

AKTUALNE UREGULOWANIA PRAWNE W ZAKRESIE PROJEKTOWANIA, DOKUMENTOWANIA I NADZORU PROCESU REKULTYWACJI W ODKRYWKOWYCH ZAKŁADACH GÓRNICZYCH

CURRENT LOW LEGISLATION IN THE DESIGN, DOCUMENTATION AND RECLAMATION PROCESS SUPERVISION IN SURFACE MINES

Sławomir Bednarczyk – Wydział Górnictwa i Geoinżynierii, AGH w Krakowie

W artykule podjęto próbę szczególnej analizy wybranych, nowych uregulowań prawnych związanych z tematyką rekultywacji, zwłaszcza tych, które dotyczą ruchu zakładu górniczego oraz prac przygotowawczych, prowadzących do rozpoczęcia działalności górniczej. Po wejściu w życie nowej ustawy – Prawo geologiczne i górnicze z dniem 1 stycznia 2012 roku, uchwalono również nowe akty wykonawcze do ustawy. Nie wszystkie uległy gruntownym zmianom – w wielu przypadkach zobowiązania prawne w przedmiocie sprawy pozostały w dotychczasowym brzmieniu, co najwyżej uzupełniono je o drobne nowele, nie wnoszące prawie nic nowego ponad dotychczas obowiązujące przepisy.

Słowa kluczowe: górnictwo odkrywkowe, rekultywacja, prawo geologiczne i górnicze

In this paper presents attempts to specific analysis of selected, new regulations related to the reclamation. Especially those that involve mining plant and the preliminary work leading to the start of mining operations. After the 1-st January 2012 entry new Act - Geological and Mining Law which means not all were changes - in many cases legal obligations concerning matters remaining in the current regulations.

Keywords: surface mining, reclamation, mining and geological law

Wprowadzenie

Nowa ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zm.), zwana dalej Pgg [5], a w ślad za tym uchwalone do niej akty wykonawcze, wprowadziły parę istotnych zmian proceduralnych w zakresie rekultywacji terenów pogórnich.

Co prawda wydaje się, że obowiązujące dotychczas przepisy w dostateczny sposób gwarantowały, w aspekcie zarówno prawnym, jak i technicznym, prawidłowe prowadzenie prac rekultywacyjnych terenów przekształconych działalnością górniczą. Tym niemniej nowe regulacje prawne jeszcze bardziej skonkretyzowały niektóre przepisy oraz wprowadziły dodatkowe zakresy obowiązków, m. in. wobec kierownictwa ruchu zakładów górniczych. Niestety, nie we wszystkich nowych rozporządzeniach do Pgg nastąpiły gruntowne bądź też zauważalne zmiany, o czym przy okazji również warto wspomnieć.

Nowe regulacje prawne

Porównując treść przepisów prawnych, obowiązujących do końca 2011 r. (nowa ustawa Pgg weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., podobnie jak większość aktów wykonaw-

czych do niej) z nowymi uregulowaniami, można stwierdzić, że najistotniejsze zmiany, które dotyczą tematyki rekultywacji terenów pogórnich, zostały wprowadzone zaledwie w kilku miejscach. Nie wdając się w drobne, niekiedy kosmetyczne, nowele, należy zwrócić uwagę na kilka najistotniejszych w tej dziedzinie.

1. W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji (Dz. U. Nr 288, poz. 1696) wprowadzono zapis, który obliuguje autora projektu do sprecyzowania sposobu i terminu likwidacji otworów wiertniczych lub wyrobisk oraz rekultywacji gruntów [2]. Mowa w tym przypadku o § 1 ust. 2, pkt 4, lit. d. cytowanego rozporządzenia. Wydaje się, że jest to krok w dobrym kierunku, bowiem podczas prowadzenia robót geologicznych mamy prawie w każdym przypadku do czynienia z naruszeniem przyrodniczego *status quo*. Biorąc pod uwagę aktualne trendy prawne i wszechobecną „poprawność ekologiczną” (nie zawsze uzasadnioną, co przyzna większość z nas), nie można było lekceważyć zupełnie takiego stanu rzeczy. Analizując jednak dalej zapisy ww. rozporządzenia, zauważyć można wyraźny brak powiązania wspomnianego powyżej przepisu o cha-

rakterze typowo opisowym z częścią graficzną projektu robót geologicznych. Można odnieść wrażenie, że w wielu przypadkach część tekstowa i graficzna nie korespondują ze sobą, a powinny, bacząc np. na inne akty wykonawcze z zakresu górnictwa, geologii, czy też ochrony środowiska. Opis opisem, ale przyznać należy, iż pożądane byłoby przedstawienie planowanych działań rekultywacyjnych po zakończeniu robót geologicznych na jakiegokolwiek mapie, czy też szkicu terenowym. Tego wyraźnie zabrakło. Oczywiście organ administracji geologicznej, zatwierdzający projekt w drodze decyzji, może zażądać od autora opracowania uzupełnienie jego treści, w tym i załączników graficznych o elementy związane z planowaną rekultywacją po zakończeniu wykonywania robót. Tym niemniej nie jest to, jak widać, wymóg obligatoryjny.

Powyższy przykład nie jest bynajmniej odosobniony w tym zakresie; niejako dla potwierdzenia tej tezy można posłużyć się przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz. U. 2012, poz. 511) [3]. Nie odbiegają one prawie wcale od wcześniejszych zapisów w rozporządzeniu z roku 2005 [1], zwłaszcza w części opisowej, ale w nowym akcie wykonawczym również brakuje obowiązku prawnego sporządzania odrębnego załącznika graficznego z zaznaczonym zakresem planowanej rekultywacji. Osobliwe o tyle, że wielokrotnie, jeszcze w poprzednim stanie prawnym, organy administracji geologicznej, analizując treść przedłożonych do przyjęcia bez zastrzeżeń projektów zagospodarowania złoża, wymagały przedstawienia na określonym załączniku graficznym zakresu prac rekultywacyjnych. Dotyczyło to najczęściej „mapy przedstawiającej sposób korzystania ze środowiska, jego przekształceń i ochrony oraz inne mapy w zależności od potrzeb” (§ 2. ust. 3, pkt 5) [1]. Szkoda, że ustawodawca w nowym rozporządzeniu, wskazując wprost miejsce i zakres opisu problematyki rekultywacyjnej w części tekstowej nie pokusił się o adekwatność w stosunku do części graficznej. Uniknęlibyśmy tym samym wielu niedomówień i antynomicznej niejednokrotnie interpretacji przepisów.

Celem powyższej dygresji było przyrównanie ww. rozporządzeń w kontekście braku korespondencji pomiędzy opisem a grafiką, zwłaszcza, że w rozporządzeniu dotyczącym projektu robót geologicznych, jeszcze bardziej ogólnikowo niż w przypadku projektów zagospodarowania złoża, potraktowano tytuły map, z których w ogóle nie wynika, gdzie powinny zostać przedstawione „informacje graficzne” nt. rekultywacji zawarte w części opisowej [2].

2. W zupełnie inny sposób, bardziej przejrzysty i czytelny dla osób korzystających na bieżąco z norm prawnych, potraktowano zagadnienie rekultywacji w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. 2013, poz. 1008) [4]. Otóż w tym przypadku można pokusić się o stwierdzenie, że ustawodawca dostatecznie doprecyzował niektóre ważne kwestie związane z planowaną rekultywacją. Po pierwsze bardzo dobrze się stało, że obecnie zapisy ww. rozporządzenia korespondują wprost lub częściowo z co istotniejszymi przepisami zawartymi w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych

(Dz. U. 1995 nr 16, poz. 78 ze zm.) [5]. Mowa tutaj m. in. o § 162. ust. 1. powołanego rozporządzenia [4] oraz art. 20 ust. 4 tejże ustawy [5], które zobowiązują przedsiębiorcę do prowadzenia rekultywacji gruntów w granicach zakładu górniczego w miarę, jak grunty te stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na określony czas do prowadzenia ruchu zakładu górniczego. Nie jest to może wielka „rewolucja prawna” w tym zakresie, tym niemniej przedsiębiorca i kierownictwo ruchu otrzymali w tym przypadku jasny i klarowny przepis prawny.

Druą sprawą dotyczy zapisów zawartych w § 162. ust. 3, 4 i 5 rozporządzenia, co jest już znacznym krokiem naprzód, gdyż wprowadza on nowy element związany z dodatkowymi obowiązkami kierownika ruchu zakładu górniczego. Chodzi w tym przypadku o obowiązek prowadzenia **dokumentacji rekultywacji** [4].

Dotychczas obowiązywała zasada, że przedsiębiorca w ramach procedury związanej z rekultywacją terenów poeksploatacyjnych, przed przystąpieniem do czynności technicznych sporządzał **projekt techniczny rekultywacji**. Co prawda, żaden przepis prawny nie wspominał o konieczności sporządzania takiego dokumentu – ani w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ani też w ustawie Pgg i powiązanych z nią rozporządzeniach – tym niemniej organy samorządowe (administracja powiatowa i gminna) oraz inne instytucje (np. organy nadzoru górniczego, nadleśnictwa) wymagały prawie w każdym przypadku takiego opracowania, w którym przedstawione byłyby rozwiązania techniczne, terminy i zamierzenia w zakresie przywrócenia wartości użytkowych wyrobisk pogórnich.

Jeśli już mowa o projektach technicznych rekultywacji, różnie z tym bywało: najlepiej radziły sobie w tym temacie „doświadczone” przedsiębiorstwa górnicze, duże, zasobne finansowo firmy wydobywcze, nieco gorzej małe i średnie kopalnie, zwłaszcza te, które rozpoczynały działalność w ostatnich latach. A przecież, jak powszechnie wiadomo, koszty prowadzenia na bieżąco szeroko rozumianej dokumentacji mierniczo-geologicznej (w tym związanej z rekultywacją) raz, że nigdy nie były niskie, dwa, że przeważnie pozostawały daleko w tyle, w sensie priorytetowym, za innymi obciążeniami i zobowiązaniami ekonomicznymi przedsiębiorcy górniczego (podatki, park maszynowy, nieruchomości gruntowe, koszty osobowe i in.).

Nowe przepisy, umieszczone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego potraktowały ten temat, mówiąc wprost, dość poważnie. Kierownik ruchu zakładu górniczego został bowiem zobowiązany, oczywiście w imieniu przedsiębiorcy, do sporządzenia, a w dalszej kolejności prowadzenia na bieżąco szczegółowej dokumentacji rekultywacji. W § 162. ust. 4 i 5 rozporządzenia znalazły się dokładne wskazówki, co ma zawierać wspomniana dokumentacja [4]. Po pierwsze, podobnie jak w przypadku projektów robót geologicznych, czy też projektów zagospodarowania złoża, wprowadzony został podział na część opisową i graficzną. W dalszej kolejności, oprócz określenia kierunku, zakresu, sposobu oraz terminu wykonania rekultywacji, sprecyzowano, jakie elementy wchodzi w skład przedmiotowej dokumentacji. A nie są to tylko ogólne zobowiązania; przykładowo można

tutaj wymienić najważniejsze z nich:

- określenie stanu początkowego gruntów wymagających rekultywacji oraz ich docelowe ukształtowanie,
- wskazanie usytuowania obiektów budowlanych zakładu górniczego,
- podanie metod kształtowania rzeźby terenu niekorzystnie przekształconego działalnością wydobywczą,
- proponowany sposób odtwarzania gleb, czy też przygotowania wierzchniej warstwy rekultywowanych gruntów,
- określenie sposobu regulacji stosunków wodnych na gruntach rekultywowanych,
- metody zabezpieczenia przeciwerozynnego rekultywowanych powierzchni,
- technologię i środki techniczne służące zapobieganiu powstawania pożarów na terenach rekultywowanych – w przypadku wykorzystywania do rekultywacji odpadów zawierających części palne,
- sposób zabezpieczenia niewykorzystanej części złoża kopaliny, a w przypadku ich występowania – również sąsiednich złóż kopaliny,
- harmonogram realizacji robót rekultywacyjnych.

Jak widać na powyższym przykładzie, ustawodawca poważnie potraktował zagadnienie projektowania rekultywacji i nadzoru nad jej wykonawstwem. Cóż, w tym przypadku kierownik ruchu zakładu górniczego oraz osoby mu podległe zostali obciążeni dość sporym zakresem nowych obowiązków. Można spojrzeć na ten fakt z dwóch punktów widzenia. Z jednej strony bardzo szczegółowo wymieniono składowe tego opracowania – i dobrze, ponieważ mimo, iż rekultywację gruntów pogórnich prowadzi się w naszym kraju w miarę systematycznie już od dobrych kilku dziesięcioleci, to różnie przedstawiały się efekty końcowe. Niekiedy brakowało właśnie konsekwencji – projekt techniczny często nie pokrywał się z wykonywanymi pracami rekultywacyjnymi, nadzór organów publicznych ograniczał się niekiedy do pobieżnej kontroli nad przebiegiem robót terenowych, przedsiębiorcy, bywało, że traktowali ten proces jako „zło konieczne”, a bardzo często, zwłaszcza w latach 60. oraz na początku lat 90. XX wieku, dochodziło, głównie z przyczyn ekonomicznych, do zaniechania bądź zaniedbywania prac rekultywacyjnych.

Z drugiej strony można wyraźnie zauważyć stopniowy wzrost obciążeń zawodowych i odpowiedzialności prawno-karnej wobec kierownictwa ruchu – trend ten jest zauważalny i to nie wyłącznie w branży górniczej. Powoduje to z jednej strony wzrost kosztów zmiennych przedsiębiorstwa, z drugiej zaś zachodzi konieczność ścisłego przestrzegania i koordynacji prac opisanych w projekcie rekultywacji, dokumentacji technicznej, czy też dokumentacji mierniczo-geologicznej i w ostateczności – prawidłowego prowadzenia prac odnowieniowych (etap techniczny i biologiczny rekultywacji).

Podsumowanie

Wymienione w artykule nowe rozwiązania prawne w dziedzinie rekultywacji terenów poeksploatacyjnych, pomimo ich drobnych niedoskonałości w niektórych dziedzinach, na pewno spowodują w dłuższej perspektywie lepsze efekty w zakresie efektywności i oby przyczyniły się do zmiany postrzegania górnictwa odkrywkowego – nie tylko przez pryzmat dewastacji i degradacji obszarów związanych z eksploatacją kopaliny. Poza tym, o czym warto pamiętać – dodatkowe materiały dokumentacyjne nie służą wyłącznie nam, osobom zajmującym się górnictwem na co dzień. Pozostaną „niemym”, aczkolwiek materialnym i intelektualnym świadectwem dla przyszłych pokoleń, które z pewnością nierzadko będą sięgać do różnych archiwalnych opracowań, by, zgodnie z coraz powszechniejszą ideą zrównoważonego rozwoju, eksplorować naszą Planetę, biorąc pod uwagę zmiany, do których doprowadziła ewolucja industrialna naszych czasów, a których ślad w środowisku naturalnym zostanie z pewnością w zróżnicowanym stopniu zatarty w dalszej przyszłości.

Publikacja została zrealizowana w ramach działalności statutowej nr 11.11.100.597

Literatura

- [1] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż (Dz. U. Nr 128, poz. 1075 ze zm.)
- [2] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji (Dz. U. Nr 288, poz. 1696)
- [3] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz. U. 2012, poz. 511)
- [4] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. 2013, poz. 1008)
- [5] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 1995 nr 16, poz. 78 ze zm.)
- [6] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zm.)