



Z DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI GEOLOGICZNEJ

Zawodnienia terenów górniczych – przewodnik po najważniejszych przepisach z komentarzami mierniczego górniczego i geologa górniczego (stan prawa – styczeń 2017 r.)

Dariusz Ignacy¹, Przemysław Bukowski¹



D. Ignacy



P. Bukowski

Water flooding of mining areas – A guide to the most important legal regulations with comments of a mining surveyor and a geologist (legal situation as of January 2017). Prz. Geol., 65: 358–364.

Abstract. Indication of areas which are threatened with surface water flooding on mining and post-mining areas is difficult, not only substantively, but also because of the expected consequences of mining areas' qualification in terms of their economic usefulness and public safety. The paper presents the most significant legal regulations that define the concept of damages caused by mining activity, with specific emphasis on the surface water flooding on mining and post-mining areas. The relationships of various legal regulations determining the land use and geological documenting, areas management, and the state of public safety are indicated. The paper also provides the assessment of consequences of the use of some important legal

regulations, with the evaluation of liability for damages related to surface water flooding. It is an attempt to initiate a discussion on this issue among mining surveyors, geologists and persons responsible for natural environment protection.

Keywords: law, mining, impact, damage, environment, flooding, mining area, post-mining area

Działalność górnicza stanowi ingerencję w środowisko geologiczne, której następstwa są widoczne m.in. w środowisku wód podziemnych i na powierzchni terenów górniczych, np. w postaci zmian warunków hydrologicznych i hydrogeologicznych (Staszewski, 1992, 1996; Rogoż, 2004; Bukowski, 2006; Mikosz, 2006; Ignacy, 2008, 2010, 2017). Wpływ tej działalności jest związany głównie z procesem wydobywania kopaliny ze złóż, a także towarzyszącej jej skały płonnej. W efekcie zostaje naruszona równowaga środowiska naturalnego w górotworze. Skutkiem zmian równowagi warunków hydrogeologicznych i odpływu wód powierzchniowych są zawodnienia powierzchni terenu w zasięgu wpływów dokonanej eksploatacji górniczej, czego w głównej mierze dotyczy niniejszy artykuł.

Na przykładzie Górnośląskiego Zagłębia Węglowego (GZW) można stwierdzić, że skutki wielowiekowej działalności górniczej mają zasięg regionalny. Składają się na nie przede wszystkim rejon obniżenia poeksploatacyjnych, obejmujące duże obszary GZW, zalewiska oraz lokalne zwałowiska skały płonnej. Powstające niecki obniżeniowe to obszary, w których górnictwo generuje nie tylko mechaniczne uszkodzenia obiektów budowlanych na powierzchni, lecz także powoduje zakłócenia przepływów wód podziemnych i powierzchniowych. Zakłócenia te doprowadzają z jednej strony do osuszenia górotworu i powierzchni terenu w wyniku wytworzenia się regionalnego leja depresji o zasięgu kilkudziesięciu kilometrów (Różkowski, 2004; Sikorska-Maykowska, 2001), a z drugiej – wpływają na występowanie zagrożenia zawodnieniem powierzchni terenu.

Istnienie wielu aktów prawnych, które w zróżnicowany sposób rozpatrują problematykę skutków działalności gór-

niczej, w tym skutków dla środowiska wodnego, monitoringu zmian środowiska i procedur prawnego dopuszczania eksploatacji kopalni, powoduje to trudności w poruszaniu się po tych zagadnieniach zarówno urzędników organów administracji publicznej, służb przedsiębiorstw górniczych, jak i środowisk naukowych.

Zamierzeniem autorów było zwrócenie uwagi na skomplikowanie zagadnienia zagrożenia zawodnieniem powierzchni terenów górniczych i pogórnich, przez brak precyzji w sformułowaniu treści niektórych przepisów. Dodatkowo w artykule został przedstawiony autorski pogląd i interpretacja wybranych aktów prawnych w nawiązaniu do skutków ich zastosowania w praktyce. Zaproponowano także zmiany niektórych z nich.

NAJISTOTNIEJSZE PRZEPISY DOTYCZĄCE ZAWODNIEŃ TERENÓW GÓRNICZYCH

Szczególna odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody spowodowane eksploatacją górniczą kopalni objętych własnością górniczą

Państwo polskie pragnąc zapewnić bezpieczeństwo energetyczne i rozwój kraju nadało niektórym kopalinom, a w szczególności surowcom energetycznym, specjalny status. Został on zapisany w art. 10 ust. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Pgg) (Ustawa, 2011), w którym określono, że prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa.

W ślad za tym, w art. 6 w pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Ugn) (Ustawa, 1997) ustalono, że cela-

¹ Główny Instytut Górnictwa w Katowicach, Plac Gwarków 1, 40-166 Katowice; dignacy@gig.katowice.pl.

mi publicznymi są poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem.

Kontynuacją tej polityki jest m.in. priorytet przypisany realizacjom przedsięwzięć rządowych w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i eksploatacji górnictwem kopalin objętych własnością górnictwem, nadany w art. 125, ust. 1 Ugn.

W związku z powyższymi przepisami pozostaje treść art. 146 Pgg, która dotyczy szczególnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane eksploatacją górnictwem tych kopalin, jeżeli nie istnieje przedsiębiorca odpowiedzialny za szkodę ani jego następca prawny. Wówczas odpowiada za nią Skarb Państwa reprezentowany przez właściwy organ nadzoru górnictwem.

Znaczenie tego przepisu jest tym większe, im szerzej przyjrzyć się zmianom prawa własności oraz zmianom ustrojowym i gospodarczym państwa, które zaszły w okresie po II wojnie światowej, tj. w czasie intensywnego rozwoju górnictwa węglowego. Jego zastosowanie jest widoczne zwłaszcza w Dolnośląskim Zagłębiu Węglowym, gdzie wszelkie szkody powstałe po likwidacji odwadniania zlikwidowanych kopalń musiały być przypisane Skarbowi Państwa, jako następcy prawnemu dawnego górnictwa węglowego.

Przekształcenia własnościowe gospodarki Polski prowadzą do prywatyzacji poszczególnych jej sektorów, w tym także niektórych przedsiębiorstw górnictwem. Własnością części z nich jest i będzie także kapitał zagraniczny. Zawarta w art. 146 Pgg szczególna odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody górnictwem implikuje potrzebę egzekwowania od przedsiębiorców górnictwem, szczególnie tych reprezentujących kapitał zagraniczny, przewidywania oraz usuwania tych skutków ich działalności, które wystąpią w okresie po likwidacji działalności górnictwem i całkowitym zakończeniu odwadniania kopalń.

Dotychczasowy brak takiej praktyki u przedsiębiorców górnictwem może w przyszłości powodować sytuację nadmiernego obciążenia Skarbu Państwa tymi kosztami.

Naprawy szkód pochodzenia górnictwem

Obowiązek naprawy szkód jest zawarty w wielu aktach prawnych. W przypadku szkód pochodzenia górnictwem Pgg nie podaje definicji szkody górnictwem. Odpowiedzialność za ich naprawę wynika z art. 146 Pgg, gdzie w ust. 1 odpowiedzialność za szkodę przypisano przedsiębiorcy prowadzącemu ruch zakładu górnictwem, wskutek którego wystąpiła szkoda.

Definicje pojęcia przywrócenia stanu poprzedniego w przypadkach różnych obiektów, które uległy szkodzie w wyniku ruchu zakładu górnictwem, zawarto w art. 6 ust. 1 pkt 10 oraz w art. 147 Pgg. Sposoby naprawy szkód w gruntach zawarto odpowiednio w art. 20 Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Ustawa, 1995).

Reasumując, na przedsiębiorcy górnictwem spoczywa obowiązek naprawy szkód górnictwem powodowanych ruchem zakładu górnictwem. Zespoły szkód górnictwem kopalń na bieżąco prowadzą rejestry wniosków, dotyczących realizowanych napraw szkód górnictwem. Dotyczą one jednak tylko tych szkód, o których poszkodowani mają wiedzę. Należy zwrócić uwagę, że dotychczas do publicznej wiadomości nie były podawane informacje o zagrożeniu zawodnieniem terenów górnictwem, które wyniknie z przywrócenia naturalnych przepływów wód powierzchniowych i podziemnych. Oczywiście jest, że wiedza o tym zagrożeniu

wywołałaby szereg nowych wniosków o naprawy szkód, a także inny mógłby być sposób naprawy niektórych z nich. Odpowiedzialność za te szkody po likwidacji przedsiębiorców górnictwem i w przypadku braku ich następców prawnych będzie spoczywała na Skarbie Państwa.

Obowiązek przeciwdziałania przyszłym szkodom górnictwem wszystkimi możliwymi środkami wynika z art. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska (Poś) (Ustawa, 2001).

Przytoczone powyżej uregulowania nakazują przedsiębiorcom górnictwem rozpoznawać zagrożenia związane z nieujawnionymi szkodami na powierzchni terenów górnictwem. Dotyczy to zwłaszcza szkód, które mogą powstać po przywróceniu naturalnych przepływów wód. Dotychczas nie było takiej praktyki wśród przedsiębiorców górnictwem. Jest to zdaniem autorów jednoznacznie z ograniczonym zakresem dotychczas stosowanych działań profilaktyczno-naprawczych związanych z zawodnieniami.

Zagadnienia szkód górnictwem w tym poeksploatacyjne zawodnienia terenów górnictwem i pogórnictwem mają swój wymiar finansowy. Badanie, zapobieganie oraz usuwanie szkód górnictwem, w tym szkód w środowisku wodnym, wymaga znaczących nakładów finansowych, których księgowanie regulują stosowne przepisy ustawy o rachunkowości (Urach) (Ustawa, 1994). Definicję rezerw i zobowiązań precyzują w szczególności art. 7 ust. 1 pkt 5 i art. 3 ust. 1 pkt 20 i 21 tej ustawy, natomiast o rozliczeniach kosztów zobowiązań stanowi szczegółowo art. 39 ust. 2 pkt 2. Ostatni przepis dotyczy wszystkich zobowiązań, w tym szkód górnictwem, które powstały lub powstaną w wyniku ruchu zakładu w bieżącym okresie sprawozdawczym, a ich koszt można wiarygodnie oszacować. Dotyczy on w szczególności szkód górnictwem związanych z zawodnieniami, których terminu powstania nie da się przewidzieć, ponieważ ich wystąpienie wyniknie z odtworzenia naturalnych przepływów wód.

W art. 128 w ust. 1 i 8 Pgg nakazano przedsiębiorcy górnictwem, który uzyskał koncesję na działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, tworzyć fundusz likwidacji zakładu górnictwem i gromadzić na nim środki w celu pokrycia kosztów likwidacji zakładu górnictwem lub jego oznaczonej części, a także zbędnych ze względów technicznych i technologicznych urządzeń, instalacji, obiektów oraz wyrobisk górnictwem tego zakładu.

W nawiązaniu do wymienionych przepisów, zdaniem autorów, środki takiego funduszu powinny przede wszystkim uwzględniać koszty przywrócenia naturalnych przepływów wód i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, także po likwidacji odwadniania.

Ze względu na dotychczasowy brak jednoznacznych metod oceny zagrożenia zawodnieniem terenów górnictwem, które pozwalałyby ocenić całokształt szkód górnictwem, koszty te nie były przedmiotem szacunków i księgowania. Środki te powinny w szczególności dotyczyć likwidacji urządzeń służących odwadnianiu kopalń oraz odwadnianiu terenów górnictwem. Przedsiębiorcy górnictwem mają obowiązek zgromadzić fundusze na te cele w czasie swojej działalności górnictwem. Zdaniem autorów warunek odkładania w funduszu likwidacji zakładów górnictwem środków związanych z przywróceniem naturalnych przepływów wód powinien jednoznacznie wynikać z przepisów prawa. Nabiera to szczególnego znaczenia w przypadkach, gdy zmiana stosunków wodnych w granicach pojedynczej niecki morfologicznej wynika ze skutków robót górnictwem.

czych dwóch lub więcej przedsiębiorców górniczych. Potrzeba przywrócenia swobodnych przepływów wód (np. docelowej likwidacji pompowni i skutków takiego działania na powierzchni) wiąże się bezpośrednio z koniecznością przekazywania środków na te cele podmiotowi odpowiedzialnemu za przywrócenie naturalnych przepływów wód (np. ostatniemu przedsiębiorcy górniczemu lub jego następcy prawnemu).

Należy zwrócić uwagę, że przy obecnej sytuacji finansowej firm węglowych, sugerowany wymóg księgowania kosztów przywrócenia naturalnych przepływów wód w terenach górniczych z pewnością zmniejszy ich rentowność. Jego wprowadzenie wymaga wcześniejszego rozpoznania skali zagrożenia poeksploatacyjnym zawodnieniem terenów górniczych i pogórnich.

Naprawy szkód w środowisku wodnym, przywrócenie naturalnych przepływów wód

Jednym z najważniejszych przepisów w zakresie zawodnień, określającym dopuszczalne rozmiary szkodliwego oddziaływania na środowisko wodne i okres jego dopuszczenia, jest art. 100 Poś.

Czasowość procesu odwodnienia górotworu, towarzyszącego wydobywaniu kopalin, przywołuje również § 9 ust. 1 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (Rhgeol) (Rozporządzenie, 2016), który narzuca określenie czasu trwania tego odwodnienia w dokumentacji hydrogeologicznej określającej warunki hydrogeologiczne. Jednak dotychczas przepis ten pozostaje martwy, ponieważ potrzeba ochrony przed zagrożeniem wodnym sąsiednich, czynnych zakładów górniczych determinuje najczęściej brak możliwości oceny czasu trwania odwadniania likwidowanego zakładu górniczego.

Warto w tym miejscu odpowiedzieć na pytanie, czy w czasie prowadzenia eksploatacji górniczej jest możliwe utrzymywanie i/lub przywrócenie naturalnych przepływów wód.

Konieczność odwadniania złóż w czasie ich eksploatacji górniczej jest przyczyną wytworzenia leja depresji wód podziemnych w pobliżu czynnych terenów górniczych i połączonych z nimi hydraulicznie sąsiednich terenów górniczych oraz terenów pogórnich. Na terenach górniczych i pogórnich, charakteryzujących się hydrogeologicznie nieizolującym typem nadkładu złóż (subregion I; Rózkowski, 2003), wytworzony lej depresji może objąć nawet wody powierzchniowe. Na takich obszarach potrzeba ograniczenia infiltracji wód powierzchniowych do czynnych kopalń bywa przyczyną ujmowania i przerzutów wód powierzchniowych i/lub przerywania więzi hydraulicznej wód powierzchniowych z podziemnymi (uszczelniania koryt cieków powierzchniowych i zbiorników). W związku z powyższym na opisanych terenach wymuszone stosunki wodne muszą być utrzymywane do końca eksploatacji górniczej ostatniej kopalni, występującej w leju depresji.

Na terenach górniczych, charakteryzujących się hydrogeologicznie izolującym typem nadkładu złóż, zachowanie swobodnych przepływów wód powierzchniowych jest najczęściej technicznie wykonalne. Konieczność zachowania dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości (w nawiązaniu do art. 7 Pgg) wymaga jednak uprzedniego wykonania robót regulacyjnych cieków powierzchniowych w terenach górniczych i poniżej tych terenów (w rozumie-

niu hydrologicznym). Koszt i skala takich robót są wysokie, proporcjonalne do skali przekształceń stosunków wodnych na terenach górniczych. Na podstawie dotychczasowej praktyki, brak statusu celu publicznego dla takich prac wielokrotnie czynił je niewykonalnymi przed planowanym czasem ujawniania się wpływów górniczych. Powodem powyższego był najczęściej brak przyzwolenia właścicieli na przekształcenie swoich gruntów, niezbędnych dla przeprowadzenia robót regulacyjnych, i/lub wygórowane żądania odszkodowawcze. Niekiedy powodem sztucznej ochrony przed zawodnieniami terenów górniczych jest brak ekonomicznego uzasadnienia dla koniecznych permanentnych przebudów urządzeń wodnych (np. zastawek, śluz wałowych itp.) i towarzyszących temu wielokrotnych robót regulacyjnych. Powtarzanie tych robót byłoby konieczne zwłaszcza w czasie znaczących i długotrwałych obniżek górniczych i towarzyszących im zmian warunków przepływu i gromadzenia się wód, w tym zamuleń dna cieków i zbiorników wodnych. Potrzeba rentowności planowego wydobywania kopalin była i nadal jest przyczyną stosowania pozornie taniego i bezpiecznego, alternatywnego sposobu ochrony przed zawodnieniami – za pomocą przepompowni wód powierzchniowych. Przywrócenie naturalnych przepływów wód po zakończeniu wpływów górniczych jest w wielu przypadkach tańsze od sumy kosztów prac zapobiegawczych (utrzymujących swobodne przepływy wód) prowadzonych okresowo.

Nawiązując do statusu celu publicznego nadanego eksploatacji górniczej kopalin, objętych własnością górniczą, istnieje pilna potrzeba nadania analogicznego statusu pracom hydrotechnicznym wykonywanym na terenach górniczych i pogórnich (dotyczących eksploatacji górniczej tych kopalin), zmierzającym do przywrócenia i/lub regulacji swobodnych przepływów wód.

Na koniec należy dodać, że egzekwowanie obowiązku ujawniania zagrożenia zawodnieniami terenów górniczych i pogórnich bez wprowadzenia proponowanego przepisu może uniemożliwić ciągłość ruchu zakładów górniczych.

Monitoring zmian środowiska wodnego przez przedsiębiorców górniczych

Przedsiębiorcy górniczy mają obowiązek dokumentowania warunków hydrologicznych na powierzchni i hydrogeologicznych, panujących w obrębie górotworu, w dokumentacji mierniczo-geologicznej. Sposób monitorowania zmian środowiska wodnego terenów górniczych przez geologów i mierniczych górniczych wynika ze specyfiki rodzajów dokumentacji przez nich sporządzanych.

Cykliczność bieżącego wypełniania obowiązku inwentaryzacji stanu środowiska terenów górniczych w dokumentacji przedsiębiorców górniczych wynika z konieczności aktualizacji górniczych map sytuacyjno-wysokościowych powierzchni i jest zawarta w § 8 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie dokumentacji mierniczo-geologicznej (Rozporządzenie, 2015). W podziemnych zakładach górniczych mapy sytuacyjno-wysokościowe powierzchni w granicach terenu górniczego aktualizuje się co najmniej raz na 3 lata. Stanowią one następnie podkłady do przedstawienia przekształceń terenów górniczych w ramach planów ruchu zakładów górniczych i innych dokumentów wchodzących w skład dokumentacji mierniczo-geologicznej.

W artykule 108 Pgg ust. 2 pkt b, f, g i h nakazano określanie w planie ruchu na górniczych mapach powierzchni szczegółowych przedsięwzięć niezbędnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, ochrony elementów środowiska, ochrony obiektów budowlanych, zapobiegania szkodom i ich naprawy.

Zakres inwentaryzacji stanu przekształceń środowiska terenów górniczych ustalono w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dn. 16.02.2012 r. w sprawie planów ruchu (Rozporządzenie, 2012) i zawarto w szczegółowych wymaganiach dotyczących załącznika mapowego nr 3 do planu ruchu podziemnego zakładu górniczego. Plan taki powinien uwzględniać przede wszystkim: miejsca występowania niecek bezodpływowych, rejony podtopień, zasięg istniejących oraz prognozowanych zawodnień i podtopień terenów w wyniku projektowanej eksploatacji.

Przepis dotyczący zasięgu prognozowanych zawodnień i podtopień terenów w wyniku projektowanej eksploatacji, zawarty w powalonym rozporządzeniu, jest zdaniem autorów sformułowany zbyt ogólnie. Również żaden ze znanych autorom przepisów prawnych nie zawiera definicji niecki bezodpływowej.

Dotychczasowa praktyka przedsiębiorców górniczych polega na przedstawieniu na mapach powierzchni prognozowanych zawodnień, wynikających z występujących przepływów wód, które najczęściej nie są naturalnymi. Występowanie zjawiska drenażu górniczego i/lub przerzutów wód powierzchniowych jest przyczyną braku ujawnienia się całokształtu szkód górniczych, w tym zawodnień i podtopień terenów górniczych, które wystąpiłyby dopiero po przywróceniu naturalnych przepływów wód. Zdaniem autorów zasięg istniejących i prognozowanych zawodnień powinien odnosić się do przywrócenia naturalnych przepływów wód.

Wszelkie opracowywane warunki zabudowy i zagospodarowania terenu górniczego i pogórniczego, które zawierają prognozy zawodnień i podtopień, oparte na analizie wymuszonych przepływów wód, należy uznać za niepełne.

Podstawowym i zarazem głównym dokumentem, który jest częścią dokumentacji mierniczo-geologicznej kopalni, oraz najważniejszym wymaganiem do uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na etapie funkcjonowania i likwidacji kopalni jest dokumentacja hydrogeologiczna (Bukowski i in., 2015). Ustalanie warunków hydrogeologicznych odbywa się zazwyczaj przez ich rozpoznawanie i równoległe dokumentowanie.

Obecnie spośród trzynastu rodzajów dokumentacji hydrogeologicznych dla kopalń podziemnych wymaga się sporządzenia dwóch jej rodzajów. W ich treści wydzielono dla kopalń czynnych 15, a dla zlikwidowanych 14 wymaganych punktów merytorycznych (rozdziałów). O randze i ważności tych dokumentacji świadczą przywołane niżej niektóre przepisy.

Pierwszym wymaganiem rodzajem dokumentacji hydrogeologicznej kopalń jest taka, w której określono warunki hydrogeologiczne w związku z zamierzonym wykonywaniem odwodnień w celu wydobywania kopaliny. Na podstawie § 9 ust. 1 Rhgeol w jej treści już w punktach 1 i 2 ustalono zawarcie szczegółowych informacji na temat stanu środowiska terenu górniczego, w kontekście zagospodarowania powierzchni i zasięgu cieków i zbiorników wód powierzchniowych.

Rozporządzenie w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej w § 9 ust. 1 pkt 8 nakazuje wskazanie w dokumentacji hydrogeologicznej czasu trwania odwadniania. Fakt ten ma szczególne znaczenie dla kolejnych wymagań tej dokumentacji, zawartych w kolejnych punktach. W punkcie 9 zalecono, żeby w dokumentacji hydrogeologicznej określić zasięg oddziaływania projektowanego odwodnienia złoża oraz prognozę wpływu tych zmian na środowisko. Według punktu 11 niezbędne jest wskazanie zalecenia dotyczącego konieczności ograniczenia rozmiarów prac odwodnieniowych lub zaniechania eksploatacji złoża jeżeli prognozuje się, że w wyniku odwodnienia powstaną poważne szkody w środowisku.

Jednak wszystkie przepisy zawarte w ust. 1 Rhgeol są zdaniem autorów sformułowane zbyt ogólnie. Powinny się one jednoznacznie odnosić do zaprzestania odwadniania kopalni, tj. likwidacji wymuszonych przepływów wód i przywrócenia ich naturalnego odpływu z terenu górniczego.

Powszechne przekonanie o potrzebie ochrony połączonych hydraulicznie kopalń podziemnych przed zagrożeniem wodnym jest przyczyną braku przewidywania czasu zaprzestania odwadniania w dokumentacjach hydrogeologicznych. Prognozuje się ciągłe odwadnianie i tym samym występowanie sztucznie zmienionych warunków hydrogeologicznych. Odwadnianie w swej istocie przeciwdziała szkodom zawodnieniowym na powierzchni. Między innymi dlatego w dokumentacjach hydrogeologicznych dotyczących kopalń podziemnych zagrożenia tzw. poważnymi szkodami w środowisku wodnym nie są identyfikowane.

Drugim rodzajem dokumentacji hydrogeologicznej sporządzanej dla kopalń jest taka, w której określa się warunki hydrogeologiczne w związku z zakończeniem lub zmianą poziomu odwodnienia likwidowanych zakładów górniczych. Przedsiębiorca górniczy lub jego następca prawny (likwidator zakładu górniczego) ma obowiązek przedstawić w niej szczegółową prognozę odbudowy (przywracania) stosunków wodnych. Przede wszystkim w § 17 ust. 1 pkt 10 i 12 Rhgeol nakazano zawrzeć w niej prognozę możliwych szkód w środowisku w wyniku zakończenia odwadniania lub zmiany jego poziomu. Paragraf 17 ust. 1 pkt 12 tego rozporządzenia nakłada obowiązek wskazania propozycji zagospodarowania terenu przekształconego w wyniku zakończenia lub zmiany poziomu odwadniania likwidowanego zakładu górniczego. Natomiast w § 17 ust. 2 Rhgeol zaleca się wskazanie na mapie prognozowanych rejonów zalewisk i podtopień oraz obszary, na których są możliwe zmiany warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Na podstawie dotychczasowej praktyki, ten typ dokumentacji hydrogeologicznej może być i najczęściej jest sporządzany na etapie ostatniej fazy odwadniania zakładów górniczych (po zlikwidowaniu kopalni), zazwyczaj przez następców prawnych przedsiębiorców górniczych kończących eksploatację górniczą. Powodem powyższego jest wzmiankowana już konieczność ochrony przed zagrożeniem wodnym czynnych zakładów górniczych, sąsiadujących z likwidowanymi kopalniami.

Stąd przedsiębiorcy górniczy nawet w czasie likwidacji kopalni nie precyzują w sporządzanych przez siebie prognozach ostatecznych skutków przywrócenia naturalnych przepływów wód w likwidowanych terenach górniczych.

Planowanie eksploatacji górniczej i prognozowanie zmian środowiska terenów górniczych

Źródłową dokumentacją, która określa dopuszczalny zasięg i intensywność oddziaływania górniczego na środowisko, w szczególności w zakresie zawodnień terenów górniczych, jest projekt zagospodarowania złoża (kopaliny), którego właściwość ustala art. 26 ust. 3 Pgg.

Zawartość projektów zagospodarowania złóż określono w § 1 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24.04.2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Rpzz) (Rozporządzenie, 2012). Nakazano w nim określenie przede wszystkim przewidywanego sposobu likwidacji zakładu górniczego i rekultywacji gruntów po działalności górniczej oraz innych działań niezbędnych w zakresie ochrony środowiska.

Kolejnym ważnym przepisem Rpzz, dotyczącym tej dokumentacji, jest § 2 ust. 2 i 3, wg których obowiązkowe jest zawarcie w niej mapy powierzchni z oznaczeniem stref oraz wielkości przewidywanych deformacji terenu, jego przydatności do zabudowy i zagospodarowania, a także mapy przedstawiającej stan przekształceń środowiska terenu górniczego oraz sposób ochrony środowiska.

Należy jednak zaznaczyć, że przywołane przepisy nie nakazują w sposób jednoznaczny przedsiębiorcom górniczym przywrócenia naturalnych przepływów wód i na tej podstawie oceny przydatności terenów górniczych do zagospodarowania przestrzennego po likwidacji zakładów górniczych. Dotychczasowa praktyka przy opracowywaniu projektów zagospodarowania złóż z założenia opiera się na uwzględnianiu występowania wymuszonych przepływów wód, zwykle towarzyszących prowadzonej eksploatacji górniczej. Taka zasada skutkuje odpowiednio zakwalifikowaniem w projektach zagospodarowania złóż znacząco większej ilości zasobów kopalin do przemysłowych operatywnych, niż w przypadku, gdy podstawą tych kwalifikacji jest założenie przywrócenia naturalnych przepływów wód. Efektem takich działań jest prawne dopuszczenie (na podstawie decyzji koncesyjnej) do nadmiernych obniżek powierzchni terenów górniczych, bez prowadzenia analiz możliwości technicznych i kosztów naturalnego odwadniania tych terenów. Zdaniem autorów taka sytuacja może skutkować brakiem możliwości naturalnego odwadniania terenów górniczych i potrzebą stałego sztucznego odwadniania terenów pogórniczych.

W związku z powyższym uważa się, że obecny stan prawa wymaga zmiany przepisów. Przy planowaniu eksploatacji górniczej i naprawach szkód górniczych należy zakładać przywrócenie naturalnych przepływów wód.

Procedura opracowywania projektów zagospodarowania złoża, opierająca się na jednolitej metodyce ocen i prognoz zagrożenia zawodnieniem powierzchni terenu, jest najważniejszym sposobem sprawowania kontroli nad zawodnieniami terenów górniczych. Zdaniem autorów wymaga to jednak wprowadzenia obowiązku oparcia kwalifikacji zasobów przemysłowych (w projekcie zagospodarowania złoża) na założeniu przywrócenia naturalnych przepływów wód (Ignacy, 2015).

Należy zwrócić uwagę, że sugerowany przez autorów wymóg, może w istotnym stopniu wpłynąć na stan bazy zasobowej węgla kamiennego w Polsce, możliwej do eksploatacji górniczej.

Regulacje dotyczące prawa miejscowego w zakresie szkód górniczych

Po analizie ustaw Prawo geologiczne i górnicze, Prawo wodne oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy stwierdzić, że najistotniejszym przepisem w zakresie dopuszczenia zawodnienia terenów górniczych jest art. 7 Pgg, według którego na wykonywanie działalności określonej ustawą zezwala się tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.

Artykuł 7 Pgg oraz powiązany z nim art. 29 są zbyt ogólnie sformułowane. Przepisy te, zdaniem autorów, powinny odnosić się jednoznacznie do naturalnych przepływów wód. Jest zrozumiałym, że brak zawodnień terenów górniczych może wynikać z wymuszonych przepływów wód (drenażu górniczego wód i/lub pompowania i przerzutów wód powierzchniowych). Przywrócenie naturalnych przepływów wód powoduje zmiany stosunków wodnych, a tym samym może wpływać na sposób wykorzystania nieruchomości.

Urbanizacja powierzchni terenów górniczych, jako jeden z kierunków jej zagospodarowania, leży w sprzeczności z zagospodarowywaniem kopalin. W związku z powyższym kierunki możliwych oddziaływań eksploatacji górniczej kopalin na środowisko (skutki szkód górniczych) oraz ich intensywność należy jednoznacznie określić w prawie miejscowym. Takie przesłanie niesie art. 104 Pgg, stanowiący o „istotnym” oddziaływaniu eksploatacji górniczej na środowisko terenów górniczych.

Przywołany przepis, odnoszący się do „istotnych skutków dla środowiska” działalności określonej w koncesji, jest zbyt ogólnie sformułowany.

Nie należy oczekiwać, że skutki istotne dla środowiska może dobrze nakreślić odpowiedni organ administracji publicznej. Uzasadnieniem powyższego są dotychczasowe postępowania administracyjne związane z opiniowaniem planów ruchu i wydawaniem koncesji na eksploatację górniczą kopalin, a także uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Opracowania ekofizjograficzne, służące uchwalaniu prawa miejscowego, a także raporty oddziaływania na środowisko akceptują oceny i prognozy zawodnienia terenów górniczych, które są oparte na występujących, wymuszonych przepływach wód. Bardzo często również plany zagospodarowania przestrzennego narzucają w konkretnych rejonach powierzchni maksymalne, dopuszczalne kategorie terenu górniczego, niewynikłe z oddziaływania górniczego lub wręcz ograniczające eksploatację górniczą. Niekiedy również bez specjalnego uzasadnienia w planach miejscowych zostaje narzucona ochrona mało ważnych obiektów powierzchniowych.

Przekształcenia środowiska gmin górniczych mogą dotyczyć jednocześnie sprzecznych interesów: celu gminnego – jakim jest rozwój gminy, a z drugiej publicznego – jakim jest eksploatacja górnicza kopalin. Zachowanie zasady zrównoważonego rozwoju gmin górniczych wymaga integracji działań władz samorządowych i przedsiębiorców górniczych.

Na podstawie art. 11 ust. 6 pkt f oraz art. 17 ust. 6 pkt b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa, 2003) w integracji tych działań stroną postępowania jest właściwy organ nadzoru górniczego. Należy

jednak zdefiniować pojęcie „istotnych skutków dla środowiska”, które u przedsiębiorców górniczych ma kontrolować odpowiedni organ nadzoru górniczego. Zdaniem autorów „istotne skutki dla środowiska” powinny dotyczyć zagrożenia zawodnieniem terenów górniczych i pogórnicych w wyniku przywrócenia naturalnych przepływów wód.

Problemy wodne środowiska naturalnego należy identyfikować na bieżąco. Dotyczy to przede wszystkim powierzchni terenów pogórnicych, na których ważne jest rozpoznanie zagrożenia zawodnieniem. Brak dotychczasowego rozpoznania i jednocześnie trwająca intensywne zabudowa terenów pogórnicych może generować wtórne powiększanie istniejącego już zagrożenia, np. sytuowanie dużych nasypów drogowych w terenach pogórnicych, faktycznie zagrożonych zawodnieniami (w przypadku przywrócenia naturalnych przepływów wód), może prowadzić do powiększenia się stref objętych tym zagrożeniem. Wynika to z podziału potencjalnych zbiorników wodnych i podnoszenia poziomu ich odpływu poprzez obiekt nowego nasypu drogowego. Fakt ten przenosi część odpowiedzialności prawnej za zawodnienie terenów pogórnicych na inwestorów zabudowy powierzchniowej i organy administracji publicznej, które dopuszczają te inwestycje. Może to w przyszłości stać się przyczyną ograniczenia pełnej odbudowy naturalnych stosunków wodnych i powodować konieczność stałego utrzymywania systemów sztucznego odwadniania.

WNIOSKI

Przedstawione w artykule treści i analiza obowiązującego na styczeń 2017 r. stanu prawa stanowią podstawę dla kierunku dalszych analiz merytorycznych, zmierzających do wypracowania jednolitych i spójnych metod badań i postępowania przy ocenie zagrożenia zawodnieniem powierzchni terenów objętych działalnością górniczą (Ignacy, 2015). Autorzy zastrzegają, że kwestie poruszone w tekście i sformułowane wnioski wymagają weryfikacji prawnej, zwłaszcza w sytuacji ewentualnego wprowadzania kolejnych zmian w przepisach. W wyniku interpretacji różnych aktów prawnych oraz ich wzajemnych powiązań w zakresie oceny, prognozowania i ograniczania zawodnienia powierzchni terenów górniczych i pogórnicych zostało ustalonych kilka stwierdzeń i wniosków.

1. Zawarta w ustawie Prawo geologiczne i górnicze szczególnie odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody górnicze, wynikłe z eksploatacji górniczej kopalni, objętych własnością górniczą, implikuje potrzebę egzekwowania od przedsiębiorców górniczych bieżącego usuwania skutków ich działalności oraz przewidywania tych skutków, które wystąpią w jej wyniku po całkowitym zakończeniu odwadniania wyrobisk górniczych i powierzchni terenów górniczych kopalni.

2. Powszechne występowanie zjawiska drenażu górniczego i/lub przerzutów wód powierzchniowych są przyczynami braku ujawnienia się w terenach górniczych i pogórnicych całokształtu szkód górniczych, w tym zawaodnień czy podtopień terenów górniczych, których wystąpienie jest możliwe dopiero po przywróceniu naturalnych przepływów wód. Poddaje to w wątpliwość dotychczas stosowane działania profilaktyczno-naprawcze związane z zawaodnieniami. Może to w przyszłości stać się przyczyną ograniczenia pełnej odbudowy naturalnych

stosunków wodnych i powodować konieczność stałego utrzymywania systemów sztucznego odwadniania.

3. Powszechne przekonanie o potrzebie ochrony połączonych hydraulicznie kopalni podziemnych przed zagrożeniem wodnym jest przyczyną braku przewidywania w dokumentacjach hydrogeologicznych czasu zaprzestania odwadniania. Przewiduje się ciągle odwadnianie i tym samym występowanie sztucznie zmienionych warunków hydrogeologicznych, które w swej istocie przeciwdziałają szkodom zawaodnieniowym.

4. Rodzajem dokumentacji, w której przedsiębiorcy górniczy lub ich następcy prawni mają obowiązek zawrzeć szczegółową prognozę przywracania stosunków wodnych, są dokumentacje hydrogeologiczne, określające warunki hydrogeologiczne w związku z zakończeniem lub zmianą poziomu odwodnienia likwidowanych zakładów górniczych. Na podstawie dotychczasowej praktyki, ten typ dokumentacji może być i najczęściej jest sporządzany na etapie ostatniej fazy funkcjonowania zakładów górniczych (po zlikwidowaniu kopalni), zazwyczaj przez następców prawnych przedsiębiorców górniczych. Tym samym przedsiębiorcy górniczy nawet w czasie likwidacji kopalni nie precyzują skutków przywrócenia naturalnych przepływów wód w likwidowanych terenach górniczych.

5. Procedura opracowywania projektów zagospodarowania złoża, oparta na kompleksowej metodyce ocen i prognoz poeksploatacyjnego zawaodnienia powierzchni terenu, jest najważniejszym sposobem sprawowania kontroli nad zawaodnieniami terenów górniczych. Wymaga to jednak wprowadzenia obowiązku wykonywania kwalifikacji zasobów przemysłowych (w projekcie zagospodarowania złoża) na podstawie założeń przywrócenia naturalnych przepływów wód.

6. Środki funduszu likwidacji zakładów górniczych powinny uwzględniać przede wszystkim koszty przywrócenia naturalnych przepływów wód i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, także po likwidacji odwadniania. Ze względu na dotychczasowy brak jednoznacznych metod oceny zagrożenia zawaodnieniem terenów górniczych, które pozwalałyby ocenić całokształt szkód górniczych, koszty te nie były przedmiotem szacunków i księgowania.

7. Ze względu na status celu publicznego przypisany eksploatacji górniczej kopalni, objętych własnością górniczą, istnieje pilna potrzeba nadania analogicznego statusu pracom hydrotechnicznym na terenach górniczych i pogórnicych (dotyczących eksploatacji górniczej tych kopalni), zmierzającym do przywrócenia i/lub regulacji swobodnych przepływów wód.

Autorzy artykułu składają serdeczne podziękowania recenzentom – prof. Barbarze Tomaszewskiej oraz prof. Jackowi Szczepińskiemu, i redaktorowi naczelnemu Przeglądu Geologicznego prof. Andrzejowi Gąsiewiczowi za merytoryczne uwagi.

LITERATURA

- BUKOWSKI P. 2006 – Zawaodnienie powierzchni terenu spowodowane działalnością górniczą prowadzoną w GZW w okresie od rozwoju górnictwa lat 70. i 80. XX wieku do okresu restrukturyzacji kopalni. *Prz. Gór.*, 05/2006: 15–24.
- BUKOWSKI P., SZCZEPAŃSKI A. & NIEDBALSKA K. 2015 – Dokumentowanie warunków hydrogeologicznych w związku z restrukturyzacją górnictwa węgla kamiennego. *Prz. Geol.*, 63 (10/1): 612–615.
- IGNACY D. 2008 – Ochrona przed zawaodnieniem terenu górniczego KWK „Szczygłowice” w Knurowie. *Bezpieczeństwo pracy i ochrona środowiska w górnictwie*, 2 (162): 32–39, Katowice.

- IGNACY D. 2010 – Górnicza mapa sytuacyjno-wysokościowa powierzchni podstawą oceny zagrożenia bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych na terenach górniczych. Materiały z III konferencji naukowo-szkoleniowej. Pr. nauk. GIG, Kwartalnik 4 (1): 87–94.
- IGNACY D. 2015 – Metoda oceny zagrożenia zawodnieniem terenów górniczych. Rozprawa doktorska GIG, Katowice.
- IGNACY D. 2017 – Metoda oceny zagrożenia zawodnieniem terenów górniczych i pogórnicznych. Pr. Gór., 01/2017: 26–38.
- MIKOSZ R. 2006 – Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego. Polskie Wydawnictwa Profesjonalne Sp. z o.o., Warszawa, s. 263.
- ROGOŹ M. 2004 – Hydrogeologia kopalniana z podstawami hydrogeologii ogólnej. Wyd. GIG, Katowice., s. 683.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dn. 28.10.2015 r. w sprawie dokumentacji mierniczo-geologicznej. Dz.U. z 2015 r. poz. 1941.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dn. 16.02.2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych. Dz.U. z 2012 r. poz. 372.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dn. 18.11.2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej. Dz.U. z 2016 r. poz. 2033.
- ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dn. 24.04.2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż. Dz.U. z 2012 r. poz. 511.
- RÓŹKOWSKI A. 2003 – Warunki hydrogeologiczne Górnośląskiego Zagłębia Węglowego [W:] Wilk Z. (red.), Hydrogeologia polskich złóż kopalni i rejonów górniczych. Wyd. AGH, Kraków: 57–145.
- RÓŹKOWSKI A. (red.) 2004 – Środowisko hydrogeochemiczne karboonu produktywnego Górnośląskiego Zagłębia Węglowego. Pr. Nauk. UŚL., nr 2244., s.174.
- SIKORSKA-MAYKOWSKA (red.) 2001 – Waloryzacja środowiska wodnego przyrodniczego i identyfikacja jego zagrożeń na terenie Województwa Śląskiego. Państwowy Instytut Geologiczny i Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego. Warszawa–Katowice, s. 23.
- STASZEWSKI B. 1992 – Zmiany położenia zwierciadła wód gruntowych w zlewni objętej poeksploatacyjnymi ciągłymi deformacjami powierzchni. Praca doktorska GIG, Katowice.
- STASZEWSKI B. 1996 – Przewidywane zmiany stosunków wodnych na powierzchni terenów górniczych likwidowanych kopalń po wyłączeniu systemów ich odwadniania. Materiały z VI Konferencji pt.: Problemy geologii w ekologii i górnictwie podziemnym. Pr. Nauk. GIG, Seria Konferencje, 13: 329–336.
- USTAWA o gospodarce nieruchomościami z dn. 21.08.1997 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 2147.
- USTAWA o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dn. 03.02.1995 r. Dz.U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.
- USTAWA o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dn. 27.03.2003 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 778.
- USTAWA o rachunkowości z dn. 29.09.1994 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.
- USTAWA Prawo geologiczne i górnicze z dn. 09.06.2011 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 1131.
- USTAWA Prawo ochrony środowiska z dn. 27.04.2001 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 672.
- USTAWA Prawo wodne z dn. 18.07.2001 r. Dz.U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.

Praca wpłynęła do redakcji 4.11.2016 r.

Akceptowano do druku 11.04.2017 r.