

Przepisy prawa ochrony środowiska w praktyce przedsiębiorcy górniczego

Rules of law for environment protection in practice of a mining entrepreneur



Mgr Izabela Kotarska^{*)}



Mgr inż. Barbara Mizera^{*)}

Treść: W artykule przedstawiono niektóre regulacje prawne z zakresu ochrony środowiska i konsekwencje ich stosowania w praktyce prowadzącego zakład górniczy, wskazując na konieczność ich ujednocnienia, uproszczenia i doprecyzowania.

Abstract: This paper presents the selected provisions in the field of environment protection as well as the consequences of enforcement in the practice of a mining entrepreneur. The necessity to unify, simplify and specify the provisions was highlighted.

Key words:

przepisy prawa, decyzje administracyjne, koncesja, gospodarowanie odpadami, rekultywacja terenów pogórnich

Słowa kluczowe:

provisions of the law, administrative decisions, concession, waste management, post-mine lands reclamation

1. Wprowadzenie

Ramy działalności przedsiębiorcy górniczego w zakresie ochrony środowiska podobnie jak i w innych dziedzinach działalności gospodarczej, wyznaczają przepisy prawa. Z uwagi na ich złożoność, rozproszenie oraz niejednoznaczność, spełnienie wymagań formalnych w wielu przypadkach sprawia przedsiębiorcy trudności oraz wydłuża proces uzyskiwania decyzji administracyjnych, niezbędnych do prowadzenia działalności.

Ze złożonością przepisów szeroko rozumianej dziedziny ochrony środowiska prowadzący zakład górniczy spotyka się w całym cyklu życia kopalni – od starań o uzyskanie koncesji poczynając, na rekultywacji terenów pogórnich kończąc.

2. Niespójność wymagań warunkujących uzyskanie decyzji administracyjnych

Proces uzyskiwania koncesji na eksploatację kopalni jest wieloetapowy [1]; jednym z obligatoryjnych etapów poprzedzających złożenie wniosku koncesyjnego jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (decyzja środowiskowa). Niespójne wymagania prawne warunkujące

otrzymanie decyzji środowiskowej i koncesji niejednokrotnie wprowadzają przedsiębiorcę w błąd, czego wynikiem są kierowane do sądów różnych instancji wnioski o rozstrzygnięcie i interpretację przepisu dotyczącego zgodności zamierzonego przedsięwzięcia na etapie uzyskiwania decyzji administracyjnych z miejscowymi dokumentami planistycznymi (m.p.z.p) [2].

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana jest na podstawie *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r.* (Dz.U.2013.1235 j.t.). Zgodnie z art. 80 ust. 2 tej ustawy, do wydania decyzji środowiskowej wymagana jest zgodność zamierzonej działalności z zapisami m.p.z.p. Natomiast do wydania decyzji o przyznaniu koncesji, której podstawę prawną stanowi *ustawa Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U.2014.613 j.t.), wystarczy, że zamierzona działalność (eksploatacja kopaliny) nie sprzeciwia się przeznaczeniu terenu określonego w miejscowych dokumentach planistycznych (w planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Innymi słowy, ustawa o ocenach wymaga tzw. weryfikacji pozytywnej, a przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze przewidują tzw. weryfikację negatywną, gdzie wystarczającym jest brak sprzeczności z m.p.z.p. Różnica ta, wydawałoby się, subtelna, ma bardzo poważne konsekwencje: warunkuje

^{*)} KGHM Cuprum Centrum Badawczo-Rozwojowe sp. z o.o., Wrocław

bowiem tryb i czas potrzebny do uzyskania koncesji, a tym samym niejednokrotnie poziom niezbędnych nakładów, związanych z rozpoczęciem działalności górniczej. W tak istotnych zagadnieniach obie ustawy powinny ustanowić jednolite kryteria wydania decyzji administracyjnych.

3. Rozproszenie przepisów

Przykładem rozproszenia przepisów, które przekłada się na nieuzasadnione komplikowanie prowadzenia działalności są regulacje dotyczące gospodarowania odpadami. Poza wytwarzaniem odpadów wydobywczych, które regulowane jest przepisami *ustawy o odpadach wydobywczych (Dz.U.2013.1136 j.t.)*, kopalnie wytwarzają inne rodzaje odpadów. Gospodarowanie tymi odpadami normowane jest wieloma ustawami, z których dla przedsiębiorcy górniczego podstawowe znaczenie mają:

- *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U.2013.1232 j.t. z późniejszymi zmianami)*, będąca m.in. podstawą prawną wydawania pozwoleń na wytwarzanie odpadów w instalacji,
- *Ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz.U.2013.21 z późniejszymi zmianami)*, na podstawie której wydawane są zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania (odzysku i unieszkodliwiania) i zbierania odpadów.

W ww. ustawach wskazane są organy kompetentne w sprawie wydawania właściwych pozwoleń. Są nimi:

- w sprawach pozwoleń na wytwarzanie odpadów, wg art. 378 ustawy prawo ochrony środowiska:
 - marszałek województwa dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko¹ oraz
 - starosta właściwy ze względu na miejsce wytwarzania odpadów w instalacjach innych niż ww.,
 - regionalny dyrektor ochrony środowiska w sprawach przedsięwzięć na terenach zamkniętych;

- w sprawach zezwoleń na przetwarzanie odpadów (tj. odzysk lub unieszkodliwianie) i zbieranie odpadów, wg. art. 41 ust 2-4 ustawy o odpadach:

- marszałek województwa dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg,
- w pozostałych przypadkach - starosta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia przetwarzania/zbierania.

Przedsiębiorca górniczy niejednokrotnie eksploatuje złoża udostępnione szybami położonymi w granicach więcej niż jednego powiatu. Prowadzi to do sytuacji, w której gospodarowanie odpadami w jednej kopalni regulowane jest kilkoma decyzjami. Przykładem takiej wręcz kuriozalnej, lecz zgodnej z prawem sytuacji, jest przypadek ZG „Polkowice - Sierszowice”, które eksploatują złoża rud miedzi z wykorzystaniem szybów zlokalizowanych na placach szybowych w obszarze 3 powiatów (rys.1), tj.: powiatów głogowskiego, polkowickiego i lubińskiego.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, kopalnia, której aktualne pozwolenie na wytwarzanie i gospodarowa-

nie odpadami wygasa 31 maja 2014 roku, zobligowana jest do przygotowania dokumentacji i wystąpienia o 4 decyzje :

- do marszałka województwa o pozwolenie na wytwarzanie i przetwarzanie odpadów w instalacji kopalni,
- do starosty polkowickiego o przetwarzanie i zbieranie odpadów poza instalacjami (na terenach placów szybowych),
- do starosty głogowskiego o przetwarzanie i zbieranie odpadów poza instalacjami,
- do starosty lubińskiego o zbieranie i przetwarzanie odpadów poza instalacjami, w obszarze likwidowanego rejonu szybowego PW,

przy czym dla terenów placów szybowych SW-1 i SG, położonych na granicy dwóch powiatów, na prowadzenie przetwarzania poza instalacjami i zbieranie odpadów wymagane są po dwie decyzje (zezwoleń) od dwóch starostów, właściwych ze względu na miejsce lokalizacji działalności.

W rezultacie, wniesione zostały 4 opłaty administracyjne, a po przeprowadzeniu 4 postępowań, wydane zostaną 4 decyzje (pozwolenia/zezwoleń). Do tego dołożyć należy jeszcze kwestię gospodarowania wytwarzanymi przez kopalnię odpadami wydobywczymi, które regulowane są decyzją zatwierdzającą Program Gospodarowania Odpadami Wydobywczymi.

Podsumowując, O/ZG „Polkowice-Sierszowice” posiadać będzie **5 decyzji** administracyjnych regulujących postępowanie z odpadami.

Nowa ustawa o odpadach z 2012 roku, która w założeniu miała upraszczać postępowanie administracyjne związane z gospodarowaniem odpadami, jak widać, w przypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność na rozległym terenie, przyniosła wręcz odwrotny skutek. Należy mieć nadzieję, że kolejna nowelizacja spowoduje zmianę w kwestii kompetencji organów wydających zezwolenia. Zmiana ta mogłaby wykorzystać rozwiązanie funkcjonujące przy prowadzeniu inwestycji, mianowicie zasadę, iż decyzję dla przedsięwzięcia zlokalizowanego na terenie dwóch jednostek administracyjnych wydaje organ, na którego terytorium znajduje się większa część przedsięwzięcia, w porozumieniu z organem właściwym dla mniejszej części.

4. Niejednoznaczność i dowolność interpretacji przepisów

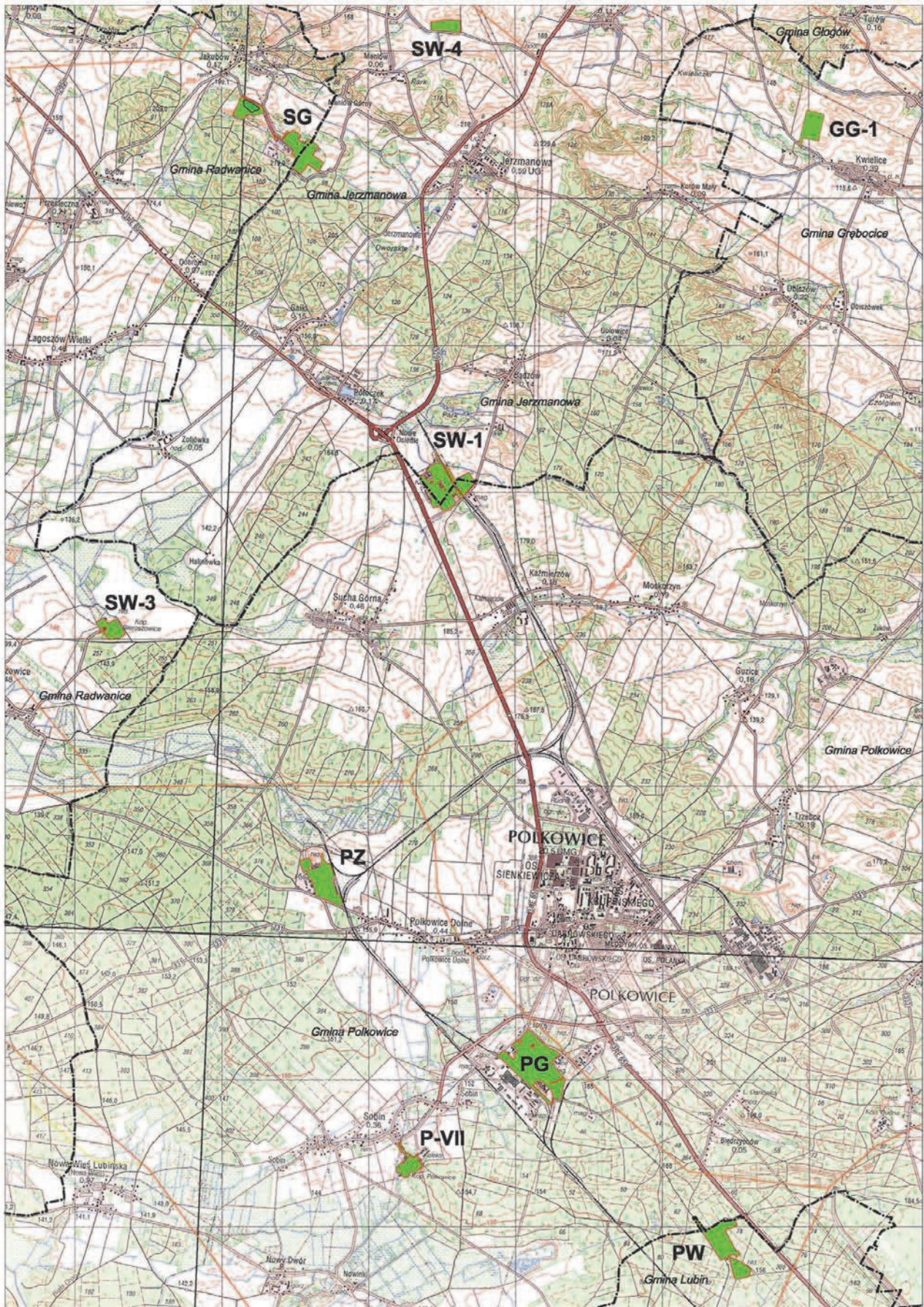
Problem interpretacji przepisów dotyczących kierunków rekultywacji terenów po działalności górniczej był niejednokrotnie poruszany, zarówno w publikacjach naukowych, jak i na konferencjach poświęconych temu zagadnieniu [3], [4], [5].

Do rekultywacji terenu w przypadku likwidacji zakładu górniczego w części lub w całości przedsiębiorca zobowiązany jest przepisami *ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U.2014.613 j.t.)*, art. 129, który stanowi, iż:

1. W przypadku likwidacji zakładu górniczego, w całości lub w części, przedsiębiorca jest obowiązany:
 - 5) przedsięwziąć niezbędne środki w celu ochrony środowiska oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej.
2. Do rekultywacji gruntów, o których mowa w ust. 1 pkt. 5 stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U.2013.1205 j.t.)*.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych podaje definicję rekultywacji, wg której rekultywacja to nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych,

¹ W rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko



Rys. 1 Lokalizacja placów szybowych kopalni „Polkowice-Sierszowice”
 Fig. 1. Location of shaftlands of the „Polkowice-Sierszowice” mine

odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg.

Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z art. 5b, przepisów ww. ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne, położonych w granicach administracyjnych miast.

Taka sytuacja formalna jest niewystarczająco precyzyjna dla przypadku planowanej rekultywacji terenów po likwidowanym placu szybowym R-VI ZG „Rudna”, położonym na terenie przemysłowym, w granicach miasta Polkowice. Likwidacja ta polegać będzie na rozbiórce obiektów, a następnie niwelacji, uporządkowaniu, utwardzeniu i ogrodzeniu terenu.

Zgodnie z dokumentacją projektową, przyjętym kierunkiem zagospodarowania terenu jest przekazanie go innemu użytkownikowi bez zmiany jego funkcji. Taki sposób postępowania koresponduje z zagospodarowaniem terenów sąsiadujących z rejonem placu szybowego, którymi są Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna - Podstrefa Polkowicka oraz inne tereny przemysłowe.

Mając na uwadze planowany dalszy kierunek wykorzystania terenu, który jest zgodny z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (pozostaje on w użytkowaniu jako grunty pod zabudowę przemysłową), nie jest konieczne zapewnienie na tych gruntach standardów jakości gleb produkcyjnych, gdyż funkcja ta została trwale wyłączona. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz na mapie ewidencji gruntów przedmiotowe tereny oznaczone są jako Ba (tereny przemysłowe).

Efektom prac zagospodarowania terenu po likwidacji rejonu szybowego, zgodnie z *ustawą Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U.2014.613 j.t.)*, powinno być więc spełnienie warunków ochrony środowiska dla wszystkich jego komponentów, a przede wszystkim gleb i właściwej w tym wypadku kategorii gruntów określonej przepisami wykonawczymi (*Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi - Dz.U.2002.16.1359*). Wobec powyższego na terenie likwidowanego placu szybowego R-VI przeprowadzono badania gleb.

Na podstawie otrzymanych wyników stwierdzono, że nie występują tam gleby zanieczyszczone (zdegradowane) badanymi zanieczyszczeniami w stopniu wymagającym postępowania określonego w *ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U.2007.75.493 z późniejszymi zmianami)*.

Istniejący stan prawny nie daje wprost odpowiedzi na podstawowe pytania w sytuacji rekultywacji opisanego terenu:

1. Czy przedmiotowe grunty podlegają przepisom ustawy

o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jeśli nie są gruntami rolnymi ani leśnymi, nie są również gruntami zdegradowanymi, zdewastowanymi ?

oraz

2. Czy w takiej sytuacji konieczne jest uzyskanie decyzji starosty o rekultywacji terenu w kierunku **przemysłowym**, a jeśli tak, to jaka jest podstawa prawna decyzji określającej **przemysłowy** kierunek rekultywacji terenu po placu szybowym?

W praktyce czasem takie decyzje są wydawane, co nie zmienia faktu, iż przepisy w tej kwestii nie są precyzyjne i przedsiębiorca zdany jest na ich interpretację przez lokalny organ, przy czym interpretacja ta uwarunkowana jest niejednokrotnie subiektywnym poglądem organu na zagadnienie i nie wynika jednoznacznie z zapisów regulacji prawnych.

4. Podsumowanie

Z przedstawionych przykładów wynika, iż niezbędne jest dążenie do ujednoczenia, doprecyzowania i uproszczenia przepisów „środowiskowych”, tym bardziej, że aktualnie obowiązujące, złożone formalności w żaden sposób nie wpływają na poziom oddziaływania górnictwa na środowisko, a jedynie nakładają na przedsiębiorcę dodatkowe obciążenia administracyjne i obowiązki. Często odnosi się wrażenie, że kształt przepisów jest wynikiem pośpiechu przy implementowaniu dyrektyw unijnych do prawodawstwa krajowego. Czy tak jest istotnie, pokażą kolejne nowelizacje omawianych ustaw.

Literatura

1. *Stefanowicz A.*: Koncesje i użytkowanie górnicze w nowym prawie geologicznym i górniczym. Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami i Energią PAN, 2011, nr 8.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 sierpnia 2012 r. II OSK 829/11 (Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)
3. *Ostręga A., Uberman R.*: Kierunki rekultywacji i zagospodarowania - sposób wyboru, klasyfikacja i przykłady. „Górnictwo i Geoinżynieria”, 2010, R. 34, z. 4, s. 445-461.
4. *Allard B., Backstrom M., Cala M., Ostręga A.*: Reclamation and revitalization of waste Lumps or land after waste recovery, in: Mining Waste Management in the Baltic Sea Region. Min-Novation Project, 195-235.
5. *Kicki J., Dyczko A., Sypniowski S.*: Strategia eksploatacji i zagospodarowania obszarów górniczych w świetle gospodarki odpadami wydobyczymi. Materiały konferencji Eco-Forum, Lublin 26-27.09.2012 r.