

JANUSZ JURECZKA*, KRZYSZTOF GALOS**

Ochrona zasobów złóż węgla kamiennego kopalń likwidowanych w procesie restrukturyzacji w Polsce – regulacje prawne a rzeczywistość

Wprowadzenie

W wyniku rozpoczętej w 1990 r. restrukturyzacji polskiego górnictwa węgla kamiennego zakończono eksploatację w złożach 35 kopalń (w tym w 31 w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym oraz 4 w Dolnośląskim Zagłębiu Węglowym). Proces zamykania i likwidacji kopalń swoje apogeum miał w latach 1998–2001, gdy zakończono eksploatację węgla aż w 28 kopalniach. Tak szeroko zakrojona akcja, przebiegająca w stosunkowo krótkim okresie czasu 3–4 lat, budziła szereg wątpliwości w środowiskach górniczych i geologicznych co do zasadności jej przeprowadzenia oraz skuteczności ochrony pozostawionych w złożach znacznych ilości zasobów węgla (w ilości od kilku milionów Mg do przeszło 500 milionów Mg w poszczególnych złożach). O ile w przypadku złóż, w których wielkość pozostawionych zasobów o znaczeniu przemysłowym sięga kilkudziesięciu i więcej milionów Mg, można potencjalnie rozważać zasadność ich ponownego zagospodarowania, to dla złóż, w których pozostały zasoby o znaczeniu przemysłowym w ilości rzędu kilku–kilkunastu milionów Mg, zasoby te wydają się być bezpowrotnie stracone.

W ostatnich latach proces zamykania i likwidacji kopalń został wyraźnie wyhamowany, aczkolwiek nadal ma miejsce i niewątpliwie będzie kontynuowany w przyszłości. Bez wątpienia węgiel kamienny pozostanie podstawowym nośnikiem energii w Polsce, przynajmniej w perspektywie nadchodzących 15–20 lat. Stąd ze względów strategicznych należy wziąć pod uwagę m.in. możliwość weryfikacji dotychczasowych zasad likwidacji kopalń,

* Mgr, Państwowy Instytut Geologiczny, Oddział Górnośląski w Sosnowcu.

** Dr inż., Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Kraków.

a także zasad gospodarki złożami węgla kamiennego, ukierunkowaną między innymi na lepsze wykorzystanie zasobów w złożu, zanim nastąpi całkowite odcięcie dostępu do nich. Niniejszy artykuł, omawiający aktualny system prawny związany z likwidacją kopalń i ochroną zasobów oraz konfrontujący go z dotychczasowym, rzeczywistym przebiegiem likwidacji wraz z wynikającymi z niej zmianami bazy zasobowej węgla kamiennego, w swym założeniu ma być przyczynkiem do szerszej dyskusji nad tym poważnym problemem.

1. Przegląd regulacji prawnych dotyczących ochrony zasobów złóż likwidowanych kopalń węgla kamiennego

1.1. Podstawy prawne prowadzenia likwidacji kopalń węgla kamiennego

Najważniejsze akty prawne dotyczące procesu likwidacji działalności górniczej oraz ochrony zasobów pozostawionych w złożach można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej grupy należą akty prawne o charakterze ogólnym mające zastosowanie podczas prowadzenia działalności związanej z likwidacją zakładów górniczych. Należy tu wymienić m.in. następujące ustawy (wraz z późniejszymi ich zmianami):

- ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. prawo geologiczne i górnicze,
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska,
- ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
- ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
- ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne,
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach,
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody

oraz rozporządzenia do w/w ustaw, m.in.:

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych,
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu likwidacji zakładu górniczego.

Do drugiej grupy należą akty prawne związane ściśle z likwidacją kopalń węgla kamiennego, m.in.:

- ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006 (z późniejszymi zmianami),
- rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 stycznia 2004 r. w sprawie dotacji na finansowanie likwidacji kopalń.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006 określała zasady restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego, w tym między innymi:

- zasady likwidacji kopalń węgla kamiennego,
- źródła finansowania restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego.

Rozdział 4 ustawy, dotyczący likwidacji kopalń węgla kamiennego, w artykule 24 stwierdzał m.in., że:

- do likwidacji zakładu górniczego oraz zadań wykonywanych po zakończeniu jego likwidacji stosuje się przepisy art. 80–82a ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – prawo geologiczne i górnicze (pgig);
- przedsiębiorstwo górnicze prowadzące wydobywanie węgla lub likwidację kopalni, w trybie określonym dla planu ruchu zakładu górniczego w rozumieniu przepisów prawa geologicznego i górniczego, określa zakres likwidacji kopalni.

Analogiczne zapisy znalazły się w artykule 6 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015.

W świetle powyższego należy uznać, że w procesie likwidacji kopalń węgla kamiennego podstawowe znaczenie mają (i miały) przepisy ustawy prawo geologiczne i górnicze, które w rozdziale 5 dotyczącym likwidacji zakładu górniczego w art. 80 ust. 1 określają obowiązki ciążące na przedsiębiorcy, w tym m.in. obowiązek ochrony zasobów złoża i zabezpieczenia niewykorzystanej części złoża kopaliny oraz obowiązek zabezpieczenia sąsiednich złóż kopalin. Ponadto, w art. 81 stanowi ono, że:

- do likwidacji zakładu górniczego stosuje się odpowiednio przepisy o ruchu zakładu górniczego,
- plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego powinien w szczególności przewidywać sposób wykonania obowiązków określonych w art. 80.

Analogiczne zapisy znalazły się w artykule 127 projektu ustawy prawo geologiczne i górnicze (wersja z dnia 26.08.2008 r. zaakceptowana przez KERM).

1.2. Instytucje i narzędzia umożliwiające ochronę zasobów kopalin w złożu

Liczne zapisy ustawy prawo geologiczne i górnicze, jak też ustawy prawo ochrony środowiska, ustaw o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawa gospodarczego, jeśli stosowane będą łącznie, mogą dostatecznie zabezpieczać realizację obowiązku ochrony kopalin w złożach, których eksploatacji zaniechano. Dotyczy to także złóż, których zasoby ustalone zgodnie ze starymi kryteriami bilansowości i projektami zagospodarowania złóż, uległy wyczerpaniu, a które przy zmienionych kryteriach bilansowości i na podstawie nowych dodatków do dokumentacji geologicznej oraz nowych projektów zagospodarowania złóż, potencjalnie mogłyby być powtórnie zagospodarowane.

Do podstawowych instytucji i narzędzi, które powinny służyć ochronie zasobów pozostawionych w złożu, należą (Jureczka i in. 2007):

- koncesja na wydobywanie kopaliny oraz decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji lub cofająca koncesję, regulowane prawem geologicznym i górniczym (art. 29 pgig);

- taka decyzja może – a w zasadzie powinna – zawierać także zakres i sposób wykonywania obowiązku zabezpieczenia pozostawionych w złożu zasobów,
- regulacje ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie warunków koncesji i trybu podejmowania decyzji koncesyjnych przy uwzględnieniu opinii i stanowisk samorządu terytorialnego i nadzoru górniczego,
 - obowiązki oraz tryb sporządzania i zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego, regulowane przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
 - dokumentacje przewidziane prawem geologicznym i górniczym, w tym dokumentacja geologiczna złoża, tryb jej sporządzania i zmian w formie dodatków do dokumentacji, jak też dokumentacja geologiczno-inżynierska oraz sporządzanie i zmiany planów zagospodarowania złoża,
 - plan ruchu zakładu górniczego, plan ruchu zakładu górniczego w likwidacji oraz ich zmiany, regulowane prawem geologicznym i górniczym oraz właściwym rozporządzeniem wykonawczym,
 - obowiązki i tryb sporządzenia raportów o oddziaływaniu na środowisko, regulowane przepisami ochrony środowiska (ze względu na zaliczenie złóż kopalin do zasobów i elementów środowiska – art. 6 pkt 1 pgig w związku z art. 3 pkt. 13 i art. 125 prawa ochrony środowiska).

Głównym instrumentem, spośród wyżej wymienionych, jest koncesja na wydobywanie kopaliny oraz decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji lub cofająca koncesję, regulowane pgig. I tak zgodnie z art. 25 ust. 1 pgig „Koncesja na wydobywanie kopalin (...) powinna ponadto (...) określać zasoby złoża możliwe do wydobycia, a także minimalny stopień ich wykorzystania”. Zgodnie z art. 26b pgig „Odmowa udzielenia koncesji może nastąpić, jeżeli zamierzona działalność narusza wymagania ochrony środowiska, w tym związane z racjonalną gospodarką złożami kopalin”. I wreszcie zgodnie z art. 27a pgig „W razie gdy przedsiębiorca narusza przepisy ustawy, w szczególności w zakresie (...) racjonalnej gospodarki zasobami złóż kopalin (...) organ koncesyjny wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń”, a w przypadku braku takiego zaniechania „... organ koncesyjny może cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres bez odszkodowania”. Warto zauważyć, że analogiczne zapisy znalazły się odpowiednio w artykułach 32 ust. 4, 29 ust. 1 i 37 projektu ustawy prawo geologiczne i górnicze (wersja z dnia 26.08.2008 r. zaakceptowana przez KERM).

1.3. Fundusz likwidacji zakładu górniczego

W ramach możliwości finansowania z funduszu likwidacji zakładu górniczego prac obejmujących likwidację oraz zabezpieczanie wyrobisk górniczych, można środki tego funduszu, przy wprowadzeniu odpowiednich zapisów w planie ruchu zakładu górniczego w likwidacji, wykorzystywać do czynności służących ochronie zasobów pozostawionych w złożu (Jureczka i in. 2007). Z funduszu mogłyby być finansowane prace m.in. obejmujące

likwidację oraz zabezpieczanie wyrobisk górniczych, komór eksploatacyjnych, otworów eksploatacyjnych i wiertniczych oraz innych związanych z eksploatacją kopalin (§ 6 ust. 1, pkt 1 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 24.06.2002 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu likwidacji zakładu górniczego).

Obowiązek dokonywania wpłat na fundusz, zgodnie z art. 26c, ust. 9 pgig, może także ciążyć na następcy prawnym przedsiębiorcy, który przejmuje niewykorzystane środki funduszu, albowiem znajdują do niego odpowiednie zastosowanie wymagania określone w art. 26c, ust. 1–8 pgig. Regulacja przewidziana w art. 26c pgig koresponduje z przepisami dotyczącymi (całkowitego bądź częściowego) zakończenia działalności wymagającej koncesji, zwłaszcza zaś z tymi, które dotyczą likwidacji zakładu górniczego. O szczegółach dotyczących sposobu likwidacji rozstrzyga decyzja o cofnięciu (wygaśnięciu) koncesji (art. 29 pgig) oraz plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego (art. 80 i nast. pgig).

2. Rzeczywiste zmiany bazy zasobowej węgla kamiennego związane z procesem likwidacji kopalń

2.1. Sposoby rozliczania zasobów węgla kamiennego w złożach kopalń likwidowanych

Związana z procesem restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego likwidacja kopalń lub ich części znacząco wpłynęła na zmniejszenie bazy zasobowej węgla kamiennego. Zgodnie z obowiązującym prawem, w procesie likwidacji zakładu górniczego przedsiębiorca zobowiązany jest zabezpieczyć niewykorzystaną część kopaliny (art. 80 pgig), a likwidację prowadzić na podstawie planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego, co wynika z Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14.06.2002 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych i analogicznych przepisów wcześniejszych. W rozporządzeniu tym nakazuje się rozliczyć zasoby w nawiązaniu do dokumentacji geologicznej i projektu zagospodarowania złoża oraz przedstawić sposób zabezpieczenia niewykorzystanej części kopaliny. Stosowanie tych przepisów w praktyce sprowadzało się do całkowitej eliminacji zasobów bilansowych. Kopalnie przewidziane do likwidacji podejmowały wyprzedzające działania zmierzające do tzw. „urealnienia” bazy zasobowej w ramach likwidacji pól eksploatacyjnych lub ruchów. Niektóre z kopalń podejmowały takie działania jeszcze przed postawieniem ich formalnie w stan likwidacji. W efekcie końcowym w kopalniach tych już wcześniej obniżano poziom zasobów bilansowych eksploatowanych złóż.

Zgodnie z procedurą likwidacji kopalń, stan zasobów ich złóż po zakończeniu eksploatacji ustalano najczęściej na podstawie zatwierdzonych przez Ministra OŚŻNIL indywidualnie dla danego złoża kryteriów bilansowości. Zgodnie z tymi kryteriami w zdecydowanej większości przypadków zasobów bilansowych nie ustalano, a istniejące zasoby bilansowe przeklasyfikowywano do zasobów pozabilansowych grupy „b”, bądź zaliczano do strat i skreślano z ewidencji. Znamienne jest tu sformułowanie używane w decyzjach

zatwierdzających kryteria bilansowości przy określaniu parametrów brzeżnych: „zasoby bilansowe – ze względu na likwidację kopalni nie ustala się”. Wyjątkiem pod tym względem były złoża zlikwidowanych kopalń „Barbara-Chorzów”, „Jowisz” (decyzje zatwierdzające zasoby odpowiednio z lat 1994 i 1997) oraz „Piast” Ruch II – d. KWK „Czeczott” (powiadomienie o przyjęciu rozliczenia zasobów z 2005 r.), w których pozostawiono zasoby bilansowe (Jureczka i in. 2007).

Po zaprzestaniu eksploatacji zasoby pozostawione w złożu kwalifikowane były na ogół według następujących zasad (Ney, red. 2006; Jureczka i in. 2007):

- zasoby w granicach udostępnionych poziomów w złożu rozciętym wyrobiskami, które stały się praktycznie niedostępne po likwidacji kopalni, z reguły kwalifikowane były jako straty (skreślenie zasobów z ewidencji),
- zasoby nie zakwalifikowane do strat, a spełniające uproszczone kryteria bilansowości (minimalna miąższość 1,0 m, maksymalna głębokość 1000 m), uznawane były za pozabilansowe grupy „b” lub jako pozabilansowe bez określania grupy i jako takie były zatwierdzane,
- zasoby wcześniej wykazywane jako pozabilansowe (zwłaszcza grupy „a”) nie były dłużej ewidencjonowane, aczkolwiek od tej zasady było sporo odstępstw, szczególnie w przypadku zasobów pozabilansowych grupy „b”.

Taki model dotyczył zdecydowanej większości złóż likwidowanych kopalń, w poszczególnych przypadkach występowały jednak istotne różnice. Ponadto sposób oraz zasady rozliczania zasobów zmieniały się w czasie. Zmiany te – ogólnie rzecz biorąc – przedstawiały się następująco:

- w latach 1994–1997 oraz częściowo do połowy 1998 r.: w złożach oprócz zasobów pozabilansowych grupy „b” zatwierdzano także zasoby pozabilansowe grupy „a”, a w dwóch przypadkach – również zasoby bilansowe,
- od połowy 1998 r. i w 1999 r.: w złożach zatwierdzano wyłącznie zasoby pozabilansowe grupy „b”; był to najbardziej intensywny okres zamykania kopalń,
- w latach 2000–2001: w złożach zatwierdzano zasoby pozabilansowe bez określania grupy (zgodnie z zatwierdzanymi wcześniej kryteriami zasoby te spełniały kryteria bilansowości).

Poczynając od roku 2002 proces likwidacji kopalń węgla kamiennego został w istotnym stopniu zahamowany. W roku 2004 zakończono eksploatację złóż kopalń „Katowice-Kleofas” i „Bytom II”. W powiadomieniach o przyjęciu dodatków rozliczeniowych tych złóż bez zastrzeżeń¹ za ustalone zasoby przyjęto zasoby pozabilansowe, które w przygotowanych dodatkach do dokumentacji były określone jako zasoby bilansowe. W tym świetle dość zaskakująco brzmi sformułowanie o przyjęciu dodatku „bez zastrzeżeń”, skoro w powiadomieniach jest mowa o zasobach pozabilansowych, a w dodatkach rozliczeniowych o bilansowych. Ostatnim do tej pory złożem, którego eksploatacji zaniechano, było złożo dawnej kopalni „Czeczott” (później Ruch II kopalni „Piast”), a miało to miejsce w 2005 r.

¹ Już nie decyzjach zatwierdzających, gdyż w nowelizacji pgig zmieniono tryb przyjmowania dokumentacji geologicznych i dodatków do dokumentacji.

W powiadomieniu o przyjęciu dodatku rozliczeniowego dla tego złoża za ustalone przyjęto zasoby bilansowe w takiej ilości, jak było to wnioskowane w dodatku rozliczeniowym (zasobów pozabilansowych nie wykazano). Tak więc po okresie kilkunastu lat zasoby węgla w złożach zamykanych kopalń – przed rozpoczęciem procesu likwidacji uznawane za bilansowe – ponownie zaczęły być przyjmowane jako zasoby bilansowe zarówno na etapie sporządzania dodatku rozliczeniowego, jak i jego przyjmowania przez Ministerstwo Środowiska (Jureczka i in. 2007).

2.2. Zmiany bazy zasobowej węgla kamiennego wynikające z likwidacji kopalń

W roku 1990 w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym było eksploatowanych 66 złóż węgla kamiennego. 31 spośród tych złóż znajdowało się na obszarach kopalń, które w następnych latach zakończyły eksploatację węgla. W złożach tych w 1990 r. było udokumentowanych 6199 mln Mg zasobów bilansowych (3610 mln Mg poza filarami ochronnymi i 2589 mln Mg w filarach), w tym 3849 mln Mg zasobów przemysłowych. Przyjmując stan zasobów każdego złoża na rok przed zamknięciem kopalni (bądź też przed połączeniem/włączeniem danej kopalni z inną kopalnią lub wydzieleniem nowego – mniejszego – złoża), łączna ilość zasobów bilansowych w tych złożach wynosiła już tylko 3067 mln Mg (1563 mln Mg poza filarami i 1504 mln Mg w filarach), w tym 1326 mln Mg zasobów przemysłowych. Tak więc w okresie około 10 lat ilość zasobów bilansowych w tej grupie złóż obniżyła się o niemal 51% (ok. 57% w przypadku zasobów pozafilarowych i ok. 42% dla zasobów w filarach), a zasobów przemysłowych o około 60%. Nieznaczny wpływ na ten łączny ubytek miały: ubytki związane z eksploatacją wynoszące łącznie około 304 mln Mg oraz straty – około 81 mln Mg. Podstawową przyczyną tak znacznego ubytku były procesy przeklasyfikowania części zasobów.

Należy zaznaczyć, że znaczna część zasobów uległa przeklasyfikowaniu na początku lat dziewięćdziesiątych w wyniku realizacji „Programu proefektywnościowej rekonstrukcji kopalń węgla kamiennego”, a w latach 1993–1996 ze względu weryfikację bazy zasobowej w związku z wprowadzeniem nowych kryteriów bilansowości złóż węgla kamiennego (decydujące było zwłaszcza ograniczenie głębokości dokumentowania do 1000 m oraz ustalenie minimalnej grubości pokładów węgla na 1,0 m) (Ney, red. 2006). Istotną przyczyną było jednak również swego rodzaju „przygotowanie” do likwidacji kopalń, co wiązało się z procesem częściowego lub całkowitego przeklasyfikowywania zasobów bilansowych do pozabilansowych. Przykładowo w złożu kopalni „Porąbka-Klimontów” w latach 1990–1997 wielkość zasobów bilansowych uległa ograniczeniu z 70,6 mln Mg do 11,1 mln Mg (tylko w roku poprzedzającym zakończenie eksploatacji do zasobów pozabilansowych przeklasyfikowano 46,3 mln Mg węgla). Analogicznie w złożu kopalni „Pstrowski” (79,7 mln Mg w 1990 r.) również w roku poprzedzającym koniec eksploatacji tego złoża i wydzielenie nowego mniejszego złoża „Jadwiga”, do zasobów pozabilansowych przeklasyfikowano 63,4 mln Mg zasobów (Jureczka i in. 2007).

Zasadnicze zmiany w bazie zasobowej związane z przeklasyfikowaniem zasobów bilansowych, a więc z zaliczeniem ich do zasobów pozabilansowych (najczęściej grupy „b”) bądź też skreśleniem ich z ewidencji, następowały zazwyczaj w roku zakończenia eksploatacji złoża, gdy wykonywano dla niego dodatek rozliczeniowy do dokumentacji geologicznej. W efekcie końcowym w złożach kopalń zamykanych², za wyjątkiem dwóch przypadków („Barbara-Chorzów” i „Jowisz”), nastąpiła całkowita redukcja zasobów bilansowych. Pozostawiono tylko zasoby pozabilansowe, głównie grupy „b” (92%), a znaczną część zasobów skreślono z ewidencji. Ostatecznie w omawianych złożach, po rozliczeniu zasobów w dodatkach rozliczeniowych po zakończeniu eksploatacji wykazano łącznie tylko 65 mln Mg zasobów bilansowych („Barbara-Chorzów” i „Jowisz”) oraz 3221 mln Mg zasobów pozabilansowych, w tym 2961 mln Mg zasobów pozabilansowych grupy „b” i 260 mln Mg zasobów grupy „a”.

W Dolnośląskim Zagłębiu Węglowym w pięciu złożach węgla kamiennego eksploatowanych w 1990 r. udokumentowanych było 385 mln Mg zasobów bilansowych (w tym 309 mln Mg poza filarami i 76 mln t w filarach) oraz 248 mln Mg zasobów przemysłowych. Przyjmując stan zasobów każdego złoża na rok przed zamknięciem kopalni (bądź też wydzielania nowego złoża – Wałbrzych-Gaj), łączna ilość zasobów bilansowych w tych złożach wynosiła już tylko 66 mln Mg (54 mln Mg poza filarami i 12 mln Mg w filarach), w tym 6 mln Mg zasobów przemysłowych. Ubytki zasobów bilansowych w czasie restrukturyzacji, ale jeszcze przed zakończeniem eksploatacji, przekroczyły więc w przypadku tej grupy złóż 70%, a zasobów przemysłowych – 97%. Niewielki w tym udział miały ubytki związane z eksploatacją (ok. 9 mln Mg) oraz straty (ok. 2 mln Mg). Podstawową przyczyną było przeklasyfikowanie zasobów podczas procesów analogicznych, jak opisane wyżej dla złóż kopalń Górnośląskiego Zagłębia Węglowego. Ostatecznie w złożach Dolnośląskiego Zagłębia Węglowego, po zakończeniu eksploatacji złóż i rozliczeniu ich zasobów, zostały wykazane wyłącznie zasoby pozabilansowe grupy „b” w ilości około 285 mln Mg (Jureczka i in. 2007).

Warto zwrócić uwagę, że w ostatnich edycjach „Bilansu zasobów kopalni i wód podziemnych w Polsce” (Bilans... 2007) w oddzielnej tabeli prezentowane są zasoby węgla kamiennego w złożach o zaniechanej w latach 1992–2004 eksploatacji. Są one ujmowane jako „(...) zasoby pozabilansowe, pomimo, że spełniały parametry bilansowe, a więc minimalną miąższość pokładu 1,0 m i maksymalną zawartość siarki poniżej 2%, na zasadzie analogii do dawnych zasobów pozabilansowych grupy „b”. W tych złożach w zasobach pozabilansowych nie wliczano zasobów pozabilansowych grupy „a””. Niestety, nie dla wszystkich złóż jest to zgodne z prawdą, gdyż w zestawieniu podana jest łączna wielkość zasobów pozabilansowych zgodnie z dodatkiem rozliczeniowym, a więc tam gdzie wydzielano zasoby pozabilansowe grupy „a”, podawana jest suma zasobów pozabilansowych grupy „a” (nie spełniających w/w kryteriów) i grupy „b” (spełniających te kryteria). Szczególnie istotne jest to dla złóż: „Żory” – łączne zasoby pozabilansowe 425,2 mln Mg, w tym 165,8 mln Mg grupy „a”, „Saturn” – odpowiednio 106,0 i 44,9 mln Mg, „Siemianowice OG

² Nie licząc złoża kopalni „Czeczott” będącego przypadkiem szczególnym.

Siemianowice I,II” – odpowiednio 67,0 i 22,2 mln Mg, „Paryż” – odpowiednio 64,4 i 16,7 mln Mg.

Podsumowanie i wnioski

Obecne przepisy prawa geologicznego i górniczego, ochrony środowiska, prawa gospodarczego oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, teoretycznie w znacznym stopniu umożliwiają ochronę zasobów złoża w trakcie i po likwidacji zakładu górniczego, jak również ponownego uruchamiania eksploatacji złoża węgla kamiennego, użytkowanego poprzednio przez kopalnię zlikwidowaną. Zdaniem autorów nie ma zasadniczej potrzeby zmian uregulowań prawnych w tym zakresie (i faktycznie: zapisy w projekcie nowego prawa geologicznego i górniczego są w tym zakresie analogiczne, jak w obowiązującym prawie). Trzeba jednak zaznaczyć, że stosowanie istniejących przepisów w praktyce – przy całej ich złożoności – pozostawiało i pozostawia wiele do życzenia. W zakresie ochrony zasobów pozostawianych w złożu w aspekcie możliwości ponownego dostępu do nich, szczególnie istotna wydaje się być rola organu koncesyjnego, który w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji – zgodnie z art. 29 pggig – powinien ściśle regulować obowiązki i zadania przedsiębiorcy, w tym w zakresie ochrony zasobów pozostawionych w złożu.

Ważnym aspektem wpływającym na możliwość ochrony pozostawianych zasobów węgla w kopalniach likwidowanych był sposób podejścia do klasyfikowania tych zasobów, zarówno na etapie przygotowywania, jak i – następnie – zatwierdzania (przyjmowania) dodatku rozliczeniowego dla złoża. Podejście to było istotnie zmienne w różnych okresach czasu. Przez długi okres zasoby te, nawet gdy spełniały kryteria bilansowości, były klasyfikowane do zasobów pozabilansowych grupy „b”, później do pozabilansowych (bez wydzielania grupy). Dopiero od 2005 r. zasoby złóż kopalń likwidowanych, spełniające kryteria bilansowości, są klasyfikowane jako zasoby bilansowe (przykładem złoża „Czechczt”)). Praktyka taka powinna być kontynuowana.

W odniesieniu do złóż kopalń zlikwidowanych w latach 1990–2005, a potencjalnie uznanych za perspektywiczne do ponownego zagospodarowania (wniosek taki w „Studium możliwości ponownego zagospodarowania złóż kopalń węgla kamiennego likwidowanych w procesie restrukturyzacji górnictwa” z 2007 r. dotyczył złóż: Dębieńsko, Morcinek, Żory, Moszczenica i Marcel-Ruch 1 Maja), należałoby – zdaniem autorów – podjąć decyzję o przekwalifikowaniu zasobów pozabilansowych spełniających kryteria bilansowości do zasobów bilansowych. Z drugiej strony wydaje się, że obecne zasoby pozabilansowe niektórych złóż kopalń zlikwidowanych powinny zostać skreślone, a same złoża usunięte z ewidencji. Dotyczyć to powinno przede wszystkim złóż posiadających marginalne ilości zasobów spełniających kryteria dla zasobów przemysłowych lub też takich, dla których brak możliwości dostępu do zasobów. Reasumując: w przypadku kopalń zlikwidowanych powinna być przeprowadzona wnikliwa klasyfikacja pozostawionych zasobów nie zaliczonych do strat (obecnie zazwyczaj klasyfikowanych jako pozabilansowe). Kluczowe znaczenie ma

ocena możliwości wydzielenia w ich obrębie zasobów przemysłowych, na podstawie stosowanych obecnie kryteriów wydzielania tych zasobów. Generalnie jednak można założyć, że zasoby pozostawione w kopalni całkowicie zlikwidowanej (tzn. zatopionej i ze zlikwidowanymi szybami) na ogół będą już stracone, zwłaszcza, jeżeli ta kopalnia nie leży w bezpośrednim sąsiedztwie rejonów robót górniczych czynnych kopalń.

W przypadku uruchomienia w przyszłości procesu likwidacji kolejnych kopalń węgla kamiennego należy podkreślić, że niezwykle istotna będzie potrzeba komplementarnego sporządzania zarówno planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego, jak i zmian projektu zagospodarowania złoża (w formie dodatku) oraz aktualizacji (dodatku) do dokumentacji geologicznej, przy aktywnej roli organu koncesyjnego i organu nadzoru górniczego, z wykorzystaniem przez nie zapisów art. 29 i 80–82a p.g.g.

Aby wspomóc właściwą realizację w/w działań, wskazane byłoby, by część zgromadzonego funduszu likwidacji zakładu górniczego mogła być wykorzystywana do ochrony i zabezpieczenia złoża (w tym przyszłego dostępu do wydzielonej części zasobów) oraz ewentualnie do jego „inwentaryzacji” poprzez sporządzenie dodatku do dokumentacji geologicznej, aktualizującego stan zasobów wg obowiązujących kryteriów bilansowości. Jednak możliwe to byłoby dopiero po odpowiedniej zmianie zapisów Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu likwidacji zakładu górniczego.

Niniejszy artykuł powstał m.in. na podstawie rezultatów opracowania pt. „Studium możliwości ponownego zagospodarowania złóż kopalń węgla kamiennego likwidowanych w procesie restrukturyzacji górnictwa” zleconego przez Ministra Środowiska, a finansowanego ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

LITERATURA

- Bilans zasobów kopalni i wód podziemnych w Polsce wg stanu na 31.12.2006 r. Red. M. Gientka, A. Malon, M. Tymiński. Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 2007.
- Jureczka J., Krieger W., Kwarciański J., Galos K., Szlugaj J., Kamyk J., 2007 – Studium możliwości ponownego zagospodarowania złóż kopalń węgla kamiennego likwidowanych w procesie restrukturyzacji górnictwa. CAG-PIG Warszawa, Ministerstwo Środowiska.
- Ney R., 2006 – Strategia restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego – doświadczenia i prognozy. Wyd. IGSMiE PAN, Kraków.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2005.228.1947).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2004.121.1266).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001.62.627).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne (Dz.U. 2001.115.1229).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. 2001.62.628).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003.80.717).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006 (Dz.U. 2003.210.2037).

- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004.92.880).
 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004.173.1807).
 Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (Dz.U. 2007.192.1379).
 Projekt ustawy prawo geologiczne i górnicze, wersja z dnia 26 sierpnia 2008 zaakceptowana przez KERM w dniu 26.08.2008.
 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz.U. 2002.94.840).
 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu likwidacji zakładu górniczego (Dz.U. 2002.108.951).
 Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 stycznia 2004 r. w sprawie dotacji na finansowanie likwidacji kopalń (Dz.U. 2004.18.171).

OCHRONA ZASOBÓW ZŁÓŻ WĘGLA KAMIENNEGO KOPALŃ LIKWIDOWANYCH W PROCESIE RESTRUKTURYZACJI W POLSCE – REGULACJE PRAWNE A RZECZYWISTOŚĆ

Słowa kluczowe

Węgiel kamienny, baza zasobowa, likwidacja kopalń

Streszczenie

Artykuł porusza zagadnienia ochrony zasobów pozostałych w złożach eksploatowanych przez likwidowane kopalnie węgla kamiennego. Omawia on podstawy prawne ochrony zasobów w likwidowanych kopalniach węgla kamiennego, w tym instytucje i narzędzia potencjalnie umożliwiające taką ochronę. Głównym instrumentem wydaje się być koncesja na wydobywanie węgla kamiennego oraz decyzja stwierdzająca wygaśnięcie tej koncesji. Obowiązki ciążące na koncesjariach w zakresie rozliczenia zasobów pozostałych w złożu prowadziły jednak bardzo często do praktyk niepożądanych, takich jak wyprzedzające „urealnianie” bazy zasobowej z przekwalifikowaniem znacznej części zasobów bilansowych do pozabilansowych, jeszcze przed postawieniem kopalni w stan likwidacji. Kolejnym powszechnym zjawiskiem było powszechna zmiana kwalifikacji zasobów bilansowych, z ich zaliczeniem do zasobów pozabilansowych grupy „b”, częściowo do strat lub do skreślenia z ewidencji. W rezultacie w ujęciu sumarycznym w złożach eksploatowanych w kopalniach zlikwidowanych pozostało zgodnie z dodatkami do dokumentacji geologicznych tylko około 65 mln Mg zasobów bilansowych (złoża „Barbara-Chorzów i Jowisz”) i aż 3506 mln Mg zasobów pozabilansowych.

W ocenie autorów obecne przepisy prawa, szczególnie prawa geologicznego i górniczego, potencjalnie w znacznym stopniu umożliwiają ochronę zasobów złoża w trakcie i po likwidacji zakładu górniczego. Niestety, ich stosowanie w praktyce pozostawia wiele do życzenia. Szczególnie dotyczy to organu koncesyjnego, który w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji powinien ściśle regulować obowiązki i zadania przedsiębiorcy, w tym w zakresie ochrony zasobów pozostawionych w złożu. Ważnym aspektem wpływającym na możliwość ochrony pozostawianych zasobów węgla w kopalniach likwidowanych jest sposób klasyfikowania tych zasobów w trakcie likwidacji kopalni, wskazane jest bowiem zaliczanie ich wciąż do zasobów bilansowych, a takiej praktyki niestety nie było przez kilkanaście lat.

W odniesieniu do złóż kopalń zlikwidowanych w latach 1990–2005, a potencjalnie uznanych za perspektywiczne do ponownego zagospodarowania, wskazane jest podjęcie decyzji o przekwalifikowaniu zasobów pozabilansowych spełniających kryteria bilansowości do zasobów bilansowych. Z drugiej strony wydaje się, że obecne zasoby pozabilansowe niektórych złóż kopalń zlikwidowanych (marginalne ilości zasobów, brak dostępu do zasobów) powinny zostać skreślone, a same złoża usunięte z ewidencji.

W przypadku uruchomienia w przyszłości procesu likwidacji kolejnych kopalń węgla kamiennego należy podkreślić, że niezwykle istotna będzie aktywna rola organu koncesyjnego i organu nadzoru górniczego, w kwestii ochrony pozostawianych zasobów, z wykorzystaniem przez nie zapisów art. 29 i 80–82a p.g.g. Instrumentem temu

służącym powinna być możliwość wykorzystania części zgromadzonego funduszu likwidacji zakładu górniczego do ochrony i zabezpieczenia złoża (w tym przyszłego dostępu do wydzielonej części zasobów) oraz do właściwej „inventaryzacji” pozostawionych zasobów.

**PROTECTION OF HARD COAL DEPOSITS RESOURCES OF MINES ABANDONED DURING RESTRUCTURIZATION PROCESS
IN POLAND – LAW REGULATIONS AND REALITY**

Key words

Hard coal, resource base, mines' liquidation

Abstract

The paper presents the problem of protection of hard coal reserves left in abandoned mines. It reviews legal basis of reserves protection, including possible institutions and tools, which enable to protect such reserves. The main tools are: concession for mining extraction and decision on extinction of concession. Duties of entrepreneur regarding assessment of reserves left in the deposit led – very often – to undesirable practice of so-called „accommodation” of reserve base with qualification of a large part of balance reserves into off-balance reserves, before decision on mine liquidation. Qualification of balance reserves into off-balance reserves of „b” group (partly to losses) during liquidation of mine, was also common phenomenon. As a result, total balance reserves of hard coal in liquidated mines officially amount to only 65 million Mg (Barbara-Chorzów and Jowisz deposits), while off-balance reserves: 3506 million Mg.

In authors' assessment, current law regulations, especially of geological and mining law, potentially allow to protect reserves left in the deposit during liquidation of mine. Unfortunately, their implementation is imperfect, especially regarding concession authority, which – in decision on extinction of concession – should strictly regulate duties and tasks of mining entrepreneur, also regarding protection of reserves left in the deposit. The other way to protect such reserves is the appropriate classification of reserves during mine liquidation: it is advised to classify them as balance reserves, not as off-balance reserves.

Regarding hard coal deposits of mines abandoned in the years 1990–2005, which potentially can be regarded as possible for redevelopment, it is indicated to change off-balance reserves, which meet balance criteria, back into balance reserves. On the contrary, some other off-balance reserves of numerous abandoned mine, due to marginal amount of reserves or lack of access to reserves, should be cancelled.

In case of liquidation process of further hard coal mines, it should be underlined, that active part of concession authority and mining supervision authority in the area of left reserves protection, is very advised, with use of articles 29 and 80–82a of the geological and mining law. Possibility of use of a part of mine liquidation fund could be the new tool to protect and secure left reserves, as well as to make an proper inventory of such reserves.