



Józef SZAJN*

Przemieszczanie mas ziemnych i skalnych czy unieszkodliwianie odpadów wydobywczych? (artykuł dyskusyjny)

Streszczenie: Z dniem 1 maja 2012 r. wchodzi w życie odroczone do tego czasu przepisy ustawy o odpadach wydobywczych, które całkowicie zmieniają sytuację odkrywkowych zakładów górniczych prowadzących zwałowanie nadkładu i płonnych przerostów w złożu. W pierwszym rzędzie dotyczy to zmian wynikających z wejścia w życie art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. Dla przedsiębiorców górniczych bardzo istotną staje się sprawa jednoznacznego wyjaśnienia pojęć przemieszczania i usuwania mas ziemnych lub skalnych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż (niezdefiniowanych w tej ustawie ani w ustawie o odpadach). W pierwszym przypadku – przemieszczania – przepisy ustawy o odpadach wydobywczych i ustawy o odpadach nie mają zastosowania. Stąd w artykule podejmuje się polemikę z interpretacją przyjętą przez Departament Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska, w myśl której „proces przemieszczania... odbywa się w obrębie wyrobiska górniczego...” (wyłącznie), natomiast „proces usuwania... związany jest z ich usuwaniem poza wyrobisko górnicze...”.

Słowa kluczowe: masy ziemne i skalne, odpady wydobywcze, wyrobisko górnicze, zwałowisko, zwałowanie

Dislocation of land and rocky masses or neutralization of mining waste?

Abstract: 1st of May 2012 is the date when the deferred regulations of Mining Waste Act will enter into force. The new regulations will change completely the situation of opencast mining plants which conduct tipping of overburden and worthless intercalations. It is due to the changes being introduced by the art. 2 par. 1 p. 4 of the Act. It is essential for mining entrepreneurs to unequivocally define terms dislocation and removal of land or rocky masses in connection with the extraction of minerals from deposits (which are defined neither in this Act nor in the Waste Act). In the first case – dislocation – the regulations of Mining Waste Act and Waste Act shall not be applied. The following article is a trial of polemic with the interpretation accepted by the Waste Management Department of the Ministry of the Environment, according to which “a process of dislocation ... takes place

* Dr, GEOL-MIN Spółka z o.o., Kielce; e-mail: j.szajn@geol-min.pl

within the mine working..." (exclusively), while "a process of removal... is connected with removing them outside of the mine working..."

Key words: land and rocky masses, mining waste, mine working, dumping ground, tipping

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U.2008.138.865), która miała być realizacją zaleceń Dyrektywy 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego, obowiązuje od sierpnia 2008 r., jednak wejście w życie trzech niezwykle istotnych przepisów: art. 2 ust. 1 pkt 4, art. 26 ust. 3 oraz art. 51 – zostało odroczone do 1 maja 2012 r. Ich wejście w życie po tym terminie zmieni zasadniczo sytuację tysięcy odkrywkowych zakładów górniczych w zakresie tak istotnego elementu prowadzenia eksploatacji, jakim jest zwałowanie nadkładu i płonnych przerostów w złożu. Podstawowa zmiana wiąże się z art. 2 ust. 1 pkt 4 oraz art. 51, zmieniającym art. 2 ust. 2 pkt 1a ustawy o odpadach. W dotychczasowym stanie prawnym (art. 2 ust. 2 pkt 1a ustawy o odpadach) przepisy tej ustawy nie mają zastosowania do „(...) mas ziemnych lub skalnych usuwanych albo przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż wraz z ich przetwarzaniem, jeżeli koncesja na wydobywanie (...) lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki i sposób ich zagospodarowania”. Po dniu 1.05.2012 r., przepisy obu ustaw nie będą miały zastosowania tylko do mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż.

Znaczenie pojęć przemieszczania i usuwania mas ziemnych w rozumieniu wymienionych ustaw nie zostało zdefiniowane, stało się zatem przedmiotem dyskusji w środowisku górniczym, a także szeregu zapytań i wniosków kierowanych do Ministerstwa Środowiska. Ustosunkowując się do nich, m.in. w pismach z 28.01.2011 r., skierowanych do Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach i Polskiego Związku Pracodawców Producentów Kruszyw, Departament Gospodarki Odpadami MŚ przyjmuje interpretację, według której „proces przemieszczania... odbywa się w obrębie wyrobiska górniczego...” (wyłącznie), natomiast „proces usuwania... związany jest z ich usuwaniem poza wyrobisko górnicze...”. Interpretację taką można odczytać również w artykule W. Radeckiego (2009), dotyczącym opłat za odpady wydobywcze po wejściu w życie nowych przepisów. Przy szczegółowej analizie budzi ona jednak szereg wątpliwości, zarówno pod względem formalnym, jak też (przede wszystkim) odnoszących się do meritum, to jest założeń, celu i ducha ustawy.

1. Zwałowanie zewnętrzne i wewnętrzne (interpretacja Departamentu Gospodarki Odpadami)

Zwałowanie nadkładu i przerostów płonnych w złożu, niebędących kopaliną (np. kras w skałach wapiennych, piaskowce, piaski w złożach surowców ilastych itp.) jest nieodłącznym i niezbędnym elementem eksploatacji w odkrywkowych zakładach górniczych. Jest ono regulowane przepisami prawa geologicznego i górniczego, w tym normami górniczymi (Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Polska Norma PN-64/G-02400, Polska Norma

PN-65/G-01210), a sposób i warunki prowadzenia zwałowania muszą być określone m.in. w planie ruchu zakładu górniczego i dokumentacji technicznej zwałowania. W pierwszym okresie eksploatacji złoża, przynajmniej przez kilka lat, do momentu osiągnięcia przez wyrobisko spągu złoża na obszarze wystarczającym do rozpoczęcia zwałowania wewnętrznego, musi być prowadzone zwałowanie zewnętrzne, tj. poza wyrobiskiem. Zwałowane masy docelowo mogą natomiast być (generalnie):

- a) przemieszczone w całości z powrotem do wyrobiska w ramach zwałowania wewnętrznego oraz rekultywacji terenu po zakończeniu eksploatacji złoża,
- b) częściowo przemieszczone do wyrobiska i wykorzystane do kształtowania i rekultywacji terenu poeksploatacyjnego, a częściowo zagospodarowane w inny sposób, np. ukształtowane i zagospodarowane jak naturalne formy rzeźby terenu, tereny sportowe, rekreacyjne itp.,
- c) pozostawione jako niezagospodarowane hałdy o geometrycznym kształcie.

Nie wymaga chyba dyskusji, które z tych rozwiązań jest najmniej korzystne dla środowiska i powinno być w miarę możliwości eliminowane, a które powinny być preferowane, szczególnie wobec zapisu art. 1 ustawy o odpadach wydobywczych: „ustawa, mając na celu zapobieganie powstawaniu w przemyśle wydobywczym odpadów wydobywczych, ograniczanie ich niekorzystnego wpływu na środowisko oraz życie i zdrowie ludzi ...”.

Przy przyjęciu interpretacji podanej w pismach Departamentu Gospodarki Odpadami, w każdym przypadku zwałowania zewnętrznego, nawet tymczasowego, przy docelowym umieszczeniu zwałowanych mas ponownie w wyrobisku, przepis art. 2 ust. 1 pkt 4 nie mógłby być stosowany, a zwałowisko byłoby traktowane jako obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych i w konsekwencji przedsiębiorca górniczy byłby zobowiązany do:

- opracowania w ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko raportu oddziaływania na środowisko dla możliwości prowadzenia takiego obiektu (OUOW mogące przyjmować nie mniej niż 10 t odpadów na dobę lub o całkowitej pojemności nie mniejszej niż 25 000 ton zaliczono do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko! – § 2 ust. 1 pkt 49 Rozporządzenia RM z 9.11.2010 r.),
- przedłożenia właściwemu organowi (przed rozpoczęciem działalności) programu gospodarowania odpadami wydobywczymi (art. 8 ust. 1), zawierającego dane wyszczególnione w art. 9 i uzyskania decyzji zatwierdzającej ten program (art. 11),
- sporządzenia (jako odrębnego dokumentu?) oceny ryzyka obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (art. 10 ust. 1, 2), mimo że dane dotyczące tego ryzyka będą zawarte w programie o którym mowa wyżej (art. 9 ust. 1 pkt 3). Dotyczyć to przy tym będzie zwałowiska nadkładu i przerostów płonnych, stanowiących naturalny, miejscowy materiał mineralny, nie stwarzający żadnego ryzyka dla środowiska,
- prowadzenia monitoringu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, obejmującego szereg badań (art. 27 ust. 1), które w przypadku takich zwałowisk (lokalnego materiału mineralnego, nieróżniącego się od otoczenia) nie będą miały żadnego merytorycznego znaczenia, oraz gromadzenia danych z tego monitoringu i przedkładania sprawozdań wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 27 ust 3–6).

Byłyby to działania (i dokumenty) w znacznym stopniu czysto formalne, w przypadku czasowego zwałowania zewnętrznego „czystych” mas nadkładu i przerostów nie mające

znaczenia dla realnej ochrony środowiska. Jest natomiast rzeczą oczywistą, że przy konieczności spełnienia tych warunków bardzo ograniczona będzie motywacja przedsiębiorców do ponoszenia dodatkowych nakładów i docelowego zagospodarowania zwałowanych mas innego niż pozostawienie hałdy (przedstawiona wyżej możliwość c), jakkolwiek potrzeby kształtowania i zagospodarowywania zwałowisk w kierunku „architekuralno-krajobrazowym” czy „rekreacyjnym”, z przykładami takich działań np. w Niemczech, były tematem wielu konferencji i publikacji (Gawor 2009a, b; Pancewicz 2009; Uberman, Ostrega 2003, 2004).

W art. 2 ust. 1 ustawy o odpadach wydobywczych używa się sformułowań: „odpadów powstałych w wyniku poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopaliny...” (pkt 1 i 2) oraz „mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem...” (pkt 4). Istotna jest przyczyna tego rozróżnienia – masy ziemne lub skalne przemieszczane, o których mowa w pkt. 4, nie są uznane za odpady, bo nie jest spełniony warunek zawarty w definicji odpadów w art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach „których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia się jest obowiązany”. Również Departament Gospodarki Odpadami MŚ odnosząc się¹ do uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych, m.in. przez Jastrzębską Spółkę Węglową, stwierdza, że „kluczowym jest element pozbycia się materiału, dla którego posiadacz nie znajduje dalszego zastosowania (usuwanie poza wyrobisko eksploatacyjne)”. O ile bezdyskusyjna jest tu pierwsza część zdania, to zdecydowanie nadinterpretacją jest przyjęcie (stwierdzenie w nawiasie), że pozbyciem się będzie umieszczenie tego materiału poza wyrobiskiem. W rzeczywistości bowiem najczęściej posiadacz (przedsiębiorca górniczy) przewiduje i znajduje dla niego dalsze zastosowanie, dla większości odkrywkowych zakładów górniczych będzie on (a już szczególnie składowany odrębnie humus) wręcz niezbędny dla właściwej rekultywacji wyrobiska i terenu kopalni po zakończeniu wydobycia.

Przepis art. 2 ust. 1 pkt 4 w myśl interpretacji Departamentu Gospodarki Odpadami dotyczyłyby tylko mas nadkładu, przerostów płonnych i strat wydobywczych pozostających w wyrobisku (zwałowanie wewnętrzne), przy czym dla jego zastosowania konieczne byłoby określenie warunków i sposobu ich zagospodarowania w koncesji na wydobywanie albo w planie zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego. W praktyce całe „zagospodarowanie” wewnątrz wyrobiska może polegać i polega na uformowaniu zwałowiska wewnętrznego. Jego lokalizację, odległość od innych elementów wyrobiska, parametry i sposób formowania określają jednoznacznie dokumenty dotyczące ruchu zakładu górniczego – m.in. plan ruchu i dokumentacja techniczna zwałowania, które w trakcie eksploatacji złoza i uzyskiwania nowych danych mogą być zmieniane i aktualizowane. Trudno natomiast sprecyzować na czym miałyby polegać „określenie warunków i sposobu ich zagospodarowania...” w koncesji albo planie zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego – plany te nie określają szczegółów zagospodarowania wewnątrz wyrobiska, wyznaczając tylko docelowe wyrobisko jako obszar przeznaczony do wydobywania kopaliny. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę, że wobec zapisów art. 3 ust. 1 pkt 5 („za obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych nie uznaje się wyrobisk górniczych...”) i art. 39 ust. 2, nawet bez spełnienia warunku z art. 2 ust. 1 pkt 4, nie będą one podlegać przepisom ustawy o odpadach wydobywczych, a prawu geologicznemu i górniczemu. Przepis art. 2

¹ Patrz strona internetowa Ministerstwa Środowiska: www.mos.gov.pl

ust. 1 pkt 4 w odniesieniu do mas przemieszczanych w obrębie wyrobiska jest zatem trudny do uzasadnienia merytorycznie, a pod względem formalno-prawnym bezprzedmiotowy. Warto również podkreślić, że gdyby rzeczywiście miało być tak, jak przyjmuje interpretacja Departamentu Gospodarki Odpadami MŚ, to ustawodawca w art. 2 ust. 1 pkt 4 zapewne zapisałby to jednoznacznie, np.: „... mas ... przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalini ze złóż w obrębie wyrobiska górniczego, jeżeli koncesja...”.

2. Przemieszczanie i usuwanie, zwałowanie – definicje

W ustawie o odpadach wydobywczych, ani w ustawie o odpadach nie ma definicji (w rozumieniu tych ustaw) przemieszczania i usuwania mas. Z kolei według Słownika Języka Polskiego PWN „przemieścić to przenieść kogoś, coś lub przesunąć coś na inne miejsce, natomiast usunąć to zabrać coś skądś, aby nie zawadzało lub aby zrobić miejsce, a pozbyć się to uwolnić się od czegoś niepotrzebnego, uciążliwego lub od czyjejś niepożądanego obecności”. Nie jest więc pozbywaniem się składowanie i gromadzenie czegoś (zwałowanie materiału), jeżeli nie jest on niepotrzebny, pozostaje w dyspozycji przedsiębiorcy, na jego terenie (zakładzie górnicznym?) i jest dla niego określone zastosowanie (zagospodarowanie) w przyszłości. Właśnie dalszego zastosowania zwałowanych mas dotyczy warunek zawarty w art. 2 ust. 1 pkt 4 – o ile bowiem, jak stwierdzono już wyżej (pkt 2) trudno wyobrazić sobie, na czym powinno polegać określenie (szczególnie w mpzp) tych „warunków i sposobu” w przypadku mas pozostających w wyrobisku i jakie byłoby dla tego merytoryczne uzasadnienie, to ma to duże znaczenie dla docelowego zagospodarowania materiału zwałowisk zewnętrznych, w tym – co deklaruje art. 1 ust. 1 ustawy o odpadach wydobywczych – dla „zapobiegania powstawaniu odpadów wydobywczych” (pozostawianiu niezagospodarowanych hałd o geometrycznych kształtach).

Warto również zaznaczyć, że w nowej ustawie Prawo geologiczne i górnictwo wchodzącej w życie 1 stycznia 2012 r., w art. 6 ust. 1, pkt 20 określa się: „zwałowaniem nadkładu – jest zespół czynności prowadzonych w odkrywkowych zakładach górnictwa, nierozdzielnie związanych technicznie i organizacyjnie z przemieszczeniem i składowaniem mas ziemnych i skalnych usuwanych z nadkładu, w celu umożliwienia wydobycia kopaliny użytecznej” (zgodnie z pkt. 12 zwałowanie jest robotą górnictwa). Z przytoczonych wyżej definicji jasno wynika (co powinno być oczywistością), że dla przemieszczenia czegoś konieczne jest również uprzednio usunięcie tego czegoś z dotychczasowego miejsca. W tym kontekście użycie w art. 2 ust. 1 pkt 4 sformułowania „mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych...” jest wystarczające i wyczerpuje całość działań związanych ze zwałowaniem, zgodnie z definicją podaną w prawie geologicznym i górnictwie. Nic natomiast nie wskazuje, aby dla istoty przemieszczania miało znaczenie, czy odbywa się ono w obrębie wyrobiska czy również poza nim.

Podsumowanie

1. Przy braku zdefiniowania w rozumieniu ustawy pojęć przemieszczania i usuwania, nie ma żadnych przesłanek, ani uzasadnienia (semantycznego, formalnego, czy meryto-

- rycznego) dla przyjętej przez Departament Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska, zacieśniającej interpretacji mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopaliny.
2. Zastosowanie przepisu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy wyłącznie do mas pozostających w wyrobisku jest trudne do uzasadnienia merytorycznie, a pod względem formalno-prawnym niespójne z innymi przepisami. W odniesieniu do mas zwałowanych poza wyrobiskiem warunek zawarty w tym przepisie ma natomiast duże znaczenie jako bodziec dla znajdowania sposobów ich zagospodarowania, a tym samym ograniczania ilości pozostawianych odpadów wydobywczych i ich niekorzystnego wpływu na środowisko.
 3. Niezależnie od odejścia od podanej interpretacji przemieszczania i usuwania mas ziemnych lub skalnych, bardzo pożądane wydaje się wprowadzenie w ramach nowelizacji zmian w ustawie o odpadach wydobywczych, które jasno i jednoznacznie określałyby warunki wyłączenia spod przepisów ustawy, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. Merytorycznie wskazane jest aby:
 - wyłączenie dotyczyło mas ziemnych lub skalnych (nie będących odpadami) niezanieczyszczonych, o składzie niezmiennym w stosunku do występujących w złożu naturalnie, nie poddanych procesom przeróbki (nadkład, przerosty płonne, straty eksploatacyjne),
 - wyłączenie dotyczyło mas przemieszczanych i zwałowanych w granicach działalności górniczej przedsiębiorcy (obszaru górniczego, przy zaktualizowanej definicji tego obszaru czy terenu górniczego),
 - zapisana była konieczność zgodności z przyjętym planem zagospodarowania przestrzennego (albo koncesją), określającymi warunki i sposób zagospodarowania mas, dokumentów zakładu górniczego – planu ruchu, dokumentacji technicznej zwałowania, a w perspektywie – planu ruchu likwidacji zakładu górniczego i dokumentacji rekultywacji,
 - określone były terminy (od zakończenia eksploatacji) przedstawienia programu i harmonogramu, a następnie realizacji zagospodarowania mas,
 - określone były sankcje w przypadku nierealizowania zagospodarowania mas, np. zakwalifikowanie ich jako odpadów, z koniecznością poniesienia opłat za składowanie.

Literatura

- Gawor Ł., 2009a – Uregulowania prawne w Polsce i Niemczech. Gospodarka odpadami górnictwem. Odpady i Środowisko 1(55)/09, s. 32–36.
- Gawor Ł., 2009b – Wybrane zagadnienia zoologii górniczej w Zagłębiu Rury i Górnośląskim Zagłębiu Węglowym (GZW) na przykładzie zwałowisk pogórnictwa – studium porównawcze. Zeszyty Naukowe PŚI. Górnictwo z. 260, s. 97–108.
- Pancewicz A., 2009 – Hałdy – kłopot czy szansa? Nauka Przyroda Technologie 3, 1(22), s. 1–6.
- Polska Norma PN-64/G-02400. Górnictwo odkrywkowe. Wyrobisko i zwałowisko. Podział, nazwy i określenia.
- Polska Norma PN-65/G-01210. Górnictwo odkrywkowe. Zwałowanie. Podział, nazwy i określenia.
- Radecki W., 2009 – Opłaty za odpady wydobywcze. Aura 3/2009, s. 35–36.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Dz.U.2010.213.1397.

- Słownik języka polskiego PWN. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2010.
- Uberman R., Ostrega A., 2003 – Metoda projektowania dużych i zróżnicowanych kompleksów poeksploatacyjnych. Mat. Konf. Kształtowanie krajobrazu terenów poeksploatacyjnych w górnictwie. AGH, PKrak. Komisja Urbanistyki i Architektury PAN Oddz. Kraków, s. 243–253.
- Uberman R., Ostrega A., 2004 – Sposoby rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk nadkładu i składowisk odpadów górniczych. Górnictwo Odkrywkowe 7–8, s. 80–87.
- Ustawa z dnia 10 lipca 2001 r. o odpadach. Dz.U.2010.185.1243.
- Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych. Dz.U. 008.138.865.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze Dz.U.2011.163.981.

