

Wojciech NAWORYTA

Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków

## **Rola i kompetencje samorządów w zarządzaniu środowiskiem terenów eksploatacji górniczej na tle aktualnych regulacji prawnych**

### **Streszczenie**

W pracy wykazano potrzebę korzystania z narzędzia prawnego jakim dysponują samorzady w celu wywierania wpływu na decyzje przedsiębiorcy na każdym etapie działalności zakładu górniczego. Przedstawiono przegląd ważniejszych aktów prawnych regulujących działalność górniczą z położeniem nacisku na kompetencje samorządów terytorialnych. Zamiarem autora było wykazanie nie tylko możliwości i kompetencji jakie wynikają z systemu prawnego ale również współodpowiedzialności jaka ciąży na gospodarzach za kształt terenów kopalnianych i poeksploatacyjnych.

### **1. Wprowadzenie**

Obecność zakładu górniczego w regionie wpływa znacząco na jego potencjał gospodarczy i środowiskowy. Ze względu na specyfikę eksploatacji górniczej - związanej z wydobywaniem ograniczonego i nieodnawialnego zasobu jakim jest kopalina - działalność ta ma zawsze określone ramy czasowe. W zależności od wielkości zasobów przemysłowych bądź od panującej koniunktury, po okresie budowy i eksploatacji następuje etap zamknięcia i likwidacji zakładu czyli likwidacja wyrobisk, rekultywacja zwałowisk oraz wyburzenie bądź zagospodarowanie obiektów infrastruktury. Każdy z tych etapów działalności zakładu powoduje mniej lub bardziej nieodwracalne zmiany w otoczeniu. Zmiany te mogą przynosić zarówno korzyści jak i generować długookresowe straty dla gmin, w których ta eksploatacja się odbywa. W celu umożliwienia kontroli nad działalnością kopalń i wywierania wpływu na znaczące i najczęściej nieodwracalne w skutkach decyzje zarządów przedsiębiorstw górniczych, stworzono na etapie ostatnich kilkunastu lat równoległe z procesem rozszerzania kompetencji samorządów terytorialnych aparat prawny, dający samorządom uprawnienia w zakresie współzarządzania terenami eksploatacji górniczej. Praktyka dowodzi, że narzędzia te nie są w pełni wykorzystywane. Udział gospodarzy terenów zamyka się w dwóch obszarach tematycznych.

Pierwszy związany jest z opiniowaniem dokumentacji górniczych. Udział ten jest niedostateczny. W dokumentacjach takich jak Projekt Zagospodarowania Złoża, Ocena oddziaływania inwestycji na środowisko, Plan ruchu zakładu górniczego cała wizja terenów poeksploatacyjnych zamyka się w lakonicznym ustaleniu kierunku rekultywacji np. zadarnienie, kierunek leśny, zbiornik wodny, tereny rekreacyjne. Problemy zagospodarowania terenów pozostawia się na nieokreślony czas przyszły. Charakterystyczne jest również to, że dopiero na etapie likwidacji zakładu górniczego artykułowane są ze strony gmin szczegółowe wyobrażenia co do

kształtu terenu pozostawionego po likwidacji kopalni oraz wymagania w stosunku do przedsiębiorcy. Wymagania te jakkolwiek słuszne często z braku środków nie mogą być spełnione.

Drugi obszar, w którym rysuje się udział gmin skojarzony jest z okresem eksploatacji. Wiąże się on z przekazywaniem środków do budżetu gmin z tytułu podatku od gruntów przemysłowych oraz różnych typów opłat internalizacyjnych (opłata eksploatacyjna, opłata za składowanie odpadów, opłata za nie rolne lub nieleśne użytkowanie terenów rolnych lub leśnych), których ustawowo przewidziana część zasila budżet gmin. Często opłaty te stanowią znaczący strumień dochodów gmin, w których ma miejsce eksploatacja. Jest, zatem zrozumiałe, że gminy zainteresowane są intensyfikacją działań generujących wpływy z opłat za gospodarze korzystanie ze środowiska traktując te wpływy jako dochód. A przecież środki te to nie dochód tylko rekompensata za tracony potencjał gospodarczy bądź konsumpcyjny związany z eksploatacją zasobów środowiska (kopalina, tereny rolne, krajobraz, czyste powietrze, woda). Środki z tych opłat są najczęściej konsumowane - co przecież przeczy zasadzie internalizacji. Ideałem byłoby gdyby pieniądze te były wykorzystywane w celu przywracania utraconych korzyści środowiskowych. Problem ten jawi się dopiero wtedy dostatecznie jasnym, gdy z różnych powodów kopalnia nagle przestaje istnieć, a gmina pozostaje z całym bagażem niekorzyści środowiskowych oraz z brakiem dotychczasowych wpływów ze strony kopalni z tytułu gospodarczego korzystania ze środowiska.

## **2. Rola i kompetencje samorządów w zarządzaniu środowiskiem na terenach górniczych**

Istnienie kontroli i nacisku gospodarzy terenów na kopalnię na każdym etapie działalności górniczej umożliwia osiągnięcia maksymalnych korzyści lub zminimalizowanie niekorzyści związanych z przejęciem terenów poeksploatacyjnych w końcowym etapie działalności kopalni. Brak tego nacisku uwidacznia się szczególnie, gdy z powodów zewnętrznych (załamanie koniunktury, zmiany technologii pozyskiwania surowców) w sposób nagły podejmowane są decyzje o likwidacji kopalń. Przy charakterystycznej dla tego okresu istnienia przedsiębiorstwa górniczego złej kondycji finansowej, koszty jego likwidacji najczęściej przewyższają możliwości finansowe kopalni i zredukowane do koniecznego minimum obciążają w znacznej mierze budżet państwa. Przykłady potwierdzające tą tezę można mnożyć. Możliwości spełnienia pojawiających się ze strony gospodarza terenu (gminy) wymagań sprowadzają się z powodów ekonomicznych do koniecznego zabezpieczenia terenu pod względem bezpieczeństwa, likwidacji zbędnych obiektów kubaturowych i rekultywacji. Zakres tych prac najczęściej ograniczony jest do absolutnego minimum.

Takiemu stanowi rzeczy można by zaradzić gdyby każdy etap działalności górniczej realizowany był w taki sposób, aby koszty likwidacji zakładu - niezależnie, w którym momencie to nastąpi były możliwie małe przy równoczesnym umożliwieniu przyszłej realizacji wszystkich celów związanych z zagospodarowaniem terenów poeksploatacyjnych. Eksploatacja górnicza i zagospodarowanie terenów poeksploatacyjnych to jednak dwa rozbieżne cele gospodarcze. Pierwszy przyświeca przedsiębiorcy górniczemu a drugi tym, którzy będą gospodarować na terenach poeksploatacyjnych i albo będą ponosić koszty związane z likwidacją negatywnych skutków działalności kopalni albo będą czerpać korzyści gospodarcze z potencjału jaki niosą dobrze zagospodarowane tereny pogórnice. Oczywistym jest, że te dwa rozbieżne cele nie dają się wprost pogodzić. Niemniej jednak niektóre problemy fazy zagospodarowania dają się zminimalizować już na etapie fazy wydobywania. Wciąż do jednostkowych rozwiązań należą przypadki zagospodarowywania terenów poeksploatacyjnych wprost przez przekształcające się przedsiębiorstwa górnicze, które zmieniając profil działalności gospodarczej nie przestają czer-

pać korzyści z użytkowanych uprzednio w sposób górniczy terenów np. składowanie odpadów w wyrobisku, zarządzanie terenami o funkcji rekreacyjnej w zaadaptowanym do tego celu wyrobisku poeksploacyjnym.

Ustawodawca dał samorządom możliwość wpływania na działalność przedsiębiorstwa górniczego na każdym etapie jego działalności - począwszy od momentu ubiegania się o koncesję na wydobycie kopaliny poprzez okres eksploatacji, składowania odpadów poeksploacyjnych, budowę zwałowisk skończywszy na etapie likwidacji i rekultywacji terenów poeksploacyjnych. Ponieważ szczegółowe akty prawne odnoszące się do poszczególnych obszarów działalności górniczej takie jak: Prawo geologiczne i górnicze, Prawo budowlane, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych zostały zacytowane w tabeli poniżej, warto wcześniej zwrócić uwagę na elementarz prawny, który stanowi o znaczeniu głosu samorządowego w zarządzaniu środowiskiem terenów eksploatacyjnych. Są to: Konstytucja RP, Ustawa o samorządzie terytorialnym, Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym [1], Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska [4], a zwłaszcza rozdział drugi tej ustawy, znowelizowanej po reformie administracyjnej państwa pt. *Udział samorządu mieszkańców miast i wsi, samorządu pracowniczego oraz związków zawodowych i innych organizacji społecznych w tworzeniu warunków ochrony środowiska oraz nowa ustawa z 9. listopada 2000 o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* [6], która rozszerza kompetencje społeczeństwa w oddziaływaniu na decyzje odnoszące się do wprowadzanych zmian w środowisku naturalnym z przedstawiciela instytucjonalnego jakim są - rady czy zarządy gmin na każdego obywatela. W myśl art. 12 tej ustawy otwierającego rozdział pt. *Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska* "Każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu, którego przedmiotem jest przyjęcie dokumentów, o których mowa w art. 19, lub wydanie decyzji, o których mowa w art. 25" - gdzie art. 19. odnosi się do postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, zaś art. 25 dotyczy wydania decyzji w sprawie planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko.

W załączonej poniżej tabeli przedstawiono syntetyczny przegląd ważniejszych aktów prawnych odnoszących się do konkretnych obszarów działalności górniczej z podkreśleniem artykułów uprawniających przedstawicieli samorządów terytorialnych do współdecydowania o kierunkach tej działalności. Oprócz podstawowego dla działalności górniczej przepisu jakim jest ustawa *Prawo geologiczne i górnicze* [2], powołano się również na *Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym* [1], *Prawo budowlane* [9], *Ustawę o odpadach* [8], *Ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych* [5].

Ponieważ działalność górnicza to skomplikowany i specyficzny proces gospodarczy nie dający się objąć przepisami jednej ustawy zatem poszczególne dziedziny tego procesu regulowane są różnymi aktami prawnymi, w których określone są obszary kompetencji samorządów. Dla zachowania przejrzystości w tabeli zestawiono te przepisy w kolejności odpowiadającej poszczególnym etapom i obszarom działalności wydobywczej.

W cytowanych artykułach pojawiają się dwa terminy określające wagę i znaczenie głosu samorządowego. Mianowicie - *opiniuje* bądź *uzgadnia*. To pierwsze oznacza wyrażenie zdania, nie oznacza jednak konieczności bezwarunkowego podporządkowania się woli opiniodawcy. *Opinia* zatem to głos, z którym można ale nie koniecznie trzeba się liczyć. W odróżnieniu od opinii słowo *uzgodnienie* oznacza bezwzględną konieczność podporządkowania się woli uzgadniającego. W tym przypadku dokumentacja, ważna jest dopiero po uzyskaniu zgody ze strony organu samorządowego.

Tabela 2.1  
 Udział samorządów terytorialnych w poszczególnych etapach górniczego wykorzystywania terenów

Table 2.1

The competency of local authorities at the stages of mining terrain management

etap działania przedsiębiorstwa górniczego	kompetencje gminy wynikające z przepisów prawnych	podstawy prawne
ubieganie się o koncesję na wydobywanie kopalin	zmiana zapisu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy (uchwała rady gminy)	Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym
	" (...)udzielenie koncesji wymaga zasięgnięcia opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta"	Prawo geologiczne i górnicze (Art. 16. pkt. 4.)
	"(...)uzgodnienie następuje w formie postanowienia wydanego na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego"	Pgig (Art. 16 pkt. 5.)
wylączenie terenów z produkcji rolnej lub leśnej	"Przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym"	Ustawa o ochronie terenów rolnych i leśnych (Art. 7. ust. 1.)
ruch zakładu górniczego	"Plan ruchu zakładu górniczego podlega zatwierdzeniu w drodze decyzji przez właściwy organ nadzoru górniczego" "Wydanie decyzji, o której mowa w ust. 4 wymaga uprzedniego przedłożenia przez przedsiębiorcę opinii właściwego organu samorządu terytorialnego.(...)"	Pgig (Art. 64 ust. 4 i 5)
gospodarka odpadami poeksploatacyjnymi	"Zezwolenie na prowadzenie działalności w wyniku której powstają odpady (...) inne niż niebezpieczne w ilości powyżej jednego tysiąca ton rocznie (...) wydaje wojewoda po zasięgnięciu opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego"	Ustawa o odpadach (Art. 8 ust.1.)
budowa zwałowisk odpadów poeksploatacyjnych	Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto: 1) złożył wniosek w tej sprawie w terminie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym,	Prawo budowlane (Art. 32 ust. 4)
likwidacja zakładu górniczego	"Plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego wymaga uzgodnienia z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta"	Pgig (Art. 81 st. 3)
rekultywacja terenów poeksploatacyjnych/projekt - dokumentacja techniczna rekultywacji  odbiór wykonanej rekultywacji terenów poeksploatacyjnych	"1. Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania określają: (...) 3) kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów, 4) uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną. W sprawach, o których mowa w ust. 1, decyzje wydaje kierownik rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej, po zasięgnięciu opinii: (...) 3) zarządu gminy"	Ustawa o ochronie terenów rolnych i leśnych Art. 22. ust. 1 i 2

Przykładem niech będzie głos organów samorządowych w zatwierdzaniu dwóch podobnych dokumentacji, mianowicie: Planu ruchu - będącego uszczegółowieniem PZZ-tu oraz Planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego. Kompetencje samorządów określa ustawa Prawo geologiczne i górnicze. I tak: Plan ruchu zakładu górniczego ulega zatwierdzeniu przez właściwy organ nadzoru górniczego "po uprzednim przedłożeniu przez przedsiębiorcę opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (...)" [Pgig Art. 64. ust. 5], natomiast "Plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego wymaga uzgodnienia z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta" [Pgig Art. 81 ust. 3]. Różnica ta jest o tyle zrozumiała, że likwidacja zakładu górniczego jest etapem kończącym egzystencję kopalni i decyzje podjęte w okresie jej likwidacji są bardziej brzemiennie w skutkach dla gospodarza terenu niż dla podmiotu gospodarczego, który przestaje istnieć.

Pomimo jednak tych różnic semantyczno-prawnych, które świadczą o wadze głosu samorządowego w zarządzaniu środowiskiem terenów górniczych w praktyce wyrażenie opinii negatywnej pokrywa się najczęściej z brakiem uzgodnienia i pociąga za sobą konieczność wniesienia stosownych zmian.

Dość niejasno określone są ustawowe kompetencje samorządów w dziedzinie wpływu na kształt i zakres rekultywacji terenów poeksploatacyjnych. O ile plan ruchu zakładu górniczego, w którym wymienia się kierunki rekultywacji terenów (co skomentowano powyżej) podlega opiniowaniu to dokumentacja rekultywacyjna (projekt techniczny) nie wymaga ani uzgodnienia ani opinii ze strony samorządu terytorialnego. Daje to pozorną swobodę w dziedzinie zakresu wykonywanych prac rekultywacyjnych - mieszczących się w ramach określonego kilkanaście słowami kierunku rekultywacji. Jest to wrażenie mylące bowiem przed wydaniem decyzji o wykonaniu rekultywacji starosta zobowiązany jest zasięgnąć opinii m.in. przedstawicieli gminy i na tym etapie może się okazać, że gmina negatywnie odniesie się do zakresu wykonanych czynności rekultywacyjnych co może ale nie musi skutkować nie wydaniem decyzji o zakończeniu rekultywacji i pociągnąć konieczność wykonania prac dodatkowych. Dlatego z punktu widzenia podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie prac rekultywacyjnych korzystniej jest już na etapie projektowania rekultywacji uwzględniać życzenia gospodarza terenu by uniknąć narażenia się na ponoszenie dodatkowych kosztów (koszt dodatkowych prac rekultywacyjnych + podatek od gruntów wykorzystywanych w sposób przemysłowy).

### **3. Podsumowanie**

Wraz z procesem przenoszenia kompetencji ze szczebli ogólnopaństwowych i wojewódzkich na powiatowe i samorządowe jaki zaczął się równoległe ze zmianami ustrojowymi państwa po 1989 roku zwiększeniu uległy kompetencje organów samorządowych także w dziedzinie zarządzania środowiskiem terenów górniczych.

Ze względu na ustawiczne zmiany w systemie prawnym, które związane są z transformacją państwa, wdrożeniem reformy administracyjnej, przygotowaniem do wstąpienia do Unii Europejskiej oraz ze względu na rozproszenie przepisów określających kompetencje organów samorządowych w wielu różnych aktach prawnych przedstawiciele organów samorządowych często nie wykorzystują w pełni przewidzianych w ustawach możliwości.

Ponieważ zmiany w środowisku naturalnym spowodowane obecnością kopalń są duże, nieodwracalne oraz wykraczające w swych skutkach poza percepcję kilku pokoleń ważne jest aby w zarządzaniu terenami kopalnianymi na każdym etapie działalności górniczej brały udział wszystkie kompetentne i reprezentujące różne cele i polityki uprawnione podmioty. Wadliwe decyzje podmiotów górniczych, które wywierają negatywny wpływ na środowisko i na jakość

życia jego mieszkańców obciążają odpowiedzialnością nie tylko zakłady górnicze ale także organy samorządowe, które mając odpowiednie narzędzie prawne nie potrafiły w odpowiednim czasie z niego skorzystać.

### **Spis cytowanych aktów prawnych**

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1999r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. (Dz. U. Nr 15 poz. 139 z 1999r.).
2. Ustawa z dnia 4 lutego 1994r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27 poz. 96 z 1994r. ze zmianami).
3. Projekt ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Druk sejmowy Nr 1407 skierowany do Sejmu RP dnia 01-10-1999, oraz druk sejmowy 1407-A skierowany do Sejmu RP 28-11-2000).
4. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 49 poz. 196 z 1994r. tekst jednolity) z późniejszymi zmianami.
5. Ustawa z dnia 3 lutego 1995r o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16 poz. 78), ze zmianami.
6. Ustawa z 9 listopada 2000r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109, poz. 1157 z 2000r.).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990r o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 13 poz.74 z roku 1996), ze zmianami.
8. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96 poz. 592 z roku 1997), ze zmianami.
9. Obwieszczenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - Prawo budowlane. (Dz. U. Nr 106, poz. 1126).

### **The role and authority of local governments in the management of exploitation terrain on the base of current law regulations**

It has been shown a need of use of all rights which have been given to local government in the field of mine exploitation terrain's management. It has been made a review of Polish law regulations concerning to authority of local government in that field. The main intention of author was to prove not only a possibilities which have a local governments in the field of management of exploitation areas but also a responsibility for a look and shape of post exploitation terrain.

*Przekazano: 15 marca 2001*