



O potrzebie nowelizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w odniesieniu do rekultywacji gruntów po eksploatacji surowców mineralnych

On the need to amend the provisions of the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land in relation to land reclamation after the exploitation of raw materials

Wojciech Naworyta^{*)}

Treść: W artykule przeanalizowano przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, głównie odnoszące się do rekultywacji gruntów przekształconych. Zauważono, że branża, w której rekultywacja praktykowana jest najczęściej to górnictwo, szczególnie odkrywkowe. Zapisy komentowanej ustawy nie wychodzą naprzeciw problemom wynikającym ze specyfiki działalności wydobywczej. W artykule wskazano przepisy, które są albo anachroniczne, albo straciły na aktualności, albo dublują przepisy istniejące już w innych ustawach. Zamiast stosowania dotychczasowego kierunku rekultywacji zaproponowano nowe postępowanie w sprawie decyzji o sposobie rekultywacji gruntów pogórnicznych. W okresie kilku najbliższych dekad likwidowane będą trzy duże wyrobiska po eksploatacji węgla brunatnego. Będą to przedsięwzięcia bez precedensu w dotychczasowej praktyce europejskiej. Przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w obecnym kształcie nie przystają do nowych wyzwań. W artykule wskazano konieczne zmiany.

Abstract: The article analyzes the provisions of the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land, mainly relating to the reclamation of transformed land. It has been noticed that the industry in which reclamation is practiced most often is mining, especially opencast. The provisions of the discussed act do not meet the problems resulting from the specificity of mining activities. The article indicates provisions that are either anachronistic, have become obsolete, or duplicate provisions that already exist in other acts. Instead of applying the current direction of reclamation, a new procedure was proposed for the decision on the method of post-mining land reclamation. Over the next few decades, three large open casts will be closed after lignite mining. These undertakings will be unprecedented in the European practice so far. The provisions of the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land in its current form do not match the new challenges. The article indicates the necessary changes.

Słowa kluczowe:

ochrona gruntów, rekultywacja, grunty poeksploatacyjne, eksploatacja odkrywkowa

Keywords:

land protection, reclamation, post-mining land, open-pit mining

1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 1995 Nr 16 poz. 78 ze zm.) liczy sobie już 27 lat. Ustawa była wielokrotnie nowelizowana. 1 stycznia 2022 r. weszła w życie Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2163). Ponad ćwierć wieku to dobry powód, aby skonfrontować jej zapisy z rzeczywistością, zastanowić się nad tym czy jej treść przystaje do aktualnych potrzeb i czy odpowiada teraźniejszym wyzwaniom. Konieczność zmian przepisów ustawy, szczególnie w odniesieniu do rekultywacji gruntów, jakie powstają w wyniku eksploatacji górniczej sygnalizowano już znacznie wcześniej, bo już na początku XXI w., niespełna dekadę od wejścia przepisów ustawy w życie (Glapa 2004).

Świat się zmienia. W obszarze ochrony środowiska również. Zmieniają się trendy, potrzeby, problemy, poglądy. Za zmianami powinno podążać prawo. Główny przedmiot ustawy wynika z jej nazwy, ja jednak skoncentrowałem się głównie na

problemach związanych z rekultywacją. Od dawna przyglądam się tej problematyce, a z racji doświadczeń zawodowych głównie w branży górniczej. W artykule spróbuję odpowiedzieć na pytanie czy ustawa odpowiada na potrzeby branży, w której jej przepisy odnoszące się do rekultywacji stosuje się najczęściej. Wskazałem artykuły ustawy, które moim zdaniem są zbędne oraz takie, które absolutnie wymagają zmian.

2. W której gałęzi gospodarki dewastuje się najwięcej gruntów, a która gałąź najwięcej ich rekultywuje?

Przedmiotem rekultywacji są grunty zdegradowane lub zdewastowane (art. 4 pkt 16, 17, 18). Nurtujące mnie pytanie brzmi: gdzie najczęściej powstają takie grunty, w jakiej branży? Z otaczającej nas informacji, z doniesień medialnych wynika, że gałąź przemysłu która dewastuje grunty rolne i leśne to przede wszystkim górnictwo. Górnictwo, szczególnie odkrywkowe, z definicji dewastuje użytkowane grunty. Aby dostać się do kopaliny przy użyciu techniki odkrywkowej należy usunąć utwory geologiczne zalegające nad złożem, w tym glebę. Również górnictwo podziemne, nie tylko odkrywkowe,

^{*)} AGH, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie

odpowiada za niszczenie gruntów. Tu jednak odbywa się to w znacznie mniejszej skali i nie wymaga systematycznego, wraz z postępem eksploatacji, powiększania powierzchni gruntów zajętych pod składowiska i infrastrukturę kopalni. Z uwagi na tendencję do zmniejszania wydobywania węgla kamiennego oraz likwidację zagłębia olkuskiego wpływ górnictwa podziemnego na grunty stopniowo maleje. Za zmniejszanie arealu gruntów przyrodniczo czynnych nie odpowiada tylko i wyłącznie górnictwo. Urbanizacja, industrializacja, budowa dróg i autostrad wiąże się również z zajmowaniem gruntów. Statystyki mówią, że udział górnictwa w tej dziedzinie jest zaskakująco niewielki, na poziomie ok. 10%. Najwięcej gruntów rolnych i leśnych niszczy bezpowrotnie budownictwo mieszkaniowe. W roku 2016 grunty wyłączone z produkcji rolnej i leśnej na podstawie przepisów omawianej ustawy stanowiły 4425 ha, z czego 118 ha (2,7%) zajęto pod drogi i szlaki komunikacyjne, aż 2159 ha (48,8%) pod tereny osiedlowe, 842 ha (19%) pod tereny przemysłowe, 832 ha (18,8%) na inne cele, a zaledwie 474 ha (10,7%) na cele górnictwa (GUS 2017). Dane z roku 2016 potwierdzają tendencję rysującą się w ciągu ostatnich 15 lat. GUS nie kontynuuje publikacji liczb z tego zakresu, stąd w swoich analizach musiałem się oprzeć na danych sprzed 6 lat i wcześniejszych. Mając na uwadze dynamiczny rozwój budownictwa mieszkaniowego oraz problemy związane z pozyskaniem koncesji na eksploatację niezagospodarowanych dotąd złóż, można domniemywać, że trend nie tylko się nie zmienił, ale wręcz uległ pogłębieniu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na zajmowanie gruntów pod inwestycje objęte tzw. specustawami. Do zmiany sposobu użytkowania takich gruntów nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tym samym powierzchnie wyłączane na mocy specustaw nie są ujmowane w statystykach, których przykład przytoczyłem powyżej. A zatem to nie górnictwo przede wszystkim odpowiada za postępujące pomniejszanie powierzchni gruntów przyrodniczo czynnych. Jest odpowiedzialne za ok. 10% tego uszczuplenia.

Górnictwo odkrywkowe zajmuje ustawicznie nowe tereny nad złożami, ale wraz z przejściem frontów eksploatacyjnych powstaje areal gruntów, które dla działalności wydobywczej stają się zbędne. Rekultywacji, zgodnie z ustawą, podlegają grunty zdewastowane lub zdegradowane, zbędne dla prowadzonej działalności. Tu warto podkreślić, że w porównaniu do innych gałęzi gospodarki, które wpływają na uszczuplenie powierzchni gruntów przyrodniczo czynnych tylko górnictwo oddaje przyrodzie zbędne dla swojej działalności grunty. Tereny zajęte pod kopalnię są wykorzystywane tymczasowo i po zakończeniu eksploatacji podlegają rekultywacji, po czym najczęściej wracają do obiegu przyrodniczego w różnej, często bardzo atrakcyjnej formie.

Ten wywód pojawił się nie bez powodu. Jeżeli górnictwo ustawicznie zajmuje grunty przyrodniczo czynne i równolegle pozostawia grunty zbędne dla działalności wydobywczej, to również ta właśnie branża odpowiada w znakomitej większości przypadków za rekultywację zdegradowanych i zdewastowanych gruntów. To moim zdaniem wystarczający powód, aby w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych w Rozdziale 5 poświęconym rekultywacji, przynajmniej niektóre przepisy dostosować do potrzeb i specyfiki branży wydobywczej. Obiekty pogórnice cechują się specyficznymi właściwościami (ukształtowanie, strome ściany, brak gleby, zmienione warunki wodne), które determinują możliwości ich rekultywacji. Tymczasem przepisy ustawy są sformułowane tak, jakby problem rekultywacji był całkowicie oderwany od genyzy gruntów zdewastowanych. To według mnie grzech pierworodny komentowanej ustawy. Nie wychodzi ona naprzeciw problemom rekultywacji gruntów pogórnicznych.

3. Ogólnie o ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 i 2163)

Przepisy ustawy mają na celu ochronę gruntów rolnych i leśnych przed użytkowaniem w innym celu. Grunty rolne i leśne są zasobem wymagającym ochrony. Ustawa wyznacza zasady ograniczania przeznaczenia gruntów na cele inne niż rolnicze i leśne (rozdział 2). Określono zasady wyłączania gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej (rozdział 3) oraz sposoby zapobiegania degradacji gruntów (rozdział 4). Rekultywacja i zagospodarowanie gruntów stanowi treść rozdziału 5. W niniejszym artykule skupię się na problemach związanych z rekultywacją gruntów, a szczególnie gruntów po eksploatacji złóż metodą odkrywkową. W treści artykułu nie uniknę jednak odwoływania się do innych przepisów, które mają bezpośredni związek z problemem rekultywacji.

W artykule jest mowa o rekultywacji gruntów powstałych w wyniku działalności górniczej. Działalność górnicza regulowana jest głównie przepisami ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2022 poz. 1072). Rozdział 5 w całości dotyczy przepisów związanych z likwidacją kopalni. Rekultywacja jest elementem procesu likwidacji kopalni. W kwestii rekultywacji prawo geologiczne i górnicze odwołuje się do przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Art. 129 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego stanowi: 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. z 2021 r. poz. 1326 i 2163).

4. Czym rekultywacja nie jest oraz problem odtwarzania gleb

Rekultywacja to *nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym bądź zdewastowanym wartości użytkowych bądź przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg.* (art. 4 pkt 18). Warto podkreślić, że w ustawie nie ma mowy o „odtworzeniu stanu pierwotnego”. Pisząc pierwotny mam na myśli stan sprzed zmiany sposobu użytkowania np. z rolniczego, leśnego lub innego na górnicze. Ustawa nie mówi o odtworzeniu, bo w znakomitej większości przypadków odtworzenie stanu pierwotnego nie ma uzasadnienia, a w przypadku gruntów pogórnicznych najczęściej nie jest to nawet możliwe.

Definicja wyczerpująco określa rodzaje czynności jakie odpowiedzialny za rekultywację podmiot musi przedsięwziąć, aby spełnić ustawowy obowiązek. Jeden warunek budzi jednak moje wątpliwości. Chodzi o „odtworzenie gleb”. Gdyby brać to dosłownie, a przepisy prawa nie będąc poezją, powinny być interpretowane dosłownie, nie sposób sprostać temu wymaganiu. Na gruntach zdewastowanych działalnością górniczą, czyli w wyrobiskach lub na zwałowiskach, środkami technicznymi i biologicznymi można, co najwyżej, zainicjować procesy glebotwórcze. Nie da się odtworzyć gleby, bo gleba to układ kompleksowy, a procesy glebotwórcze są nie tylko złożone, ale przede wszystkim czasochłonne. Nawiezenie utworów glebotwórczych nie jest tożsame z odtworzeniem gleby. Gleba ma przecież swój profil, swoje poziomy. Odtworzenie jej technicznymi metodami nie jest fizycznie możliwe. Zgodnie z ustawą grunty powinny zostać zrehabilitowane do 5 lat odkąd stały się zbędne do prowadzenia działalności przemysłowej. W ciągu 5 lat nie da się odtworzyć czegoś, co przy sprzyjających warunkach powstawało przez wieki. Badania

gruntów na terenach pogórnicych wskazują, że gleby pod względem właściwości, nawet po kilkudziesięciu latach od rekultywacji, zachowują charakter gleb inicjalnych (Chodak i in. 2009). Spełniają, co prawda, swoją rolę, ale nie są to gleby odtworzone. Według mnie zapis „odtworzenie gleb” należałoby zastąpić przez „zainicjowanie procesów glebotwórczych”. Przy obecnym zapisie można zaryzykować stwierdzenie, że w reżimie komentowanej ustawy żadna rekultywacja nie została wykonana poprawnie.

Z zupełnie innych, ale równie obiektywnych, powodów odtworzenie gleb nie jest możliwe, w przypadku gdy wyrobisko poeksploatacyjne rekultywuje się w kierunku wodnym, co w górnictwie odkrywkowym praktykowane jest nader często.

5. Opinia w sprawie stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów

W art. 22 ust.1 wyszczególnia się decyzje w sprawach rekultywacji, m.in. w pkt 1: *stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie opinii (...)*. Zgodnie z art. 28 ust. 5 *Rozmiar ograniczenia wartości użytkowej gruntów ustala się na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców*.

Dla gruntów po eksploatacji odkrywkowej nie ma sensu ustalanie rozmiaru ograniczenia wartości użytkowej. Są to bowiem albo tereny głębokich wykopów (wyrobiska), albo tereny usypisk (zwałowiska). W jednym i drugim przypadku gleba zostaje całkowicie zniszczona, albo usunięta, albo przysypana. Są to grunty *zdeastowane*, czyli takie, które całkowicie utraciły wartości użytkowe (art. 4. pkt 17). Bezzasadne jest zatem ustalanie stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej (Uberman, Naworyta 2014).

W odróżnieniu od gruntów zdeastowanych w przestrzeni objętej działalnością górnicyką powierzchnie gruntów *zdegradowanych*, czyli takich, których wartość uległa zmniejszeniu (art. 4 pkt 16) stanowią niewielki odsetek.

6. Jaka wartość może powstać w wyniku rekultywacji gruntów pogórnicych

Już sam tytuł ustawy prowadzi do nieporozumień. Spotkałem się wielokrotnie ze stwierdzeniem, że rekultywacja może być prowadzona wyłącznie pod kątem odzyskania gruntów rolnych lub leśnych, bo przecież o tym stanowi tytuł. To oczywiście nie jest prawda, bo tytuł o niczym nie przesądza, a nawet gdyby tak było, to sprostanie takiemu wyzwaniu w większości przypadków byłoby niemożliwe.

Jeżeli zgodzimy się co do tego, że rekultywację prowadzi się przede wszystkim na gruntach zmienionych (zdeastowanych bądź zdeastowanych) działalnością górnicyką to warto przyjrzeć się jakie w ogóle występują możliwości ich rekultywacji (Naworyta 2013). Zaczniemy od typowego kamieniołomu usytuowanego na stoku góry. W większości przypadków przed eksploatacją są to grunty leśne. Po zakończeniu wydobycia obiekt ukształtowany jest w formie układu stromych ociosów skalnych dochodzących do wysokości ok. 20 m każdy, poprzedzielanych poziomymi półkami o szerokości od 3 do 5 metrów. Najniższe piętra kamieniołomu to często niecka bezodpływowa, wymagająca w trakcie eksploatacji odwadniania. Po zakończeniu eksploatacji z czasem na półkach skalnych pojawi się roślinność zielna, krzewiasta a także drzewa, a w dolnej, bezodpływowej niecce zbierze się woda, stanowiąc bazę dla kształtowania się siedliska flory i fauny wodnej. Z punktu widzenia wartości przyrodniczej, krajobrazowej i turystycznej same korzyści. Jedno jednak

jest pewne – na terenie byłego kamieniołomu jeszcze przez wiele lat nie będzie lasu, jaki był przed rozpoczęciem eksploatacji. A jeśli na półkach skalnych pojawi się z czasem zwarty drzewostan, to ze względu na ukształtowanie obiektu z powodów bezpieczeństwa nie będzie to nigdy las rębny. Czy zatem leśny kierunek rekultywacji ma w takiej sytuacji sens? Nie, jeśli już to raczej kierunek przyrodniczy. Tymczasem w większości kamieniołomów w decyzjach administracyjnych ustanowiono kierunek leśny, ponieważ przed eksploatacją teren porastał las. Teoretycznie można by nad tym przejść do porządku, bo przecież w obszarach leśnych występują naturalne odsłoneńca skalne, a także oczka wodne. Owszem, jednak doświadczenia wskazują, że leśnicy opiniujący wykonanie rekultywacji w kierunku leśnym zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 2, lasu o innej funkcji niż gospodarcza po prostu sobie nie życzą. Z punktu widzenia gospodarki leśnej byłby to las nieproduktywny, a więc opinia w sprawie zakończenia rekultywacji kamieniołomu w kierunku leśnym powinna być negatywna. Podobnie gdyby grunty przykładowego kamieniołomu przed eksploatacją były przedmiotem uprawy rolnej albo hodowli zwierząt (pastwiska), to powrót do stanu sprzed eksploatacji jest tym bardziej niemożliwy. Podkreślam, że kamieniołomy, zreakultwowane bądź poddane po prostu sukcesji naturalnej, pod względem przyrodniczym są obiektami bardzo wartościowymi.

Inny przykład, typowy rodzaj obiektu poeksploatacyjnego, to kopalnie piasku i żwiru w wyrobiskach wgłębnych. Po wybraniu złoża powstaje płytki zbiornik wodny. Nic innego powstać nie może, bo już eksploatację prowadzi się spod wody na terenach podmokłych w powiększającym się w miarę wydobycia akwenie. A zatem odtworzenie stanu pierwotnego nie jest możliwe, nie jest nawet oczekiwane. Tu nie ma wątpliwości – kierunek rekultywacji najczęściej jest wodny. Ewentualne zasypywanie całej pustki poeksploatacyjnej nie ma sensu, ani ekonomicznego, ani ekologicznego. Jeżeli już się zasypuje to, co najwyżej, część wyrobiska przy użyciu frakcji kruszywa, które nie stanowi przedmiotu zbytu. Kopalnie piasku i żwiru eksploatowanego spod wody to pod względem ilości znakomita większość wśród polskich kopalń odkrywkowych. W obszarze rekultywacji nie przysparzają większych problemów. Brzegi wyrobisk zarastają w wyniku sukcesji; ryby i ptactwo wodne jeszcze w trakcie prowadzonego wydobycia zasiedlają zbiornik wodny. Problemy wynikają najczęściej z niedoskonałego ukształtowania zboczy wyrobisk, ale to temat odrębny (Naworyta 2017).

Omówione wyżej przypadki dowodzą, że odbudowa arealu lasów lub terenów rolnych na terenach po eksploatacji górnicykiej zwykle nie jest możliwa. Co więcej, specyficzne cechy większości obiektów pogórnicych nie pozostawiają swobody dla wyboru sposobu rekultywacji.

7. Wątpliwa celowość decyzji o kierunku rekultywacji

Osobnym przypadkiem wśród obiektów górnicych są kopalnie węgla brunatnego. To wielkie powierzchnie wysokich zwałowisk i głębokich wyrobisk. Wśród zwałowisk nadkładu występują zewnętrzne – poza wyrobiskiem oraz wewnętrzne – w wyeksploatowanej części odkrywki. Najmłodsze zwałowiska zewnętrzne w polskim górnictwie węgla brunatnego – przy odkrywce Tomisławice w sąsiedztwie jeziora Gopło oraz w kopalni Bełchatów przy wyrobisku Szczerców znajdują się w zaawansowanym stadium rekultywacji leśnej. Starsze zwałowiska zewnętrzne od wielu dekad funkcjonują jako tereny zreakultwowane w kierunku leśnym. Te w kontekście przepisów ustawy nie budzą większych kontrowersji. Problemy pojawiają się w przypadku rekultywacji głębokich

i wielkopowierzchniowych wyrobisk. Są to pustki poeksploatacyjne o głębokości od kilkudziesięciu do kilkuset metrów i powierzchni od kilkuset do kilku tysięcy hektarów. Kubatura takich obiektów przekracza często 1 miliard metrów sześciennych. Po zakończeniu eksploatacji wyrobiska są wypełniane wodą. Ten proces zajmuje od kilkunastu do kilkudziesięciu lat w zależności od objętości wyrobiska i dostępności wody w rzekach. Na powierzchni objętej granicą przewidywanego lustra wody wyznacza się kierunek wodny. Dla rekultywacji wyrobisk po eksploatacji węgla brunatnego właściwie nie ma żadnej rozsądnej alternatywy. Wypełnienie ich masami ziemnymi nie jest możliwe choćby ze względu na koszty i brak uzasadnienia ekologicznego. A tereny powyżej lustra wody? Na dużych powierzchniach nadwodnych wokół przyszłego jeziora możliwości rekultywacji jest wiele. Określanie kierunku rekultywacji lakoniczną decyzją administracyjną np. „wodny”, „leśny”, „rekreacyjny” dla terenów o powierzchni kilku tysięcy hektarów nie oddaje ani potrzeb ani złożoności problemu.

Dla jednej z większych polskich kopalń węgla brunatnego starosta wydał decyzję o rekultywacji w kierunku wodnym i leśnym. Gdyby postąpić literalnie zgodnie z tą decyzją i po prostu zalesić tereny wokół przyszłego jeziora to utracony zostanie ogromny potencjał innych możliwości zagospodarowania. Wokół jeziora mogą przecież powstać tereny rekreacyjne, inwestycyjne, przyrodnicze, mieszkaniowe i inne. Czy wobec ustalonego wodno-leśnego kierunku rekultywacji można będzie taką rekultywację zrealizować? Czy starosta będzie mógł wydać decyzję o zakończeniu rekultywacji?

Rekultywacja i zagospodarowanie terenu po eksploatacji górniczej powinny być zgodne z funkcjami jakie dla przedmiotowego terenu ustalono w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Czy wobec tego decyzja o kierunku rekultywacji jest w ogóle potrzebna?

I dalej, jeżeli w wyrobiskach wglębnych z natury rzezy powstanie akwen, bo nic innego powstać nie może, to czy decyzja o wodnym kierunku rekultywacji jest w ogóle potrzebna? To trochę tak jakby decyzją administracyjną nakazać słońcu świecić od świtu do zmierzchu.

8. Co zamiast kierunku rekultywacji?

Według mnie kierunek rekultywacji to archaizm. W ustawie nie jest on nawet zdefiniowany. W art. 22 ust. 1 stanowi, że *decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania określają: m.in. 3) kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów*. I dalej art. 22 ust. 2 stanowi, że *w sprawach, o których mowa w ust. 1, decyzje wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii: 1) dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego – w odniesieniu do działalności górniczej; 2) dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektora parku narodowego – w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji; 3) wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*.

Ponieważ pierwotnie motywacją dla rekultywacji terenów zdewastowanych była potrzeba odzyskania powierzchni rolnych to pojęcie kierunku w odniesieniu do rekultywacji automatycznie przejęto z języka rolnego, gdzie mówi się o kierunku uprawy lub kierunku hodowli. W aktualnych warunkach, kiedy tereny rolne o niższych klasach bonitacyjnych wyłącza się z produkcji rolnej i ugoruje lub przeznaczają pod zalesienie, przemysł albo budownictwo itp., odbudowa warunków rolnych na terenach pogórnich najczęściej nie ma uzasadnienia ekonomicznego. Miejsca dawnych kopalń zajmują dzisiaj tereny rekreacyjne, przyrodnicze, wodne,

inwestycyjne, przemysłowe oraz leśne. Moim zdaniem wyznaczenie kierunku rekultywacji ma rację bytu wyłącznie w odniesieniu do powierzchni o jednolitych właściwościach. Dla terenów pogórnich, które cechują się dużą złożonością, definiowanie sposobu rekultywacji kierunkiem, który ma charakter hasłowy, nie przystaje do potrzeb, jest zbyt ogólnikowe i nieprecyzyjne.

A co zamiast? Należałoby raczej mówić o koncepcji rekultywacji, która z racji przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinna być zgodna z ustaleniami miejscowego planu.

Pewnym rozwiązaniem umożliwiającym zaprojektowanie sposobu rekultywacji przyszłych terenów poeksploatacyjnych jest przepis ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych regulujący zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III oraz gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Art. 10 ust. 3 stanowi: *Wniosek, o którym mowa w ust. 1 (o zmianie przeznaczenia – dop. autora), dotyczący gruntów o obszarze ponad 10 ha na cele inwestycji górniczych, powinien zawierać oprócz danych określonych w ust. 1 i 2 także wariantowe rozwiązania w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów w trakcie i po zakończeniu działalności przemysłowej, określające dla każdego wariantu koszty rekultywacji i zagospodarowania oraz straty, które poniesie rolnictwo i leśnictwo*.

Przepis ten odnosi się tylko do gruntów podlegających szczególnej ochronie i jeżeli już mają być utracone to na cele inwestycji górniczych. Umiejscowienie kopalni jest ściśle związane z występowaniem złoża i jeżeli jest to gospodarczo i ekonomicznie uzasadnione to nawet wysokiej klasy grunty zalegające nad złożem mogą ulec wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej. Wymaga to jednak zgody właściwego ministra udzielonej po rozpatrzeniu opisanego wyżej wniosku.

Wymóg przedłożenia wstępnej koncepcji rekultywacji we wniosku o wyłączenie wartościowych gruntów z produkcji rolnej lub leśnej na potrzeby eksploatacji górniczej jest według mnie zasadny. Wstępna, nawet ogólnikowa koncepcja jest lepsza niż hasłowo wyznaczony kierunek rekultywacji. Mam jednak wątpliwości do pozostałych wymagań w zacytowanym wyżej w art. 10 ust. 3. Nie dość, że należy przedstawić wariantowe rozwiązania rekultywacji, czyli co najmniej dwa różne warianty, to jeszcze należy przeprowadzić analizę kosztów rekultywacji i obliczyć straty poniesione przez rolnictwo i leśnictwo. Nie widzę potrzeby wariantowania koncepcji w sytuacji gdy ukształtowanie przyszłego obiektu pogórnego (wyrobiska, zwałowiska) ogranicza albo raczej determinuje sposób jego rekultywacji. Nie widzę też uzasadnienia dla oceny strat jakie poniesie rolnictwo i leśnictwo. Jeżeli przedsiębiorca na podstawie własnych analiz (np. biznes plan, wycena złoża) jest przekonany o opłacalności przedsięwzięcia górniczego, to znaczy, że uwzględnił również koszty związane ze zmianą przeznaczenia gruntów. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych reguluje wysokość odszkodowania, w formie należności i opłat rocznych, jakie przedsiębiorca obowiązany jest uiścić w zamian za zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. Prosta symulacja (Uberman, Naworyta 2012) pokazała, że koszty trwałego wyłączenia gruntów rolnych wysokiej klasy III b niemal 30-krotnie przewyższają przychody z uprawy rolnej na takich gruntach.

Ustawodawca chyba zdał sobie sprawę z niedoskonałości zapisów art. 10 ust. 3, bo zaraz dalej wstawia „wyjście ewakuacyjne”: *organ może w szczególności uzasadnionym przypadku odstąpić od wymogu przedkładania uzasadnienia ekonomicznego oraz rozwiązań wariantowych* (art. 10 ust. 4).

Niemniej, idea uproszczonej koncepcji rekultywacji terenów poeksploatacyjnych załączonej do wniosku o zmianę

przeznaczenia każdego gruntu, nie tylko tych najbardziej cennych, wydaje się być kusząca. Przedsiębiorca górniczy wnosząc o tzw. odróżnienie najlepiej zdaje sobie sprawę z tego jak będą wyglądały przyszłe tereny poeksploatacyjne. Opracował już przecież kartę informacyjną przedsięwzięcia (KIP) oraz raport oceny oddziaływania na środowisko, ma też projekt zagospodarowania złoża (PZZ) wykonany na potrzeby wniosku koncesyjnego, w tym mapę stanu terenów po planowanym zakończeniu eksploatacji. Ta wiedza jest niezbędna i wystarczająca dla przygotowania przynajmniej wstępnej koncepcji przyszłej rekultywacji.

Zgodnie z art. 7 ust. 1. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (...) *dokonyuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego* (...). Gdyby zatem na tym etapie przedsiębiorca przedstawił wstępną koncepcję terenów poeksploatacyjnych, to mogłaby ona stanowić podstawę dla określenia realistycznego sposobu rekultywacji. Przy takim rozwiązaniu hasłowy kierunek rekultywacji byłby zbędny.

9. Wpływ rekultywacji na wysokość podatków od nieruchomości. Duże wyrobiska, duży problem

Art. 22 ust. 2 stanowi: *w sprawach, o których mowa w ust. 1 (w tym o zakończeniu rekultywacji – dop. autora), decyzje wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii: 1) dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego – w odniesieniu do działalności górniczej; 2) dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektora parku narodowego – w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji; 3) wójta (burmistrza, prezydenta miasta).* Decyzja w sprawie zakończenia rekultywacji, czyli stwierdzenia, że przedsiębiorca wywiązał się z ustawowego obowiązku, słusznie według mnie pozostaje w rękach starosty. Oddanie jej gminom prowadziłoby do patologii. Po zakończeniu rekultywacji zmianie ulega podstawa opodatkowania nieruchomości - z gruntów przeznaczonych do działalności gospodarczej na grunty rolne, leśne, nieużytki, a to wpływa na wysokość podatku. Gdyby decyzja o zakończeniu rekultywacji zależała od wójta to byłaby odwołana w nieskończoność. Mówiąc wprost, samorządom lokalnym rekultywacja gruntów po prostu się nie opłaca i choćby z tego powodu gminy nie powinny mieć głosu wiążącego w tej sprawie. Opinia, która wymagana jest cytowanym artykułem nie jest dla starosty wiążąca.

Problem uznania rekultywacji za zakończoną jest szczególnie wyraźny w przypadku dużych wyrobisk po eksploatacji węgla brunatnego. Rekultywacja takich obiektów w zgodzie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie jest właściwie możliwa. Tu obowiązujące przepisy zawodzą. Cytowany już wyżej art. 20 ust. 4. stanowi: *rekultywację prowadzi się w miarę jak grunty stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na określony czas do prowadzenia działalności przemysłowej oraz kończy się w terminie do pięciu lat od zaprzestania tej działalności.* Wydaje się słuszne, aby motywować przedsiębiorcę do rychłej rekultywacji terenów zbędnych dla prowadzenia działalności przemysłowej. W świetle obowiązujących przepisów podatkowych określenie terminu zakończenia rekultywacji jest jednak moim zdaniem zbędne. Tak długo bowiem jak grunty nie są zrehabilitowane są traktowane jako grunty przeznaczone do działalności gospodarczej i w konsekwencji są przedmiotem opodatkowania według najwyższej z możliwych stawek. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. 1512.) *opodatkowaniu nie podlegają użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy z*

wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Minister Finansów Obwieszczeniem corocznie ustala górne stawki podatków. Najwyższa stawka podatkowa obowiązuje dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków. Grunty górnicze są gruntami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dopiero ich rekultywacja otwiera ścieżkę do zmiany kwalifikacji podatkowej. Już to stanowi wystarczającą motywację dla przedsiębiorcy, aby nie zwlekać z rekultywacją i jak najszybciej wyzbyc się zbędnego przedmiotu opodatkowania. Niestety, w wielu przypadkach sprostanie obowiązkowi zakończenia rekultywacji w ciągu pięciu lat jest obiektywnie niemożliwe. Wypełnienie wodą wielkiego wyrobiska po eksploatacji węgla brunatnego może trwać od kilkunastu do kilkudziesięciu lat. Przedsiębiorca nie ma wpływu na przyspieszenie tego procesu. Wyrobiska wypełnia się pobierając wodę z rzek w takiej ilości, aby nie przekroczyć przepływu nienaruszalnego. Jeżeli ten proces trwa dłużej niż 5 lat to zgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych podmiot odpowiedzialny za rekultywację powinien być ukarany. Art. 28 ust 3 stanowi: *W razie niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w okresie, o którym mowa w art. 20 ust. 4, stosuje się opłatę roczną podwyższoną o 200% od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona.*

W wielu przypadkach przepis ten jest martwy. Tak długo jak przedsiębiorca nie zgłosi rozpoczęcia rekultywacji tak długo nie bije licznik pięciu lat. Kto poza przedsiębiorcą miałby decydować czy jakieś grunty w kopalni są zbędne czy niezbędne? Gdy jednak rekultywacja przez zalewanie wyrobiska zostanie rozpoczęta i trwa 20 lat lub dłużej, to już po pięciu latach starosta powinien albo uznać zakończenie rekultywacji na powierzchni objętej lustrem wody, albo nałożyć na przedsiębiorcę opłatę z art. 28 ust. 3. Tertium non datur. W praktyce do problemu podchodzi się różnie. W niektórych przypadkach starosta uznaje rekultywację wodną za zakończoną w granicach powierzchni lustra wody, w innych nie. Nie znane mi są jednak przypadki nakładania opłat podwyższonych. Przepis ten, szczególnie dotyczący rekultywacji w kierunku wodnym, powinien być zmieniony. W najbliższych dekadach czeka nas przecież likwidacja trzech wielkich wyrobisk po eksploatacji węgla brunatnego – Bełchatów, Szczerców i Turów, nie mówiąc o trwającej już obecnie likwidacji wyrobisk zagłębia konińskiego i adamowskiego. Jeżeli z zakończeniem rekultywacji będzie się zwlekać aż do momentu osiągnięcia ustabilizowanego lustra wody to będzie to miało ogromne konsekwencje finansowe – niekorzystne dla przedsiębiorcy i korzystne dla gmin. Należy tu dodać, że wymienione wyżej trzy wielkie wyrobiska, których rekultywacja nie ma w Europie jak dotąd precedensu są aktywem spółek Skarbu Państwa. Nadmierne koszty ich likwidacji i rekultywacji poniesiemy więc wspólnie. Z doświadczeń autora w dziedzinie szacowania kosztów likwidacji kopalń wynika, że podatki od nieruchomości za powierzchnie rekultywowane stanowią dominującą część kosztów likwidacji (Naworyta 2010, Uberman, Naworyta 2013).

Przywołany już przepis art. 20 ust 4 stanowi, że *rekultywację prowadzi się w miarę jak grunty stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na określony czas do prowadzenia działalności przemysłowej (...).* W dużych czynnych wyrobiskach odkrywkowych wielkie powierzchnie zboczy stałych często są zbędne dla działalności przemysłowej, a więc wyczerpują warunki cytowanego przepisu. Przez wiele lat nie są wykorzystywane, a jednak nie sposób je rekultywować. Po likwidacji kopalni znajdują się pod wodą, do tego czasu same porastają w wyniku postępującej sukcesji naturalnej. Ich rekultywacja, nawet przejściowa i tymczasowa mija się z celem. Zbocza zarastają, ale nikt nie nazywa tego rekultywacją. A co

z kierunkiem rekultywacji? Dla gruntów, które w przyszłości znajdą się pod wodą wyznacza się przecież kierunek wodny. Czy wobec konieczności rekultywacji takich terenów w miarę jak stają się one zbędne na określony czas starosta powinien wyznaczyć tymczasowy i docelowy kierunek rekultywacji? Wydaje się to rozwiązaniem słusznym, ale w obowiązującej ustawie nie ma przepisów umożliwiających takie podejście.

Wyżej wymienione problemy dotyczą rekultywacji wielkich wyrobisk po eksploatacji węgla brunatnego. Wróć do terenów poeksploatacyjnych w szerszym pojęciu. Nie tylko wypełnienie wodą może prowadzić do deliktu przewidzianego w art. 28 ust. 3. Coraz częściej w procesie rekultywacji wykorzystuje się sukcesję naturalną. Sam jestem zagorzałym zwolennikiem takiego podejścia. Roślinność samorzutnie wkraczająca na nieużytek, na którym zwykle panują trudne warunki siedliskowe, to gatunki, które są najlepiej dostosowane do surowych i jałowych gruntów czy wręcz utworów skalnych. W praktyce takie rośliny określa się deprecjonującym mianem „samosiejek”. Coraz rzadziej, ale jednak wciąż jeszcze spotykam się z tym, że działalność rekultywacyjną rozpoczyna się od wycinania „samosiejek”. Wyższość siedlisk przyrodniczych powstałych w wyniku sukcesji nad roślinnością nasadzoną ręką ludzką to temat na zupełnie inną rozprawę (por. Naworyta, Machaczka 2016). Jeżeli więc przyjmujemy, że na półkach skalnych kamieniołomu, bądź na jego spągu zdajemy się na sukcesję naturalną, co przez pryzmat doświadczeń i z punktu widzenia wartości przyrodniczej wydaje się być podejściem najlepszym, to w którym momencie należałoby uznać, że rekultywacja została zakończona? Sukcesja to z definicji następowanie po sobie zespołów roślinnych, a więc proces i to proces długotrwały. Szczęśliwie, w naszej szerokości geograficznej zarastanie nieużytków poeksploatacyjnych, przy korzystnym współdziałaniu erozji utworów powierzchniowych, zachodzi relatywnie szybko. Aktualnym jednak pozostaje pytanie czy i kiedy komisja powołana przez starostę na podstawie art. 22 ust. 1 uzna, że obowiązek rekultywacji został spełniony? Każdy rok zwłoki to dodatkowe obciążenia podatkowe, szczególnie dotkliwe dla przedsiębiorcy po ustaniu przychodów z powodu zakończeniu wydobywania kopaliny. Sukcesji naturalnej nie sposób przecież przyspieszyć.

10. Wnioski

Po niemal trzech dekadach funkcjonowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należy zastanowić się nad jej aktualizacją i dostosowaniem treści do nowych wyzwań. Ponieważ grunty zdewastowane odkrywkową eksploatacją złóż kopalni są najczęściej przedmiotem rekultywacji, wydaje się zasadnym, aby przepisy ustawy wychodziły naprzeciw specyfice branży górniczej. W artykule wymieniałem kilka potrzebnych zmian, w szczególności:

- Należy zmienić treść definicji rekultywacji mówiący o odtworzeniu gleb (art. 4 pkt 18). Gleb nie można odtworzyć, można co najwyżej zainicjować procesy glebotwórcze.
- Należy wyłączyć konieczność określania stopnia utraty wartości gruntów w przypadku gruntów zdewastowanych. Grunty pogórnice, w wyrobiskach lub pod zwałowiskami są zdewastowane i dlatego zgodnie z definicją całkowicie utraciły wartość użytkową (art. 4 pkt 17).
- Należy zlikwidować wymóg zakończenia rekultywacji do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej (art. 20 ust 4). W większości kopalń przepis ten jest martwy, a w przypadku wielkich wyrobisk wypełnianych wodą nie jest wręcz możliwy do spełnienia.
- Starłem się wykazać, że kierunek rekultywacji w od-

niesieniu do gruntów poeksploatacyjnych o złożonych i różnorodnych właściwościach, nie przystaje do wyzwań i potrzeb. Kierunek rekultywacji dubluje zapisy w miejscowym planie. Określony lakonicznym hasłem „leśny”, „wodny”, „rekreacyjny” nie umożliwi pełnego wykorzystania potencjału terenów pogórnich.

- Zaproponowałem alternatywną ścieżkę decydowania o sposobie rekultywacji terenów poeksploatacyjnych, która wzoruje się na uproszczonej treści art. 10 ust. 3 w odniesieniu do całego arealu gruntów planowanej eksploatacji i w oparciu o informacje zawarte w projekcie zagospodarowania złoża.
- Wobec nadchodzącej w najbliższych dekadach konieczności rekultywacji terenów wielkich wyrobisk po eksploatacji węgla brunatnego, które ze względu na skalę będą przedsięwzięciami bez precedensu, konieczne jest dostosowanie niektórych przepisów do wyzwań związanych z likwidacją i rekultywacją tych właśnie obiektów. Szczególnie istotne jest uregulowanie problemów opodatkowania gruntów podlegających rekultywacji wodnej.

Literatura:

- CHODAK M., PIETRZYKOWSKI M., NIKLIŃSKA M. 2009 - Development of microbial properties in a chronosequence of sandy mine soils, *Applied Soil Ecology* 41 (2009), Elsevier
- GLAPA W. 2004 - O potrzebie aktualizacji przepisów dotyczących rekultywacji gruntów i terenów, „Górnictwo Odkrywkowe” nr 5-6.
- NAWORYTA W. 2010 - Wybrane problemy szacowania kosztów likwidacji kopalń odkrywkowych na podstawie własnych doświadczeń, „Górnictwo i Geoinżynieria”, *Kwartalnik AGH*, Rok 34, z. 3.
- NAWORYTA W. 2013 - Jeszcze raz krytycznie o kierunkach rekultywacji i ich wyborze, w: *Górnictwo i geologia XIX*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, *Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej*, 136. *Studia i Materiały* 43.
- NAWORYTA W. 2017 - O rekultywacji, a raczej o braku rekultywacji wielkich wyrobisk po eksploatacji złóż eksploatowanych na podstawie koncesji wydawanych przez starostów, „Kruszywa: produkcja, transport, zastosowanie” nr 4.
- NAWORYTA W., MACHACZKA I. 2016 - Las czy woda? Przypadek rekultywacji pewnego wyrobiska, „Kruszywa: produkcja, transport, zastosowanie” nr 4.
- UBERMAN R., NAWORYTA W. 2012 - Prognoza korzyści dla społeczności i gmin Gubin oraz Brody z zagospodarowania złoża węgla brunatnego Gubin, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Zielonogórskiego* 137, Seria: *Inżynieria Środowiska* nr 27, Zielona Góra 2012.
- UBERMAN R., NAWORYTA W. 2013 - Dyskusja na temat podatków lokalnych od gruntów poeksploatacyjnych poddanych rekultywacji, *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN*.
- UBERMAN R., NAWORYTA W. 2014 - Ocena stopnia ograniczenia wartości użytkowej gruntów dla potrzeb kierunku rekultywacji, *Mining Science, Politechnika Wroclawska, Wroclaw*.
- GUS 2017, Główny Urząd Statystyczny - *Ochrona Środowiska*, Warszawa

Artykuł wpłynął do redakcji we wrześniu 2022 r.
Artykuł zaakceptowano do druku 10.10.2022 r.

Wojciech Naworyta dr hab. inż., prof. AGH. Absolwent Inżynierii Środowiska w AGH w Krakowie, doktorat w Akademii Górniczej we Freibergu w dziedzinie szkód górniczych. Zatrudniony w Katedrze Inżynierii Górniczej i Bezpieczeństwa Pracy AGH w obszarze modelowania złóż, projektowania kopalń odkrywkowych, rekultywacji. Interesuje się problematyką akceptacji społecznej i ochroną środowiska. Z zamiłowania krajoznawca i przyrodnik. E-mail: naworyta@agh.edu.pl