



Niektóre problemy prawne i finansowe likwidacji kopalń odkrywkowych

Selected legal and financial issues regarding closures of open-pit mines

*Prof. dr hab. inż. Ryszard Uberman**

Treść: Przedmiotem artykułu są przegląd i analiza przepisów prawa odnoszących się do likwidacji kopalń odkrywkowych i rekultywacji terenów po działalności górniczej. Przepisy wprowadzone przed kilkunastu laty, nie są satysfakcjonujące i mimo późniejszych nowelizacji wymagają doprecyzowania zarówno w warstwie formalnoprawnej; jak i co do sposobu zapewnienia środków finansowych na likwidację kopalń. Szczególną uwagę zwrócono na proces projektowania koncepcji likwidacji oraz na wybór kierunku i sposobu rekultywacji. Przeprowadzono analizę czynników wpływających na koszty likwidacji, podano sposób ich szacowania. Ocenie poddano zasady gwarancji środków finansowych na realizację przedsięwzięć likwidacyjnych. Przeanalizowano szczegółowo zasady obowiązującego obecnie funduszu likwidacji zakładu górniczego. Wynikami prac są wnioski i postulaty ukierunkowane na usprawnienie procesu likwidacji kopalń odkrywkowych.

Abstract: This paper presents a review and analyses of legal regulations regarding closure of open-pit mines and recovery of land used previously for mining activities. Regulations introduced a dozen or so years ago cannot be considered satisfactory, even if subsequent amendments are taken into account. They require both more precision in some formal acts as well as clarity regarding sources of financing for closure expenditures. A special focus is given to processes of identification of closure general concept and to the one of selecting the final function of the reclaimed land. This is supplemented by a review of key factors determining closure costs and appropriate estimation methods. Finally, rules for providing financial coverage of these costs are given. Here the regulations regarding a mine closures sinking fund are scrutinized. This paper is concluded by recommendations aiming at making the process considered more capable.

Słowa kluczowe:

likwidacja kopalń, źródła finansowania, fundusz likwidacji zakładu górniczego

Key words:

mines closures, sources of financing, mine closures sinking fund

1. Wprowadzenie

Ostatnią fazą działalności górniczej jest likwidacja kopalni i naprawa skutków eksploatacji w środowisku naturalnym dokonywana poprzez rekultywację terenu. Zamykanie kopalni następuje najczęściej z powodu wyczerpania zasobów kopaliny. Jednakże mogą też występować przypadki przedwczesnego zakończenia działalności na skutek utraty opłacalności wydobycia lub zdarzeń katastroficznych, co w górnictwie odkrywkowym należy raczej do rzadkości.

Działalność górnicza, poprzez ingerencje w środowisko, powoduje w nim istotne przekształcenia i zmiany o charakterze przejściowym, a także trwałym. Negatywne skutki działalności powinny być przez górnictwo naprawiane lub rekompensowane. W przeszłości, gdy skala eksploatacji była nieduża, naprawa jej ujemnych skutków nie przysparzała większych trudności. W wielu przypadkach usunięcie tych skutków pozostawiano samej przyrodzie (sukcesja naturalna). Współczesne kopalnie odkrywkowe z wyrobiskami o głębokości do kilkuset metrów i o powierzchni nawet kilku tysięcy hektarów, wymagają znacznych nakładów finansowych i dłuższego okresu czasu na ich likwidację. Na podstawie

doświadczeń zagranicznych [2, 10], potwierdzonych konkretnymi przykładami polskich kopalń (kopalnie siarki, niektóre odkrywki kopalń węgla brunatnego) można przyjąć, że koszty i okres likwidacji dla niektórych kopalń są porównywalne z okresem budowy i nakładami na nowy analogiczny zakład. Ze względu na znaczne koszty likwidacji i konieczność jej wykonywania w okresie utraty przychodów z tytułu zaprzestania wydobycia, często zaniebdywano obowiązek likwidacji i rekultywacji zniszczonych terenów. Aby temu zapobiec, już w przeszłości (nawet tej odległej) starano się na drodze prawnej zobowiązać przedsiębiorców górniczych do naprawy szkód i zmian w środowisku spowodowanych eksploatacją [9].

2. Aktualny stan prawny w zakresie likwidacji kopalń

Problem likwidacji kopalń nabrał szczególnego znaczenia w okresie transformacji polskiej gospodarki, to jest po 1990 roku, kiedy to zamknięto wiele kopalń oraz przestały funkcjonować całe okręgi górnicze, np. wałbrzyski – węgla kamiennego, tarnobrzeński – siarki. Ponieważ obowiązujące w tym okresie czasu prawo geologiczne i górnicze (ustawa z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego oraz ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górni-

*) IGSMiE PAN w Krakowie

cze) nie przewidywały w sposób jednoznaczny obowiązku zabezpieczenia finansowego przedsięwzięć likwidacyjnych, koszty ich przeprowadzenia pokrywał Skarb Państwa. Dopiero ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie Prawa geologicznego i górnictwa wprowadzony został obowiązek gromadzenia od dnia 1 stycznia 2002 roku, środków finansowych na potrzeby likwidacji zakładu górnictwa [11]. W ustawie określono zakres obowiązków przedsiębiorcy w razie likwidacji zakładu górnictwa oraz zasady funduszu i dysponowania środkami finansowymi.

Istotne rozwiązania wprowadzonych uregulowań nowelą do Prawa geologicznego i górnictwa z dnia 27 lipca 2001 r. były następujące:

- do obowiązków przedsiębiorcy likwidowanego zakładu górnictwa należą rekultywacja i zagospodarowanie terenu po działalności górniczej,
- tworzy się obowiązkowo fundusz likwidacji zakładu górnictwa, na konto którego należy odpisywać:
 - a) dla kopalń podziemnych i otworowych równowartość od 3 do 10% odpisu od amortyzacji środków trwałych,
 - b) dla kopalń odkrywkowych równowartość 10% opłaty eksploatacyjnej,
- fundusz tworzy się dla zakładu górnictwa, a nie przedsiębiorstwa górnictwa i jeśli w przedsiębiorstwie funkcjonuje kilka zakładów górniczych, dla każdego z nich oddzielnie,
- podstawą dla uruchomienia środków finansowych był zatwierdzony plan ruchu likwidowanego zakładu górnictwa, uzgodniony z właściwym wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta.

Kilkuletnia praktyka obowiązywania przywołanych przepisów ustawy wykazała, że w wielu przypadkach nie jest możliwe zgromadzenie wystarczających środków potrzebnych na realizację przedsięwzięć likwidacyjnych.

Dla zlikwidowania dużych kopalń odkrywkowych (np. siarki, węgla brunatnego) oraz zrehabilitowania i zagospodarowania terenów pogórnictwa potrzebne są wielomilionowe nakłady, a w skrajnych przypadkach dochodzące do 2-3 miliardów złotych. Przy obowiązujących wówczas zasadach niemożliwe było uzyskanie takich środków, nawet przez kilkudziesięcioletni okres funkcjonowania kopalni. Wykonane szacunki kosztów likwidacji dla kopalń węgla brunatnego wykazały, że uzyskane środki pokrywają co najwyżej kilkanaście procent potrzeb.

Nadmienić też należy, że w świetle obowiązujących wówczas przepisów (które obowiązują w tym względzie nadal) odpisy na fundusz likwidacji dotyczą tylko zakładu górnictwa, a nie przedsiębiorstwa górnictwa. Tymczasem, często likwidacja zakładu górnictwa równoznaczna była z likwidacją przedsiębiorstwa górnictwa. Jak wykazały badania szczegółowe, wykonane dla kopalni węgla kamiennego [3] koszty likwidacji części przedsiębiorstwa, niezaliczanych do zakładu górnictwa, stanowiły do 30% łącznych kosztów likwidacji. Dla pokrycia tych kosztów niezbędne są inne, poza funduszem likwidacji, źródła finansowania.

W obowiązujących wówczas zasadach nieuzasadnione było tworzenie funduszu likwidacji dla każdego zakładu górnictwa odrębnie, co w przedsiębiorstwie wielozakładowym, np. wielo odkrywkowej kopalni węgla brunatnego, prowadziło do nadmiernych kosztów administracyjnych utrzymania funduszu.

Dużym utrudnieniem i obciążeniem, w przypadku likwidacji przedsiębiorstwa, było niedoprecyzowanie obowiązków przedsiębiorcy. Związane to było z przepisem nakładającym na przedsiębiorcę obowiązek rekultywacji i zagospodarowania terenów pogórnictwa. Odesłanie w tym zakresie do przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych

i leśnych powodowało trudności w ustaleniu zakresu robót. Nadmiernie rozszerzająca interpretacja przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nieuwzględniających specyfiki górnictwa, powodowała trudności w ustaleniu zakresu prac, szczególnie dotyczących zagospodarowania terenu, zwłaszcza wtedy gdy interesy przedsiębiorcy i samorządu terytorialnego, z którym należało uzgodnić plan ruchu likwidowanego zakładu, były rozbieżne.

Wymienione niedostatki obowiązującego prawa, a przede wszystkim niewystarczające środki finansowe na likwidację kopalń, spowodowały konieczność poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania. Jedną z form zwiększenia środków na likwidację było tworzenie na mocy przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. z 2002 r. Dz. U. Nr 76, poz. 694 ze zm.) i przepisów Międzynarodowych Standardów Rachunkowości, tzw. rezerwy finansowej na cele rekultywacji. Wielkość rezerwy określano na podstawie opracowanej koncepcji rekultywacji oraz szacunku kosztów jej wykonania z uwzględnieniem środków zgromadzonych na koncie funduszu likwidacji zakładu górnictwa. Rezerwy takie tworzyły np. kopalnie węgla brunatnego. Nadmienić należy, że sytuacja niedoboru wartości środków w stosunku do potrzeb dotyczyła tylko części, szczególnie dużych kopalń. W niektórych przypadkach (kopalń surowców skalnych) przy przyjęciu przyrodniczego kierunku rekultywacji, środki finansowe zgromadzone przez okres eksploatacji złożyły wystarczająco na wykonanie zadań likwidacyjnych i rekultywacji. Zmniejszenie potrzebnych środków finansowych na likwidację możliwe było również poprzez rozpoczynanie niektórych robót jeszcze w fazie wydobywania kopaliny, wliczając je w koszty operacyjne produkcji. Dotyczyło to wykonania niektórych robót ziemnych i wykorzystania wody do wypełnienia likwidowanych wyrobisk z odzyskania udostępnianych nowych złóż.

Radykalne zmiany odnoszące się do formalnoprawnej strony procesu likwidacji kopalni nastąpiły w nowej ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnictwa i zmianie niektórych innych ustaw. Sprowadzają się one do następujących kwestii:

- wyłączenie z obowiązków przedsiębiorcy górnictwa, w razie likwidacji zakładu górnictwa, etapu zagospodarowania terenów pogórnictwa,
- zmiany dotychczasowych zasad odpisu na fundusz likwidacji zakładu górnictwa, eksploatującego złoża metodą odkrywkową, wprowadzając warunek, że musi to być równowartość nie mniejsza niż 10% opłaty eksploatacyjnej,
- rezygnacji z uszczegółowienia nowych rozwiązań w rozporządzeniach wykonawczych i odesłaniu do uregulowań ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
- utrzymania zasady gromadzenia środków finansowych na likwidację zakładu górnictwa, a nie całego przedsiębiorstwa.

Podstawową konsekwencją nowych uregulowań prawnych jest konieczność ustalenia stawki procentowej opłaty eksploatacyjnej dla odpisu na fundusz likwidacji. Wykonanie tej czynności wymaga wcześniejszego opracowania sposobu likwidacji zakładu i sposobu rekultywacji gruntów po działalności górniczej oraz oszacowania całkowitych kosztów realizacji przedsięwzięcia.

3. Zasady opracowania sposobu likwidacji zakładu górnictwa i określenia kosztów jej wykonania jako dokumentów wniosku koncesyjnego

Opracowanie sposobu likwidacji zakładu górnictwa jest zadaniem trudnym, ponieważ wyprzedza ono znacznie

w czasie jego realizację. W świetle obowiązujących przepisów wymaga się, aby już na etapie ubiegania się o koncesję na wydobywanie kopaliny, wnioskodawca określił sposób likwidacji zakładu i rekultywacji terenów po działalności górniczej. Wymagania te sprecyzowane zostały w par. 2, ust. 1 pkt. 12 Rozporządzenia ministra środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż. Odnoszą się one jednak tylko do kopalń odkrywkowych podlegających koncesjonowaniu przez ministra środowiska lub marszałków województw.

Przedsiębiorcy, których nie obowiązuje opracowanie PZZ (koncesje udzielane przez starostów) też są zobowiązani, aby we wniosku o koncesję, a nie w oddzielnym projekcie, określili sposób likwidacji zakładu górniczego (art. 32, ust. 5 Pggig), uwzględniając ustalenia art. 129, ust. 1 Pggig.

Na podstawie przygotowanej i zaakceptowanej przez organ koncesyjny koncepcji likwidacji można oszacować koszty jej wykonania i określić stawkę procentową opłaty eksploatacyjnej, jako odpis na fundusz likwidacji.

Ocenę zasadności zaproponowanego sposobu likwidacji i prawidłowości oszacowanych kosztów powinien dokonać organ koncesyjny, ustalając decyzją wysokość odpisu na konto funduszu. Nieco inaczej przedstawia się sprawa zabezpieczenia środków na likwidację zakładu górniczego objętego tzw. koncesją starością. W przypadku tych zakładów nie wymaga się od przedsiębiorcy opracowania projektu zagospodarowania złoża, ani planu ruchu zakładu górniczego. W związku z tym, zgodnie z art. 32 ust. 5 Pggig, koncesja udzielona przez starostę powinna określać również sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego i sposób likwidacji zakładu górniczego, uwzględniając obowiązki określone w art. 129, ust. 1 Pggig (dotyczą one obowiązków przedsiębiorcy górniczego w razie likwidacji zakładu górniczego). Natomiast, odnośnie funduszu likwidacji zakładu górniczego, w art. 128, ust. 13 Pggig, stwierdza się, że stosowanie przepisów ust. 1–12 nie jest obowiązkowe dla przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję u starosty. Z powyższego wynika, że tworzenie funduszu likwidacji przez te zakłady nie jest obligatoryjne, ale dopuszczalne. Trudno jest obecnie ocenić jak często ta możliwość jest wykorzystywana w praktyce.

Zakłady górnicze działające na mocy koncesji starosty funkcjonują zwykle przez krótki okres czasu, a wielkość wydobycia i przychody finansowe są niewielkie. W oparciu o zasady obowiązujące przed 2011 rokiem środki gromadzone przez te zakłady miałyby wartość symboliczną.

W związku z powyższym wydaje się wskazane aby dla tego typu zakładów stosować inne formy zabezpieczenia finansowego likwidacji zakładu górniczego, co wymaga jeszcze analizy zagadnienia i propozycji jego rozwiązania.

4. Wybór kierunku rekultywacji i sposobu likwidacji zakładu górniczego

Jednym z ustaleń dokonywanych podczas procedury koncesyjnej na wydobywanie kopaliny ze złoża jest określenie sposobu rekultywacji gruntów po działalności górniczej oraz sposobu likwidacji zakładu górniczego. Jak wykazano w rozdziale 2 niniejszego artykułu ustalenia takie mają umocowania prawne w przepisach Pggig i aktach wykonawczych, ale nie są dotychczas wyodrębniane w oddzielnych dokumentach. Wydaje się, że nie ma obecnie przeszkód merytorycznych ani formalnych, aby ustalenia dotyczące sposobu likwidacji zakładu górniczego i szacunek kosztów wykonania ująć w odrębnym dokumencie dołączanym do wniosku koncesyjnego, pod nazwą np. koncepcja likwidacji i szacunek kosztów jej realizacji. Opracowanie takiego dokumentu stanowiłoby

podstawę dla określenia wysokości odpisu na fundusz likwidacji zakładu górniczego.

Punktem wyjścia dla wykonania wymienionych dokumentów jest ustalenie kierunku rekultywacji. Jest to złożony problem ze względu na rozbieżności interesów przedsiębiorcy, dążącego do minimalizacji kosztów a interesem społeczności lokalnej, reprezentowanej przez organ samorządu, oczekującej maksymalnych korzyści ze zrehabilitowanych i zagospodarowanych terenów. Propozycję kierunku rekultywacji przedkłada w postępowaniu koncesyjnym przedsiębiorca i jest ona uzgadniana z przedstawicielami samorządu, z uwzględnieniem rozwiązań w planach zagospodarowania przestrzennego. Należy przy tym mieć na uwadze, że w świetle przepisów Pggig obowiązkiem przedsiębiorcy jest wykonanie tylko rekultywacji gruntów. Podporządkowana ona jednak powinna być całkowicie późniejszemu zagospodarowaniu i ustalonym docelowo funkcjom. Ustalając kierunek rekultywacji, należy mieć na uwadze, że powinna ona być wykonywana systematycznie, w miarę eksploatacji złoża, z chwilą gdy zajmowane tereny staną się zbędne dla działalności górniczej. Wykonane w tym okresie prace rekultywacyjne zmniejszą zakres robót rekultywacyjnych w fazie likwidacji kopalni i zmniejszą koszty likwidacji zakładu górniczego. Dla przedsiębiorcy tworzącego fundusz likwidacji zakładu istotne jest optymalne zaprojektowanie sposobu likwidacji i rekultywacji, ale podporządkowanego późniejszemu zagospodarowaniu, które to przedsięwzięcie nie leży już w jego obowiązkach.

W dotychczasowej praktyce do rzadkości należały przypadki opracowywania jeszcze w fazie projektowania inwestycji górniczej koncepcji likwidacji zakładu górniczego, ale w świetle przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r., staje się to nieodzowne.

W oparciu o doświadczenia z ostatniego okresu czasu można sformułować podstawowe zasady opracowania koncepcji likwidacji zakładu górniczego dla ustalania funduszu likwidacji. Sprowadzają się one do następujących zaleceń:

- sposób likwidacji i rekultywacji podporządkowany powinien być przewidywanemu sposobowi zagospodarowania i funkcjonowania w przyszłości terenów pogórnich,
- wybór sposobu zagospodarowania terenów likwidowanych kopalni powinien nawiązywać do funkcji otoczenia i nie kolidować z nimi,
- przy wyborze sposobu rekultywacji i ustalaniu sposobu zagospodarowania należy brać pod uwagę rodzaj i cechy likwidowanego zakładu,
- ustalenie sposobu wykorzystania terenów pogórnich poprzedzone powinno być rozpoznaniem potrzeb społecznych,
- szczególnie należy wziąć pod uwagę czas realizacji planowanych przedsięwzięć, bowiem ma on istotne znaczenie dla kosztów, głównie poprzez podatki i opłaty,
- należy brać pod uwagę możliwość pozyskania środków finansowych na realizację etapu zagospodarowania terenów, który nie jest finansowany z funduszu likwidacji,
- nie można też pomijać kosztów utrzymania zagospodarowanego terenu i obiektów.

Kierunek rekultywacji, a więc i późniejszy sposób wykorzystania terenów pogórnich, powinien nawiązywać i uwzględniać rozwiązania przestrzenne funkcjonujące i planowane dla otoczenia kopalni. Przez wkomponowanie zagospodarowania terenów pogórnich nawet w dalsze otoczenie można uniknąć kolizji przestrzennych, a przede wszystkim zwiększyć walory krajobrazowe, turystyczne i inne dla całego rejonu. Przykład opracowania koncepcji wielofunkcyjnego zagospodarowania wyrobisk i terenów poeksploatacyjnych zespołu kopalń i zakładów wapienno-cementowych w skorelowaniu z walorami odległego otoczenia pokazano

w [7, 12]. O negatywnych skutkach oddzielnego projektowania każdego przypadku rekultywacji likwidowanego zakładu, bez nawiązania do zagospodarowania przestrzennego całego rejonu, pisze A. Ostrega [8]. Ustalenie jednakowego kierunku rekultywacji (rekreacji wodnej) dla około 20 zakładów zlokalizowanych w granicach powiatu nie byłoby racjonalnym i efektywnym rozwiązaniem. Konieczne jest więc skoordynowanie podejmowanych dla każdego zakładu górniczego decyzji, a wiodąca rola w tym względzie powinna należeć do organów samorządu terytorialnego.

Przy wyborze kierunku rekultywacji decydujące znaczenie posiadają czynniki i uwarunkowania geologiczno-górnice likwidowanego zakładu górniczego [5, 6]. Planując zagospodarowanie terenów pogórnicznych, należy wymienione czynniki brać pod uwagę jeszcze podczas eksploatacji złoża, uwzględniając potrzeby przyszłych użytkowników (np. kształtowanie zboczy wyrobiska, wypływanie wyrobiska, itp.). Przykładem takich działań jest rekultywacja i zagospodarowanie likwidowanych odkrywek w kopalni wielozakładowej KWB „Konin” [10]. Dzięki zsynchronizowaniu robót górniczych (zdejmnowanie nadkładu, zwałowanie i odwodnienie) w czynnych odkrywkach z rekultywacją wodną likwidowanych odkrywek skraca się wydatnie czas likwidacji i znacząco obniża koszty likwidacji.

Przygotowanie koncepcji likwidacji zakładu górniczego i ustalenie sposobu rekultywacji uwzględniać powinno potrzeby społeczeństwa, co jednak wymaga kompromisów wynikających z rozbieżności oczekiwań społecznych i możliwości finansowych przedsiębiorcy.

Z analizy dotychczas wykonanych projektów i realizacji likwidacji zakładu górniczego w niektórych kopalniach węgla brunatnego i siarki wynika, że największe pozycje w kosztorysie dotyczyły:

- robót ziemnych dla kształtowania zboczy zbiornika i wypłymania jego dna
- napełnienia zbiornika wodą,
- opłat za wieczyste użytkowanie gruntów i podatków za gospodarcze wykorzystanie gruntów.

Konieczność złagodzenia zboczy wyrobiska i jego wypłymania, co najczęściej wykonuje się przez nasypanie mas nadkładu z rozbiórki zwałowiska wewnętrznego, jest bardzo pracochłonne i pociąga kilkusetmilionowe koszty, stanowiące około 50% całkowitych kosztów likwidacji (np. kopalnia siarki Machów, w przyszłości kopalnie węgla brunatnego Turów, Bełchatów).

Znaczącą pozycję kosztów rekultywacji wodnej stanowią koszty napełnienia zbiorników wodą. Napełnianie w sposób naturalny z odbudowujących się poziomów wód podziemnych trwać może co najmniej kilkanaście lat. Przez ten okres wymagane jest kosztowne utrzymanie zboczy wyrobiska i zapewnienie bezpieczeństwa geotechnicznego. Dla skrócenia czasu napełniania zbiorników sięga się po wodę z cieków powierzchniowych, co też jest kosztowne, bo oprócz opłat za pobraną wodę konieczna jest budowa urządzeń hydrotechnicznych doprowadzających tę wodę. Wymienione rozwiązania zastosowano dla napełnienia wodą wyrobiska Kopalni Siarki Machów (woda z Wisły) i będzie konieczne np. w Kopalni Węgla Brunatnego Turów (z Nisy Łużyckiej i Miedzianki). Wydłużenie czasu trwania tych przedsięwzięć znajduje konsekwencje w postaci opłat i podatków, ponieważ zajmowanie gruntu do chwili uznania rekultywacji za zakończoną, traktuje się jako użytkowanie gruntu dla celów gospodarczych [12, 13, 14].

Dla przykładu udział kosztów napełnienia wyrobiska wodami z zewnątrz w kopalni Turów może dochodzić do 12% kosztów likwidacji.

Natomiast udział podatków za gospodarcze wykorzystanie gruntów według szacunków wykonanych dla poszczególnych odkrywek Kopalni Węgla Brunatnego Konin może wynosić od kilkunastu % do ponad 50 % łącznych kosztów likwidacji, w zależności od czasu napełniania zbiornika wodą.

Przywołane przykłady uzasadniają potrzebę wnikliwego podejścia do wyboru sposobu likwidacji i kierunku rekultywacji, bo jego konsekwencją są koszty realizacji. Należy przy tym zawsze mieć na uwadze, że rekultywacja jest tylko punktem wyjścia dla zaprojektowania przyszłych funkcji i wykorzystania terenów pogórnicznych. Wykonanie etapów zagospodarowania wymaga też, w zależności od przyjętych rozwiązań znacznych nieraz środków finansowych, które muszą pochodzić z innych źródeł niż fundusz likwidacji zakładu górniczego. Dodatkowo, w ocenie środków finansowych na zagospodarowanie terenu, nie można też pomijać kosztów utrzymania zagospodarowanych obiektów i terenów.

Znaczenie problemu likwidacji kopalń i kosztów z tym związanych dostrzeżono już wcześniej w wielu krajach o rozwiniętym górnictwie [1, 2, 4]. Dla zapewnienia środków finansowych na likwidację kopalni przedsiębiorcy ubiegający się o prawo wydobywania kopalni obowiązani są dołączyć odrębny dokument zawierający koncepcję likwidacji wraz z szacunkiem kosztów realizacji (Australia, Kanada). Po akceptacji propozycji przez organ wydający licencję, przedsiębiorca składa gwarancję zabezpieczenia oszacowanych na potrzeby likwidacji kopalni, środków finansowych. W Polsce opisany model należy traktować jako rozwiązanie docelowe. W świetle aktualnie obowiązujących przepisów Pggig możliwe jest tylko częściowe jego wprowadzenie – sprawdzające się do wymagania przedłożenia koncepcji likwidacji i szacunku kosztów. Natomiast zabezpieczenie całości środków (gwarancja) a priori, w większości przypadków, szczególnie dużych kopalń, byłoby nierealne. Dlatego pozostaje rozwiązanie polegające na systematycznym, w miarę eksploatacji złoża, odpisywaniu wyliczonej składki na fundusz likwidacji zakładu górniczego.

Odrębnego rozstrzygnięcia wymaga natomiast sposób zabezpieczenia środków finansowych na likwidację zakładów górniczych objętych koncesją starosty. W tym przypadku tworzenie funduszu likwidacji nie jest obowiązkowe, a ze względu na krótki okres funkcjonowania eksploatacji nie gwarantowałyby zgromadzenia potrzebnych środków finansowych.

5. Podsumowanie, postulaty

Wprowadzony ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze przepis stanowiący, że odpis na fundusz likwidacji zakładu górniczego powinien wynosić równowartość nie mniej niż 10% należnej opłaty eksploatacyjnej, wymaga ustalenia dla każdego przypadku konkretnej stawki. Dla zrealizowania tego celu konieczna jest znajomość koncepcji (sposobu likwidacji) i oszacowanie kosztów jej wykonania.

W związku z powyższym postuluje się, aby we wniosku o koncesję na wydobywanie kopalni przedsiębiorca załączał:

1. oddzielny dokument, określający sposób likwidacji z kierunkiem rekultywacji, np. w formie koncepcji,
2. szacunek kosztów likwidacji zakładu górniczego.

Koncepcja likwidacji zakładu górniczego podlegałaby opiniowaniu przez właściwy organ nadzoru górniczego, łącznie z projektem zagospodarowania złoża (PZZ) i uzgodnieniu z organami współdecydującymi w procesie koncesyjnym.

Szacunek kosztów likwidacji powinien być zaakceptowany przez organ koncesyjny i stanowić podstawę dla ustalenia stawki odpisu za fundusz likwidacji zakładu górniczego. Ze względu na długi zwykle okres eksploatacji złoża nieodzow-

ne byłoby okresowe ocenianie i aktualizowanie przyjętych w koncepcji likwidacji rozwiązań, a także ewentualna korekta kosztów i odpisów na fundusz likwidacji zakładu górniczego.

Według analogicznych zasad, z uwzględnieniem uproszczeń procedury koncesji udzielanej przez starostę, należałoby postępować przy wyborze sposobu likwidacji zakładu i terenów pogórnich. Jednakże, ze względu na krótki zazwyczaj okres funkcjonowania takich zakładów, wiązanie odpisu na fundusz likwidacji z opłatą eksploatacyjną wydaje się niecelowe. Wskazane byłoby rozpatrzenie innych sposobów zabezpieczenia środków finansowych, np. w formach przyjmowanych już dla innych celów w PgiG.

Postulowane w artykule rozwiązania uwzględniają aktualny stan prawny. Ich wprowadzenie ułatwi w przyszłości przyjęcie zasad stosowanych w górnictwie zagranicznym, wykorzystujących różne formy gwarancji i zabezpieczeń finansowych na likwidację zakładu górniczego, w tym także na wypadek przedwczesnej likwidacji.

Literatura

1. *Cala M., Von Bismarck F., Illing M.* (red): Finansowanie prac rekultywacyjnych w Niemczech. W: Geotechniczne i środowiskowe aspekty rekultywacji i rewitalizacji obszarów pogórnich w Polsce i Niemczech. Wyd. AGH, Kraków 2014.
2. *Dauner G.*: Stilllegung und Schezung von Bergbaunen-Fallbeispiele aus Bergbaunen in Ostereich, Mat. Konf.: VIII Banicka Redeko-Technika Konferentia Miedzinarodnou Ucastou. Kosice, 2-4 septembra 1992. Wyd. Banicka Fakulta Technickej Univercity v Kosisicach.
3. *Jarosz J.*: Prawne i ekonomiczne aspekty procesu likwidacji kopalni węgla kamiennego w Polsce. Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN. Kraków 2009, nr 75.
4. *Kicki J., Wanilista K.*: Źródła i sposoby finansowania likwidacji kopalń. W: Człowiek i środowisko wobec procesu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego. Wyad. IGSMiE PAN, Kraków 2001.
5. *Naworyta W.*: Nieco krytycznie o rekultywacji, „Surowce i Maszyny Budowlane” 2013, nr 1.
6. *Naworyta W.*: Jeszcze raz krytycznie o kierunkach rekultywacji i ich wyborze, Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Pol. Wrocł. Nr 136, Studia i Materiały Nr 43, Wrocław 2013.
7. *Ostrega A., Uberman R., Stożek Ł., Muzykiewicz B.*: Koncepcja rekultywacji i docelowego zagospodarowania kopalni wapienia „Kujawy”. Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Pol. Wrocł. Nr 132, Studia i Materiały Nr 39, Wrocław 2011.
8. *Ostrega A.*: Rewitalizacja obszarów po działalności wydobywczej w formule publiczno-prywatnej współpracy na przykładzie zwirowni w Radłowie .W: Geotechniczne i środowiskowe aspekty rekultywacji i rewitalizacji obszarów pogórnich w Polsce i Niemczech. Wyd. AGH, Kraków 2014.
9. *Saluga P., Jarosz J., Kicki J.*: Fundusz likwidacji kopalni – czy wszystkim wystarczy? „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2008, t. 24, z. 2/4.
10. *Uberman R., Uberman R.*: Likwidacja kopalń i rekultywacja terenów pogórnich w górnictwie odkrywkowym. Problemy techniczne, prawne, finansowe. Wyd. ISGMiE PAN, Kraków 2010.
11. *Uberman R.*: Analiza i ocena zmian przepisów w projekcie Prawa geologicznego i górnictwa odnoszących się do likwidacji kopalni i rekultywacji terenów po działalności górnictwa. Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Pol. Wrocł. Tom 132, Studia i Materiały, Nr 39, Wrocław 2011.
12. *Uberman R., Ostrega A.*: Rekultywacja i rewitalizacja terenów po działalności górnictwa. Polskie osiągnięcia i problemy. Mat. I Polsko-Niemieckiego Forum Rekultywacji i Rewitalizacji Obszarów Pogórnich, Wyd. Katedry Geomechaniki i Geotechniki Górniczej AGH, Kraków 2012.
13. *Uberman R., Naworyta W.*: Ocena stopnia ograniczenia wartości użytkowej gruntów dla potrzeb kierunku rekultywacji. Mining Science. Mineral Aggregates. Wrocław University of Technology, Volume 21 (1), 2014.
14. *Uberman R., Naworyta W.*: Dura lex, sed lex. „Surowce i Maszyny Budowlane” 2014, nr 2.

Źródła prawa

- Dekret z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze, tekst jedn. Dz. U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12
- 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 górnicze. Dz. U. Nr 27, poz. 98
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Dz. U. Nr 110, poz. 1190
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz. U. Nr 163, poz. 981
- Ustawa z dnia 24 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. 2013. 1238
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. 2014. 1133
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tekst jedn. z 2004 r. Dz. U. Nr 121, poz. 1266
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Nr 647
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych. Dz. U. 2012. 372
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego. Dz. U. 2013 r. 1008