



Ryszard UBERMAN¹

Zabezpieczenie środków finansowych na likwidację zakładu górniczego działającego na podstawie koncesji udzielonej przez starostę

Streszczenie: Obowiązujące w Polsce Prawo geologiczne i górnicze nie reguluje w sposób zadawalający zabezpieczenia środków finansowych na likwidację kopalń i rekultywację terenów pogórnich.

Sukcesywnie gromadzenie środków na koncie funduszu likwidacji zakładu górniczego nie zapewnia pokrycia kosztów w przypadku wcześniejszej przed wyczerpaniem zasobów złoża konieczności zakończenia eksploatacji. W przepisach określających obowiązki przedsiębiorcy eksploatujących złoża kopaliny na podstawie koncesji udzielanej przez starostę, brakuje konkretnych rozwiązań dotyczących sposobu zabezpieczenia środków finansowych na likwidację kopalni.

Dla rozwiązania tego problemu proponuje się wprowadzić sposób szacowania kosztów likwidacji kopalni wykorzystujący wskaźniki kosztów odniesione do jednostki zasobów operatywnych złoża bądź do jednostki powierzchni zajmowanej pod działalność wydobywczą.

Oszacowane koszty likwidacji powinny być wnoszone na konto w banku (podobnie jak w przypadku kopalń tworzących fundusz likwidacji zakładu górniczego). Zaleca się, aby wnoszone one były jednorazowo i w całości, a wyjątkowo w dwóch ratach i stanowiły zabezpieczenie wykonania likwidacji kopalni.

Uzupełnienie obowiązującego systemu prawno-finansowego likwidacji kopalń o proponowane rozwiązanie wymagać będzie nowelizacji przepisów Prawa geologicznego i górniczego oraz przygotowania informacyjno-organizacyjnego tego przedsięwzięcia.

Słowa kluczowe: likwidacja zakładu górniczego, fundusz likwidacji, koncesje udzielane przez starostów, sposób zabezpieczenia finansowego

¹ Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Kraków; ORCID iD: 0000-0001-7273-3041; e-mail: uberman@min-pan.krakow.pl



Financial assurance for mine closure and rehabilitation operating on the basis of licenses granted by a staroste (prefect)

Abstract: Geological and Mining Law enforced in Poland does not provide adequate regulations assuring financial means for a mine closure and mined land rehabilitation.

The gradual accumulation of funds within a framework of a mine rehabilitation fund may not provide the full coverage of costs of all the necessary works in the event the exploitation is terminated before lifting all minable resources.

Regulations defining the duties of mining enterprises lack specific preclusions related to assurance of financial means for mine closures in the event a mining license is issued by a staroste (prefect). To address this problem a simplified estimation method for establishing closing costs is put forward in the first stage. This is based on unified indicators related to deposits' reserves or acreage used for mining activities.

The equivalent of the closure costs established in this manner shall be paid to an escrow account on a similar basis as means of rehabilitation funds are put aside. However, paying the entire amount either in one (preferably) or two instalments is recommended. The introduction of this recommendation requires an amendment to the Geological and Mining Law as well as securing appropriate competences in staroste's offices along with a convincing communication campaign.

Keywords: mine closure and rehabilitation, mine rehabilitation fund, mining licenses granted by a staroste (prefect), modes of financial assurance of mine closure and rehabilitation

Wprowadzenie

Mimo kilkakrotnych zmian przepisów regulujących działalność geologiczno-górnictw w Polsce, w okresie transformacji gospodarczo-społecznej (po 1989 r.), dopiero ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 110, poz. 1190), wdrożony został system gromadzenia środków finansowych na tworzonym przez przedsiębiorstwa górnicze funduszu likwidacji zakładu górniczego, obowiązujący od 1.01.2002 r. System ten został zmodyfikowany ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, dalej Pggig (Dz.U. Nr 163, poz. 981).

Niestety, ale obowiązek tworzenia funduszu nie dotyczy zakładów górniczych funkcjonujących na podstawie koncesji udzielanych przez starostów. Wyłączenie tych zakładów z zasad określonych w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. podtrzymane zostało w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze i stan ten aktualny jest nadal (Dz.U. z 2017 r., poz. 2126, z późn. zm.).

Ponieważ obowiązek likwidacji zakładu górniczego i rekultywacji gruntów po działalności górniczej odnosi się do wszystkich rodzajów zakładów górniczych, to w sytuacji nieobjęcia przepisami tworzenia funduszu likwidacji zakładów działających na podstawie koncesji starosty, powoduje konieczność ustalenia i stosowania innych sposobów zabezpieczenia środków finansowych na wykonanie tych działań.

W praktyce, zdaniem autora, to organ koncesyjny (starosta) powinien w warunkach udzielanej koncesji określić sposób zabezpieczenia środków finansowych na likwidację zakładu górniczego, co wymagałoby doprecyzowania odnośnych przepisów Pggig. Brak jednoznacznie określonych zasad powoduje dużą dowolność w określaniu sposobu i wielkości zabezpieczeń, a to może być jedną z przyczyn niezadawalającego stanu w realizacji obowiązków likwidacji tego typu zakładów górniczych.

Na podstawie analizy aktualnych przepisów prawa, oceny rozwiązań stosowanych w praktyce, analizy udzielonych koncesji, a także doświadczeń i dobrych praktyk zagranicznych (Kicki i Wanielista 2001), zaproponowano sposób zabezpieczenia środków finansowych na potrzeby likwidacji zakładów górniczych, działających w oparciu o koncesje udzielane przez starostów.

1. Ogólna charakterystyka odkrywkowych zakładów górniczych funkcjonujących na podstawie koncesji starostów

Na wstępie zachodzi potrzeba zdefiniowania pojęcia zakładu górniczego działającego na podstawie koncesji udzielanej przez starostę, ponieważ w pracy używane jest też pojęcie kopalnia, przez które rozumie się przedsiębiorstwo wydobywcze (górnictwo). Zatem zakład górniczy nie jest przedsiębiorstwem, jest natomiast jego częścią składową. Szerzej, problematyka ta omówiona jest w pracy (Uberman Ry. i Uberman Ro. 2010). Ponadto zaznaczyć należy, że omawiane w tej publikacji zagadnienia dotyczące likwidacji zakładu górniczego oraz funduszu likwidacji nawiązują do obowiązujących przepisów Prawa geologicznego i górniczego.

Według art. 22 ust. 2 Pggig, do tego typu zakładów górniczych zalicza się zakłady, które spełniają następujące warunki:

- obszar udokumentowanego złoża nie objętego własnością górnictwem nie przekracza 2 ha,
- wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³,
- działalność będzie prowadzona bez użycia środków strzałowych.

W warunkach polskich do tej grupy należą zakłady górnicze wydobywające takie kopaliny jak: piaski i żwiry, gliny i ropy oraz niektóre kopaliny zwięzłe (piaskowce, wapienie) urabiane mechanicznie lub ręcznie.

Wielkość zasobów operatywnych złóż podlegających koncesjonowaniu przez starostów, z racji ograniczonej powierzchni (do 2 ha), nie przekracza na ogół poziomu 200 000 m³. Roczne wydobycie w tych kopalniach kształtuje się w granicach od kilku do maksymalnie 20 tys. m³ na rok. W związku z powyższym okres ich funkcjonowania jest stosunkowo krótki – często kilkuletni, rzadziej kilkunastoletni. Zdarzają się w tego typu zakładach nie tak rzadkie przypadki zaprzestania wydobycia kopaliny przed wyczerpaniem zasobów z powodu braku popytu, co skraca ich żywotność i powoduje albo „uśpienie” wydobycia, a najczęściej konieczność zamknięcia kopalni.

Mimo, że są to zakłady małe, to ich liczba ponad 4300, co stanowi około 60% wszystkich zakładów górniczych w Polsce (według szacunku Naworyty 2017) powoduje, że dostarczają one znaczące ilości surowców mineralnych. Znaczna, bo stanowiąca ponad 30% powierzchni wszystkich kopalń odkrywkowych, stanowi powierzchnia kopalń koncesjonowanych przez starostę, co ma istotne znaczenie dla gospodarki przestrzennej i środowiska.

Cechą charakterystyczną tego rodzaju zakładów górniczych, w odróżnieniu od pozostałych, eksploatowanych metodą odkrywkową, jest to, że ich powierzchnia jest w zasadzie zbliżona, a często tożsama z powierzchnią całej kopalni (przedsiębiorstwa). Sporadycznie

w kopalniach tych występuje stała zabudowa i infrastruktura technologiczna. Ma to istotne znaczenie dla finansowania likwidacji zakładu górniczego, bowiem są one najczęściej zbieżne z kosztami likwidowania całej kopalni (przedsiębiorstwa).

Niewielka skala wydobycia, nieduże wymiary przestrzenne wyrobisk, a także sporadyczna zabudowa stałymi obiektami budowlanymi i instalacjami technologicznymi powodują, że dla likwidacji zakładów działających na mocy koncesji starosty wystarczają proste sposoby i środki dla likwidacji i rekultywacji. Nieuzasadnione jest zalecanie dla tego typu zakładów „wyszukanych” kierunków rekultywacji, które trudno jest przedsiębiorcom zrealizować, a nawet gdyby to się udało, to trudno jest utrzymać zrekultywowany obiekt (Naworyta 2013). W związku z powyższym uzasadnione jest poprzestanie na prostych formach rekultywacji technicznej (rozbiórka obiektów, wyrównanie terenu, profilowanie zboczy) i zastosowanie prostych form rekultywacji szczegółowej. W przypadku rekultywacji lądowej wskazane jest zadrzewienie i zakrzewienie terenu, a w przypadku rekultywacji wodnej doprowadzenie do samoczynnego wypełnienia wyrobiska wodą i wykonanie zadrzewienia i zakrzewienia obrzeży zbiornika (Głapa 2003). W polskich warunkach małe kopalnie eksploatację prowadzą głównie w wyrobiskach wgłębnych (piaskownie, żwirownie, glinianki), które w dużej części rekultywowane są w kierunku wodnym, a w przypadku zwięzłych kopalni w wyrobiskach stokowych lub stokowo wgłębnych, gdzie stosuje się rekultywację lądową.

2. Aktualny stan formalnoprawny zabezpieczenia środków finansowych na likwidację zakładu górniczego działającego na podstawie koncesji starosty

Likwidację zakładu górniczego prowadzi się na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. W rozdziale V pt. „Likwidacja zakładu górniczego” przywołana ustawa określa obowiązki przedsiębiorcy dotyczące likwidacji zakładu górniczego (art. 129). Odnośnie rekultywacji gruntów po działalności górniczej, to ustawodawca odsyła (art. 129, ust. 2) do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1161, t.j.). Sposób likwidacji zakładu górniczego, prowadzenie ruchu w likwidowanym zakładzie górniczym określone zostały w przepisach wykonawczych dotyczących sporządzenia projektu zagospodarowania złoża (PZZ), sporządzenia planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego, sporządzenia dokumentacji technicznej rekultywacji i prowadzenia ruchu w likwidowanym zakładzie górniczym. Wymienione działania regulują następujące przepisy wykonawcze:

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz.U. 2012. 511),
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz.U. 2013. 1008),
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz.U. 2017. 2293).

Z obowiązku sporządzania projektu zagospodarowania złoża (PZZ), planu ruchu zakładu górniczego, w tym planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego oraz wykonywania dokumentacji technicznej rekultywacji, zwolnieni są przedsiębiorcy wydobywający kopaliny na podstawie koncesji starosty. Przy czym zgodnie z §162, ust. 6 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego ([Dz.U. 2013. 1008](#)) dokumentację techniczną rekultywacji, w przypadku zakładów górniczych działających na podstawie decyzji starosty, należy sporządzić wyjątkowo, gdy rekultywację wykonuje się z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego. Wystarczającą podstawą dla prowadzenia ruchu takiego zakładu górniczego jest projekt techniczny eksploatacji zatwierdzany przez kierownika ruchu zakładu górniczego. W projekcie tym powinien być określony sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego uwzględniający wymagania art. 108, ust. 2 Pgg oraz wskazany, prognozowany sposób likwidacji zakładu górniczego, uwzględniający obowiązki określone w art. 129, ust. 1 Pgg.

Niestety, ale w wymaganiach dotyczących zakresu tego projektu nie precyzuje się zakresu i sposobu likwidacji zakładu. Jediną podstawę dla realizacji likwidacji zakładu górniczego są tylko warunki ustalone w koncesji (§34, ust. 2 i 3 [Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego. Dz.U. 2013.1008](#)).

Dla zabezpieczenia środków na likwidację zakładu górniczego i rekultywację terenów pogórnich przedsiębiorcy prowadzący wydobywanie kopaliny zobowiązani są do tworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, na który należy przekazywać (w przypadku kopalń odkrywkowych) równowartość nie mniej niż 10% opłaty eksploatacyjnej. Z obowiązku tworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego wyłączeni zostali przedsiębiorcy eksploatujący złoża kopaliny w oparciu o koncesje udzielane przez starostów. Art. 128, ust. 13 Pgg stanowi, że stosowanie przepisów tego artykułu zapisanych w ust. 1–12 „nie jest obowiązkiem dla przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję u starosty”. Interpretacja przepisu art. 128, ust. 13 uprawnia do stwierdzenia, że tworzenie funduszu likwidacji zakładu górniczego dla tego typu zakładów nie jest obligatoryjne, ale nie wyklucza takiej możliwości. Dotychczasowa praktyka wykazuje, że jednak ta możliwość nie jest wykorzystywana.

Szczegółowa analiza przepisów regulujących działalność kopalń koncesjonowanych przez starostów wykazuje brak jednoznacznie sformułowanych wymagań odnośnie do sposobów zabezpieczenia środków finansowych na likwidację zakładu górniczego. Również w literaturze z tego zakresu problematyka finansowania likwidacji takich kopalń była tylko sporadycznie i w sposób ogólny poruszana. Przykładowo w pracy ([Maj 2002](#)) pt. „Procedura udzielania koncesji przez starostę na wydobywanie kopaliny”, stanowiącej referat warsztatów „Prawo geologiczne i górnicze – przegląd najistotniejszych zagadnień i zmian”, zorganizowanych przez Stowarzyszenie Kopalń Odkrywkowych we Wrocławiu dnia 21.09.2012 r. i opublikowanej w dwumiesięczniku *Kopaliny*, zaproponowany został „Schemat starostowskiej decyzji koncesyjnej”. W schemacie tym, wśród warunków koncesji w dziale V, pkt 2 zobowiązuje się przedsiębiorcę do zabezpieczenia lub likwidacji wyrobiska górniczego oraz do przedsięwzięcia niezbędnych środków w celu ochrony środowiska oraz rekultywacji z zaznaczeniem, że wykona te czynności na własny koszt. Opisany schemat postępowania

koncesyjnego nie przewiduje obok wspomnianego zobowiązania wykonania likwidacji na własny koszt, żadnych form gromadzenia lub zabezpieczenia środków na ten cel. Nie precyzuje też sposobu monitorowania i kontroli wykonania tego zobowiązania. Wydaje się, że brak takich uregulowań jest jedną z przyczyn niezadawalającego stanu wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków likwidacji, a przede wszystkim należytej rekultywacji terenów po działalności górniczej. Zaniedbań i przyczyn tego stanu w małych kopalniach surowców skalnych doszukuje się w kilku publikacjach (Naworyta 2013, 2017; Uberman Ry. i Naworyta 2013). Na powyższe kwestie zwraca również uwagę (Lipiński 2017; Dobrowolski red. 2018) stwierdzając, że to właśnie brak obowiązku sporządzania planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego oraz tworzenia funduszu likwidacji są częstym powodem trudności w egzekwowaniu od przedsiębiorców zlikwidowania zakładu oraz naprawy skutków eksploatacji.

Niezadawalająca skuteczność w egzekwowaniu obowiązków wynikających z przyjętych w koncesji warunków jest o tyle zastanawiająca, że funkcjonują również inne przepisy, które powinny mobilizować przedsiębiorców do szybkiego wykonania rekultywacji terenów zajmowanych pod działalność gospodarczą (Uberman Ry. i Naworyta 2013). Chodzi tu o przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2017.1785, t.j. 2018 r.), według której za grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej obowiązywał w 2018 r. podatek w wysokości maksymalnej 0,91 zł za 1 m² powierzchni. Przy dopuszczalnej powierzchni eksploatacji złoża kopaliny, na podstawie koncesji starosty równej 2 ha, maksymalny podatek mógł wynosić 18,2 tys. zł rocznie, co w wielu przypadkach równałoby się kosztom rekultywacji. W świetle podanego przykładu niezrozumiałe jest odkładanie wykonania rekultywacji, ponieważ generuje to koszty utrzymania gospodarczego przeznaczenia nieruchomości.

W tym kontekście należy wziąć również pod uwagę konsekwencje prawne i finansowe niewykonania obowiązku rekultywacji w określonym czasie. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, rekultywację należy przeprowadzić w okresie pięciu lat od czasu, gdy teren staje się zbędny dla prowadzenia działalności (art. 20, ust. 4). Konsekwencją niewykonania obowiązku rekultywacji jest podwyższenie rocznej raty za użytkowanie gruntów na cele nieleśne i nierolnicze o 200% (art. 28, ust. 3).

Uznając, że jedną z ważniejszych przyczyn niewywiązywania się przez część przedsiębiorców z obowiązku likwidacji kopalni i rekultywacji terenów jest brak prawnego uregulowania sposobu zabezpieczenia środków finansowych na ten cel w odniesieniu do zakładów górniczych działających na podstawie koncesji starosty uzasadnione jest poszukiwanie możliwości opracowania takiego rozwiązania.

3. Sposoby zabezpieczenia środków finansowych na likwidację zakładów górniczych funkcjonujących na podstawie koncesji starosty

W pierwszej kolejności należy sprawdzić, czy istniejące regulacje prawne nie gwarantują możliwości wykorzystania, obowiązujących już górnictwo odkrywkowe, sposobów zabezpieczenia środków na likwidację, zakładu górniczego i rekultywację terenów po działalności

górnictwej. Chodzi tu o sprawdzenie możliwości wykorzystania dla tych celów zasad dotyczących tworzenia funduszu likwidacji zakładu górnictwej. Wprawdzie w art. 128, ust. 13 Pggig stwierdza się, że stosowanie przepisów dotyczących tworzenia funduszu likwidacji nie jest obowiązkowe dla przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża od starosty, ale jak już zaznaczono w pkt. 2 pracy, stosowanie tych przepisów nie jest obowiązkowe, co nie oznacza, że niemożliwe. Biorąc pod uwagę dopuszczalność stosowania tych zasad, należy rozpatrzyć, w jakich okolicznościach i pod jakimi warunkami można by niektóre z kopalń działających na podstawie koncesji starosty objąć obowiązkiem tworzenia funduszu likwidacji.

Wydaje się, że podstawowym warunkiem uzasadniającym celowość stosowania zasad tworzenia funduszu likwidacji (określonych w art. 128 Pggig) powinna być możliwość zgromadzenia potrzebnych środków w okresie funkcjonowania zakładu. Spełnienie tego warunku zależne jest przede wszystkim od wielkości rocznego wydobycia kopaliny, bo ten parametr wraz z wysokością opłaty eksploatacyjnej decyduje o wartości odpisów na konto funduszu. Przy niewielkim rocznym wydobyciu wysokość wpłat na konto funduszu byłaby nieznaczna, co przy kosztach prowadzenia takiego rachunku byłoby nieopłacalne.

Ponieważ jednak ustawodawca nie wyklucza możliwości tworzenia funduszu likwidacji dla kopalń koncesjonowanych przez starostów, celowe jest sprawdzenie tej możliwości i określenie, w jakich warunkach byłoby możliwe jego stosowanie.

3.1. Możliwość i warunki tworzenia funduszu likwidacji zakładu górnictwej funkcjonującego na podstawie koncesji starosty

Tworzenie funduszu likwidacji oparte musi być na zasadach określonych w art. 128 Pggig. Najprościej można zweryfikować możliwość tworzenia funduszu likwidacji na konkretnym przykładzie.

Jak wcześniej zaznaczono, przydatność tego sposobu dla grupy kopalń koncesjonowanych przez starostę, można widzieć w zasadzie dla zakładów charakteryzujących się maksymalnym (dopuszczonym w ustawie) rocznym wydobyciem oraz ciągłością wydobycia kopaliny. Biorąc powyższe pod uwagę, symulacje gromadzenia środków na funduszu likwidacji przeprowadzono na przykładzie kopalni kruszyw piaskowo-żwirowych, zakładając:

- zasoby bilansowe złoża (pow. 2 ha, miąższość 10 m) – 200 tys. m³,
- zasoby operatywne złoża (przy współczynniku wykorzystania $\eta = 60\%$) – 120 tys. m³,
- maksymalne roczne wydobycie 20 tys. m³ (przy gęstości przestrzennej $\gamma = 1,8 \text{ t/m}^3$) – 36 tys. t,
- okres eksploatacji złoża – 6 lat, stawka opłaty eksploatacyjnej (w 2018 r.) – 0,60 zł/t,
- odpis na fundusz likwidacji zakładu górnictwej (przy stawce 10% opłaty eksploatacyjnej) – 0,06 zł/t.

Upraszczając rachunek wpłat (bez uwzględnienia zmiany wartości pieniądza w czasie) na koncie funduszu zgromadzi się przez okres pięciu lat eksploatacji kwotę 12 960 zł.

Szacując, w sposób przybliżony, koszty likwidacji i rekultywacji na poziomie 10 tys. zł za 1 ha, zebrane środki, przy odpisie równowartości 10% opłaty eksploatacyjnej, pokryłyby

więc tylko 64,8% potrzeb. Aby uzyskać niezbędne środki finansowe na likwidację kopalni i rekultywację terenu, stawka odpisu na fundusz likwidacji powinna wynosić co najmniej 15,5% równowartości opłaty eksploatacyjnej.

Z podanego przykładu wynika, że przy założonych warunkach możliwe byłoby wykorzystanie sposobu gromadzenia środków finansowych analogicznego do obowiązującego pozostałe kopalnie odkrywkowe. Jednakże znaczna część kopalń funkcjonujących na podstawie koncesji starosty nie spełnia przyjętych w założeniach warunków. Prawdopodobnie dlatego nie został on wprowadzony do obowiązkowego stosowania. Z powyższych względów, tylko na podstawie wstępnej analizy warunków, mógłby on być wprowadzony do stosowania tylko dla nielicznej liczby kopalń.

3.2. Zabezpieczenie środków finansowych na likwidację zakładu i rekultywację terenów pogórnich przy zastosowaniu sposobu szacowania kosztów metodą wskaźnikową

Ponieważ tworzenie funduszu likwidacji dla kopalń koncesjonowanych przez starostę nie obejmowałoby wszystkich przypadków, konieczne jest opracowanie i wdrożenie innego sposobu wypełniającego tę lukę. Korzystne byłoby, aby opracowywany sposób obejmował wszystkie zakłady tej grupy kopalń odkrywkowych, co zapewniałoby jednolitość i prostotę postępowania. Poszukując nowych rozwiązań dla zabezpieczenia środków na likwidację kopalń, należy mieć dodatkowo na uwadze fakt, że obowiązujący według zasad art.128 PgiG sposób, nie zapewnia potrzebnych środków w przypadku konieczności wcześniejszej (przed wyczerpaniem zasobów kopaliny) zakończenia eksploatacji. Dlatego w wielu krajach wymaga się od przedsiębiorców pełnego zabezpieczenia środków na likwidację kopalni już na etapie pozyskiwania koncesji.

Podstawą dla określenia potrzebnych środków na likwidację kopalni jest oszacowanie kosztów poprzez wykonanie kosztorysu, bądź przez zastosowanie metody wykorzystującej wartości jednostkowych wskaźników kosztów określane na podstawie zrealizowanych przedsięwzięć. To właśnie metodę wskaźnikową dla określenia kosztów likwidacji małych odkrywkowych kopalń piasków, żwiru, glin i niektórych surowców skalnych wykorzystano w Kanadzie (Kicki i Wanielista 2001; Uberman Ry. i Uberman Ro. 2010). Określone na tej podstawie koszty likwidacji przedsiębiorcy podejmujący eksploatację zabezpiecza (w różnych formach) na potrzeby przyszłej realizacji przedsięwzięcia.

W opisanej wyżej metodzie zastosowanej w prowincji Ontario (Kanada), w której w przypadku kopalń wydobywających piasek, żwir oraz zwięzłe surowce skalne, wprowadzono opłatę na fundusz likwidacji w wysokości 0,08 dolara kanadyjskiego od tony wydobytej kopaliny, nie więcej jednak niż 6 tys. dolarów kanadyjskich za każdy ha terenu zajętego pod eksploatację. W przeliczeniu na aktualny (grudzień 2018 r.) kurs dolara kanadyjskiego, stawka ta wyniosłaby 0,21 zł na tonę wydobytej kopaliny lub 15 960 zł na 1 ha powierzchni zajętej pod eksploatację. Uwzględniając prostotę i skuteczność rozwiązania zastosowanego w górnictwie kanadyjskim, podjęto próbę opracowania analogicznego sposobu dla polskich kopalń, których organem koncesyjnym jest starosta.

Jeśli chodzi o kopalnie odkrywkowe, funkcjonujące na podstawie koncesji starosty, to ich wspólną cechą, przydatną dla określenia wskaźnika kosztów likwidacji, może być obszar eksploatacji, który dla tych kopalń nie może przekroczyć 2 ha. Wykorzystując opisany sposób, można wprowadzić dla kopalń objętych koncesją starosty obowiązek zabezpieczenia środków w postaci kaucji jednorazowej dla krótkich okresów eksploatacji albo ratałnych dla kopalń funkcjonujących dłużej.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń i ocen kosztorysów likwidacji i rekultywacji dla tego typu kopalń, można wstępnie zaproponować następujące stawki opłat na zabezpieczenie tych środków dla rekultywacji wodnej i uzupełniającej lądowej otoczenia oraz rekultywacji lądowej dla wyrobisk niezawodnionych:

- dla wskaźnika odniesionego do powierzchni od 5 do 10 tys. zł na 1 ha,
- dla wskaźnika odniesionego do zasobów operatywnych złoża, w przedziale od 0,05 do 0,1 zł na tonę.

Zaproponowany sposób ustalania zabezpieczenia środków na likwidację kopalń koncesjonowanych przez starostę ilustruje poniższy przykład:

Przykład

Założenia:

- powierzchnia złoża do eksploatacji – 2 ha,
- zasoby bilansowe złoża $200 \text{ tys. m}^3 \times 1,7 \text{ tony/m}^3$ – 340 tys. ton,
- zasoby operatywne do wydobycia, przy współczynniku wykorzystania złoża $\eta = 0,6$ – 240 tys. ton,
- wyniki:
 - zabezpieczenie środków finansowych, stosując wskaźnik odniesiony do powierzchni złoża (od 5 tys. do 10 tys. zł na 1ha) od 10 tys. zł do 20 tys. zł,
 - zabezpieczenie środków finansowych odniesione do zasobów operatywnych złoża (od 0,05 do 0,1 zł/t) od 10,2 tys. zł do 20,4 tys. zł.

Uwzględniając warunki charakteryzujące konkretne złożo kopaliny, organ koncesyjny (starosta), może ustalić wysokość kaucji, mieszczącą się w wyliczonych w przykładzie przedziałach wartości.

Przyjęte w przykładzie wskaźniki kosztów likwidacji i rekultywacji należy traktować jako wartości przybliżone, służące przede wszystkim zilustrowaniu proponowanego sposobu gromadzenia środków finansowych, a nie jako wskaźniki rekomendowane do stosowania.

Zastosowane w przykładzie wartości wskaźników powinny być zweryfikowane na podstawie liczniejszych informacji o faktycznych kosztach likwidacji i rekultywacji tych kopalń lub na podstawie kalkulacji kosztów dla konkretnych przypadków. Zachodziłaby też potrzeba ustalenia i systematycznego weryfikowania wymienionych wskaźników oraz przekazywania starostom, drogą formalną, do wykorzystania. Wskazane byłoby też, aby wymienione czynności były realizowane w instytucji kompetentnej dla problemów gospodarki surowcami mineralnymi.

Podsumowanie i wnioski

Obowiązujące przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze nie regulują w sposób zadowalający zabezpieczenia środków finansowych na likwidację zakładów górniczych koncesjonowanych przez starostę. Teoretycznie możliwe jest wprawdzie tworzenie funduszu likwidacji zakładu górniczego według zasad określonych w art. 128 Pggig. Ze względów praktycznych stosowanie tego sposobu byłoby jednak możliwe w przypadku nielicznych zakładów. Wobec tego pożądane jest opracowanie i wprowadzenie do stosowania innego sposobu gromadzenia środków finansowych na likwidację.

Na podstawie analizy problemu, z uwzględnieniem doświadczeń zagranicznych, rekomendować można sposób polegający na szacowaniu kosztów likwidacji i rekultywacji przy wykorzystaniu wskaźników jednostkowych:

- kosztu odniesionego do 1 tony zasobów operatywnych złoża, zł/t,
- kosztu odniesionego do jednostki powierzchni zakładu, zł/ha.

Wprowadzenie proponowanego rozwiązania wymagać będzie:

- nowelizacji przepisu art. 128 Pggig,
- ustalenia wartości jednostkowych wskaźników kosztów likwidacji.
- tworzenia bazy informacji o kosztach likwidacji dla aktualizacji stosowanych wskaźników,
- monitorowania funkcjonowania proponowanego sposobu.

Zaletą omówionego sposobu jest zabezpieczenie już na etapie ubiegania się o koncesję potrzebnych środków na likwidację kopalni, również w przypadku wcześniejszego zakończenia działalności, czego nie zapewnia aktualnie obowiązujący sposób systematycznego gromadzenia środków.

Można oczekiwać, że zaproponowane rozwiązanie wypełni lukę, jaka aktualnie występuje w przepisach Pggig, odnośnie do środków finansowych na likwidację kopalń koncesjonowanych przez starostę.

Literatura

- Dobrowolski (red.) i in. 2018 – Dobrowolski, G. red., Lipiński, A., Mikosz, R. i Radecki, G. 2018. *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia Prawne*. Katowice: Wyd. Uniwersytetu Śląskiego.
- Glapa, W. 2003. Rekultywacja gruntów i zagospodarowanie terenów poeksploatacyjnych w górnictwie kopalni skalnych – zagadnienia formalno-prawne i praktyczne zastosowania. *Prace Naukowe Instytutu Górn. Pol. Wrocł.* 105(38), s. 17–27.
- Kicki, J. i Wanielista, K. 2001. *Źródła i sposoby finansowania likwidacji kopalń* [W:] *Człowiek i środowisko wobec procesu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego*. Kraków: Wyd. IGSMiE PAN.
- Lipiński, A. 2017. Cofnięcie koncesji w Prawie geologicznym i górniczym. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 100, s. 141–155.
- Naworyta, W. 2010. Wybrane problemy szacowania kosztów likwidacji kopalń odkrywkowych na podstawie własnych doświadczeń. *Górnictwo i Geoinżynieria* 3, s. 131–140.
- Naworyta, W. 2013. Nieco krytycznie o rekultywacji. *Surowce i maszyny budowlane* 1, s. 16–22.
- Naworyta, W. 2013. Jeszcze raz krytycznie o kierunkach rekultywacji i ich wyborze, *Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Pol. Wrocł.* Nr 136, *Studia i Materiały* nr 43, s. 141–155.

- Naworyta, W. 2017. O rekultywacji a raczej o braku rekultywacji niewielkich wyrobisk po eksploatacji złóż eksploatowanych na podstawie koncesji wydawanych przez starostów. *Kruszywa* 4, s. 36–40.
- Uberman, Ry. i Uberman, Ro. 2010. *Likwidacja kopalń i rekultywacja terenów pogórnich w górnictwie odkrywkowym. Problemy techniczne, prawne, finansowe*. Kraków: Wyd. IGSMiE PAN.
- Uberman, Ry. i Naworyta, W. 2013. Dyskusja na temat podatków lokalnych od gruntów poeksploatacyjnych podanych rekultywacji. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN* nr 85.
- Uberman, Ry. i Naworyta, W. 2014. Ocena stopnia ograniczenia wartości użytkowej gruntów dla potrzeb kierunku rekultywacji. *Mining Science. Mineral Aggregates* 21(1), s. 227–237.

Źródła prawa

- Ustawa z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego (Dz.U. Nr 31, poz. 128).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnictwo (Dz.U. Nr 27, poz. 98).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnictwo (Dz.U. Nr 110, poz. 1190).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwo (Dz.U. 2017.2126. t.j.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2017.1785).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2017.1161 t.j.).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz.U. 2017.2293).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz.U. 2013.1008).

