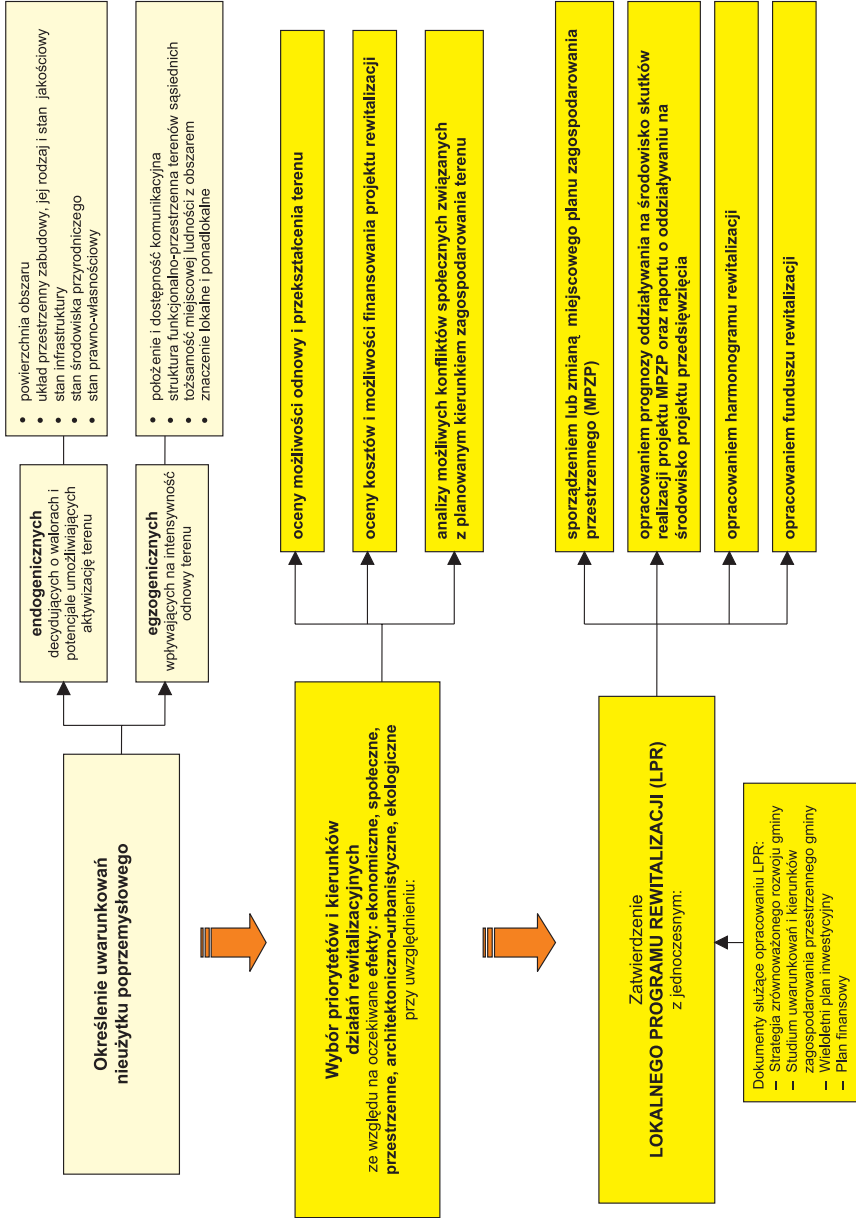
lokalnych należy również sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP) dla obszarów, które są zdegradowane i wymagają rewitalizacji (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W sytuacji, kiedy mowa o nieużytku poeksploatacyjnym, założenia planu miejscowego, a w szczególności forma zagospodarowania terenu, nie są konsultowane z przedsiębiorcą górnictwem. Ten zaś w planach rekultywacji uwzględnia własną propozycję zagospodarowania terenu, która rzadko pokrywa się z kierunkiem zagospodarowania danego nieużytku zaproponowanym przez planistów opracowujących miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ponadto nie ma ustawowego obowiązku sporządzania przez władze gminne MPZP, a jak pokazują doświadczenia, dokument ten jest opracowywany dopiero na etapie projektowania danej inwestycji. Natomiast sama propozycja zagospodarowania terenu zawarta w planie nie jest obligatoryjna i wiążąca.

Inną barierą sprawnego przebiegu działań rewitalizacyjnych jest ich finansowanie. W odniesieniu do terenów poeksploatacyjnych sytuacji nie rozwiąże fundusz likwidacji zakładu górnictwa, bo zgromadzone na nim środki mogą pokryć zaledwie część kosztów. Istniejące fundusze krajowe i europejskie mogłyby wspomóc działalność rewitalizacyjną, jednak ze względu na skomplikowaną procedurę ich pozyskania traktowane są jako ograniczone źródło finansowania inwestycji. Prywatni inwestorzy, dysponujący znaczącym kapitałem, rzadko zainteresowani są podjęciem inwestycji na terenie zdegradowanym, który przed zagospodarowaniem wymaga podjęcia gruntownej odnowy. Mając możliwość wyboru, przedsiębiorcy decydują się na podjęcie inwestycji na obszarze dotychczas niezagospodarowanym. Natomiast władzom lokalnym zależałoby na ożywieniu nieużytków, jednak brak odpowiednich funduszy publicznych jest przeszkodą na drodze w ich zainwestowaniu. W takiej sytuacji rola samorządu lokalnego sprowadza się do opracowania systemu zachęt i udogodnień dla podmiotów prywatnych w celu pobudzenia ich aktywności inwestycyjnej. Mowa tu o oddłużeniu gruntu, poprawie stanu infrastruktury, wprowadzeniu ulg podatkowych i obniżaniu stawek za dzierżawę.

W związku z powyższym konieczne staje się zwrócenie większej uwagi na problem rewitalizacji nieużytków przemysłowych na szczeblu gminnym. Podstawą do działań rewitalizacyjnych dla nieużytków przemysłowych jest opracowanie lokalnego programu rewitalizacji (LPR), którego uproszczoną procedurę zaprezentowano na rycinie 2. Lokalny program rewitalizacji określa działania przewidziane do wykonania w celu odnowy zdegradowanego terenu, jak również zawiera plan finansowy z uwzględnieniem źródeł finansowania. Działania w ramach lokalnego programu rewitalizacji powinny obejmować całość nieużytku, a nie wyłącznie jego wybrany fragment, co jednak nie oznacza wykluczenia obecności kilku mniejszych inwestycji. Natomiast proponowane rozwiązania powinny nawiązywać do istniejącej struktury funkcjonalno-przestrzennej terenów sąsiednich. W celu zapewnienia realizacji działań rewitalizacyjnych należy równocześnie z opracowywaniem lokalnego programu rewitalizacji sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub wprowadzić zmiany w granicach obszaru objętego programem rewitalizacji.

## **Wnioski**

Rewitalizacja terenów przemysłowych jest procesem długotrwałym, a jego realizacja wymaga stabilnych zasad organizacyjnych oraz długoterminowego planu finansowego, zaś warunkiem sprawnego przebiegu projektów rewitalizacyjnych jest współuczestnictwo sektora: publicznego, prywatnego i obywatelskiego. Należy pamiętać o tym, że stworzenie korzystnych warunków formalnoprawnych i finansowych nie zapewni wykonania projektów rewitalizacyjnych, jeżeli żadna ze stron nie jest w ten proces zaangażowana.



Ryc. 2. Schemat opracowania lokalnego programu rewitalizacji.  
 Fig. 2. The pattern of the local revitalization programme compilation  
 Źródło: Opracowanie własne.  
 Source: Prepared by the author

Działania rewitalizacyjne stymulują rozwój gospodarczy i nadają nową wartość środowisku społeczno-kulturowemu. Dzięki odnowie substancji architektonicznej oraz infrastruktury wzrasta atrakcyjność inwestycyjna terenu. Poprzez remediację gruntu i odnowę krajobrazu poprawia się jakość życia, a ponowne wykorzystanie nieużytków przemysłowych stwarza możliwość ograniczenia zapotrzebowania na grunty do tej pory niezainwestowane. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że działania rewitalizacyjne muszą być uzasadnione ekonomicznie, realizowane powinny być te przedsięwzięcia, które zapewnią zwrot kapitału zainwestowanego, a w przyszłości będą przynosiły zysk.

## **Literatura**

- Domański B. 2000. Restrukturyzacja terenów przemysłowych w miastach. W: Z. Ziobrowski, D. Ptaszycka-Jackowska, A. Rabowska, A. Geissler (red.), Rewitalizacja, rehabilitacja i restrukturyzacja – odnowa miast. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków, s. 107–142.
- Gasidło K. 1998. Problemy przeszłości terenów przemysłowych. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Architektura z. 37.
- Polska Norma „Górnictwo odkrywkowe. Rekultywacja. Ogólne wytyczne projektowania”, PN-G-07800:2002.
- Program rządowy dla terenów przemysłowych (projekt) 2004. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. nr 16, poz. 78. z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. nr 228, poz. 1947 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 162, poz. 1568).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717. z późniejszymi zmianami).