

Aleksander Lipiński

Komentarz do art. 1—2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.)

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska nr 1, 31-37

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksander Lipiński

Uniwersytet Śląski
Katowice

Komentarz do art. 1—2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Art. 1.1. Ustawa określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie:

- 1) prac geologicznych;
 - 2) wydobywania kopalin ze złóż;
 - 3) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji;
 - 4) podziemnego składowania odpadów;
 - 5) podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla.
2. Ustawa określa także:
- 1) wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem działalności, o której mowa w ust. 1;
 - 2) zasady wykonywania nadzoru i kontroli nad działalnością regulowaną ustawą.
3. Przez projekt demonstracyjny wychwytu i składowania dwutlenku węgla należy rozumieć przedsięwzięcie polegające na wychwytywaniu, przesyłaniu i podziemnym składowaniu dwutlenku węgla, spełniające kryteria dotyczące projektów demonstracyjnych określone w decyzji Komisji nr 2010/670/UE z dnia 3 listopada 2010 r. ustanawiającej kryteria i środki

dotyczące finansowania komercyjnych projektów demonstracyjnych mających na celu bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO₂ oraz projektów demonstracyjnych w zakresie innowacyjnych technologii energetyki odnawialnej realizowanych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, ustanowionej dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 290 z 06 listopada 2010, s. 39), które jest realizowane w celu sprawdzenia:

- 1) skuteczności i przydatności stosowania technologii wychwyty i składowania dwutlenku węgla w zakresie ograniczenia emisji dwutlenku węgla;
- 2) dopuszczenia do stosowania technologii wychwyty i składowania dwutlenku węgla na skalę przemysłową.
- 3) bezpieczeństwa stosowania technologii wychwyty i składowania dwutlenku węgla dla zdrowia i życia ludzi oraz dla środowiska;
- 4) potrzeby i zasadności dopuszczenia do stosowania technologii wychwyty i składowania dwutlenku węgla na skalę przemysłową.

4. Warunki wykonywania i kontrolowania działalności polegającej na przesyłaniu dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla określa ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. — Prawo energetyczne (Dz.U. 2012, poz. 1059, z późn. zm.).

Komentowany artykuł wyznacza podstawowy (aczkolwiek niepełny) zakres prawa geologicznego i górniczego. Z jednej bowiem strony przedmiotem tej ustawy jest także regulacja innych zagadnień, jak np. dotyczących kwalifikacji zawodowych w zakresie geologii i górnictwa, odpowiedzialności odszkodowawczej itp. Z drugiej strony rozwiązania ustawy dotyczące spraw wymienionych w ust. 1 nie mają charakteru wyczerpującego, nie wyłączają bowiem powszechnie obowiązujących wymagań dotyczących korzystania z rzeczy, posługiwania się urządzeniami technicznymi, powszechnych wymagań bhp itp. Z kolei regulacja spraw określonych w ust. 2 jest również przedmiotem wielu odrębnych ustaw, jak np. dotyczących ochrony środowiska bądź jego niektórych elementów gospodarki odpadami itp. Tytułem przykładu można wskazać, że Prawo geologiczne i górnicze tylko w niewielkim zakresie reguluje ochronę złóż kopalin przed zagospodarowaniem terenów ich występowania w sposób utrudniający bądź wręcz wykluczający przyszłe wydobywanie. Wbrew dyspozycji ust. 2 instrumentów tej ochrony poszukiwać należy przede wszystkim w wymaganiach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego (zob. ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹), ochrony środowiska (zob. ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowi-

¹ Dz.U. 2015, poz. 199 ze zm.

ska²), ochrony przyrody (zob. ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³) czy też jego poszczególnych elementów (zob. np. ustawę z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych⁴). W istocie art. 1 ma charakter wyłącznie informacyjno-deklaratoryjny, bowiem dodatkowe zakresy odniesienia omawianej ustawy wynikają z jej dalszych przepisów (zob. art. 2). Z drugiej zaś strony np. wydobywanie kopalni niekiedy może odbywać się z całkowitym bądź częściowym wyłączeniem rozwiązań omawianej ustawy (zob. np. art. 4). Zbliżone rozwiązanie odnosi się do prac geologicznych, gdyż niektóre z nich wyłączone są z zakresu działania ustawy (zob. art. 3).

Wbrew pozorom ustalenie, na czym w istocie polega wydobywanie kopalni, a zwłaszcza jak odróżnić je od innych zbliżonych rodzajów działalności, nie jest łatwe. Przykładem może być wykonywanie wykopów budowlanych (w celu posadowienia fundamentów, obiektów komunikacyjnych), pogłębianie cieków wodnych itp., czego efektem staje się pozyskanie mas ziemno-skalnych, w tym mogących stanowić kopaliny. Nie da się wykluczyć, że będzie je można traktować jako odpady (art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵). Bezsposornie również odzysk substancji znajdujących się na składowisku odpadów pogórnich (np. hałd węglowych) nie podlega regulacji przewidzianej prawem geologicznym i górnictwem. Szczegóły mogą natomiast być niezwykle sporne i niezwykle trudno o dokonanie ich oceny w sposób oderwany od okoliczności konkretnego stanu faktycznego.

Zdaniem NSA (wyrok z dnia 4 lipca 2012 r., II OSK 636/1) niedopuszczalne jest wydanie pozwolenia wodnoprawnego na budowę stawu rybnego, która wymaga wydobywania udokumentowanego kruszywa zalegającego pod próchniczą warstwą ziemi. Sąd podzielił stanowisko organu administracji wodnej, który uznał, że projektowany sposób korzystania z wody nie spełnia wymagań ochrony środowiska, polegających na ochronie złoża kopalni poprzez racjonalne gospodarowanie i kompleksowe wykorzystanie.

Podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji polega na wykorzystywaniu wnętrza skorupy ziemskiej, a w istocie znajdujących się tam pustek w celu przechowywania użytecznych substancji, zwłaszcza gazu ziemnego. Działalność taka sprowadza się do rozpoznania bądź wykonania takiej pustki (która może być wyrobiskiem poeksploatacyjnym), dostosowania jej do celów magazynowania, wprowadzania tam substancji, ich magazynowania oraz wydobywania. Cykl ten można powtarzać wielokrotnie.

² Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

³ Dz.U. 2015, poz. 1651 ze zm.

⁴ Dz.U. 2013, poz. 1136 ze zm.

⁵ Dz.U. 2013, poz. 21 ze zm. Wedle cytowanego przepisu ustawy o odpadach nie stosuje się do „niezanieczyszczonej gleby i innych materiałów występujących w stanie naturalnym, wydobytych w trakcie robót budowlanych, pod warunkiem że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym został wydobyty”.

Podziemne składowanie odpadów polega natomiast na ich unieszkodliwianiu w drodze składowania (najczęściej) w wyrobiskach poeksploatacyjnych. W praktyce może to być najbardziej bezpieczny sposób postępowania z niektórymi odpadami niebezpiecznymi, np. promieniotwórczymi. Warto natomiast zwrócić uwagę, że w świetle wymagań dotyczących postępowania z odpadami „składowanie” tych ostatnich jest rodzajem ich unieszkodliwiania. Umieszczenie odpadów w wyeksploatowanych wyrobiskach górniczych może natomiast być formą ich „odzysku”, czyli powtórnego wykorzystania (np. w drodze podszadzenia pustek poeksploatacyjnych).

Za sprawą zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 września 2013 r.⁶ zakresem przedmiotowym Prawa geologicznego i górniczego objęto również działania w zakresie „podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania” tejże substancji (tzw. technologia CCS). Istotę wspomnianego „projektu demonstracyjnego” zdefiniowano w art. 1 ust. 3 pr.g.g., odsyłając do powołanej tam decyzji Komisji nr 2010/670/UE z dnia 3 listopada 2010 r. Z punktu widzenia przedmiotu komentowanej ustawy oznacza to, że ta ostatnia znajdzie zastosowanie do:

- prac geologicznych zmierzających do poszukiwania (rozpoznawania) przydatnych w tym celu struktur geologicznych, jak również dokumentowania ich wyników,
- składowania w nich dwutlenku węgla (ruchu prowadzonego w tym celu zakładu górniczego, odpowiedzialności za szkody itd.).

Omawiane rozwiązania wdrażają wymagania przewidziane dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającą dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.U. UE L 140, s. 144 ze zm.), co znajduje swe uzasadnienie w potrzebie zapewnienia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa (powszechnego, środowiska, pracy) związanego z wykonywaniem takiej działalności.

Prawo geologiczne i górnicze nie znajdzie natomiast zastosowania do działalności w zakresie:

- wychwytu dwutlenku węgla oraz transportowania go do miejsc takiego składowania,
- realizacji projektów CCS o charakterze wyłącznie komercyjnym, niemających charakteru demonstracyjnego.

⁶ O zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw zob. Dz.U. 2013, poz. 1238.

Art. 2.

1. Przepisy ustawy, z wyjątkiem działu III, stosuje się odpowiednio do:
 - 1) budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych;
 - 2) robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych, wymienionych w przepisach wydanych na podstawie ust. 2, w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych;
 - 3) robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa;
 - 4) drażenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej;
 - 5) likwidacji obiektów, urządzeń oraz instalacji, o których mowa w pkt. 1—4.

2. (uchylony)

3. Przepisy ustawy dotyczące przedsiębiorcy stosuje się odpowiednio do podmiotów, które uzyskały inne niż koncesja decyzje stanowiące podstawę wykonywania działalności regulowanej ustawą.

Potrzeba stosowania (co najmniej niektórych) rozwiązań omawianej ustawy do działalności wykraczającej poza zakres wyznaczony w art. 1 ust. 1 znajduje swe uzasadnienie w wymaganiach związanych z zapewnieniem szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Standardy oparte na powszechnie obowiązujących wymaganiach prawa (np. w zakresie ogólnych wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy, budownictwa, posługiwania się materiałami i urządzeniami technicznymi, nadzorem nad wykonywaniem określonych rodzajów działalności) mogą tu okazać się niewystarczające. W toku działalności wykonywanej pod powierzchnią ziemi wielokrotnie dochodzi do powstania zagrożeń, które gdzie indziej w ogóle nie są znane, albo ich występowanie powoduje znacznie mniejsze zagrożenia (np. obryw skał, metanowe, radiacyjne, wodne itp.). Najprostszym i najbardziej skutecznym sposobem zapobiegania im może być posłużenie się rozwiązaniami opartymi na prawie geologicznym i górniczym, chociaż dotyczyć to będzie działalności wykraczającej poza zakres wyznaczony przez art. 1 pr.g.g.

Stosownie do art. 2 ust. 1 wymagania oparte na omawianej ustawie znajdują zastosowanie do wspomnianych odniesień tylko odpowiednio (a nie wprost). W konsekwencji ten, do kogo będzie skierowany wspomniany obowiązek, każdorazowo będzie musiał ustalić zakres takiego „odpowiedniego” stosowania. Oznacza ono bowiem, że niektóre „odpowiednio” stosowane normy prawne będą mogły być stosowane bez jakichkolwiek modyfikacji ich dyspozycji, w stosunku do niektórych konieczne będzie dokonanie modyfikacji ich dyspozycji, podczas gdy innych w ogóle nie da się zastosować. Bezspornie zaś nie ma podstaw do objęcia wspomnianych rodzajów działalności koncesjonowaniem. W praktyce

oznacza to, że do działalności określonej w art. 2 ust. 1 co do zasady znajdują (odpowiednie) zastosowanie wymagania dotyczące użytkowania górniczego, kwalifikacji, wymagań określających reżim prawny zakładu górniczego, dotyczące odpowiedzialności za szkody, a także odnoszące się do zadań organów administracji geologicznej oraz nadzoru górniczego.

Prawo geologiczne i górnicze nie znajdzie natomiast zastosowania do budowy i utrzymywania tuneli wydrążonych z zastosowaniem techniki górniczej. Szczegóły mogą natomiast być sporne, bowiem odróżnienie samego „drażenia” od budowy tunelu (umacniania wydrążonej pustki) może być sporne.

Począwszy od dnia 1 stycznia 2015 r. ustawa (z wyjątkiem działu III) znajduje odpowiednie zastosowanie do robót wykonywanych w wyrobiskach wszystkich zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych (art. 2 ust. 1 pkt 2). Oznacza to, że każdy tego typu obiekt musi spełniać wspomniane wymagania ustawy. Co do związanego z tym okresem przejściowym dotyczącym użytkowania górniczego zob. art. 206 ust. 4 pr.g.g.

Rozwiązanie przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 2 znacząco różni się od rozwiązania obowiązującego do 31 grudnia 2014 r., kiedy to stosownie do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie określenia zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych⁷ przedstawione wyżej rygory znajdowały odpowiednie zastosowanie wyłącznie do robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych kopalń:

- Soli „Bochnia” w Bochni,
- Soli „Wieliczka” w Wieliczce,
- Węgla Kamiennego „Guido” w Zabrze,
- Węgla Kamiennego „Królowa Luiza” w Zabrze.

Wraz z uchyceniem art. 2 ust. 2 cytowane wyżej rozporządzenie utraciło moc obowiązującą.

Warto jednak zwrócić uwagę, że w praktyce ustalenie, jak rozumieć pojęcie „podziemne wyrobisko zlikwidowanego zakładu górniczego”, a zwłaszcza czy obejmuje ono również podziemne wyrobiska powstałe w czasach, kiedy to pojęcie „zakładu górniczego” w ogóle nie było znane, może być niezwykle trudne.

W konsekwencji wszystkie roboty wykonywane w podziemnych wyrobiskach zlikwidowanych zakładów górniczych objęte są jednolitym reżimem prawnym wynikającym z art. 2 pr.g.g. Nie istnieje natomiast podstawa prawna do stosowania (nawet odpowiedniego) rygorów opartych na tym prawie do innych (niż w art. 1 ust. 1 oraz w art. 2) rodzajów działalności podziemnej, zwłaszcza do robót związanych z penetracją jaskiń, podziemnych obiektów wojskowych itp., czy też wykonywanych w celu adaptacji ich do celów wymienionych w art. 2. Nie ma natomiast przeszkód, by podmiot prowadzący taką działalność dobro-

⁷ Dz.U., Nr 286, poz. 1686.

wolnie stosował co najmniej niektóre rygory tego prawa (co też niekiedy dzieje się w praktyce). Nie może to natomiast dotyczyć działań władczych organów właściwych w tym zakresie.

Poza zakresem ustawy pozostaje natomiast wykorzystywanie naturalnego ciepła wnętrza Ziemi (tzw. technologia HDR⁸), aczkolwiek wykonywanie służących temu celowi wkopów i otworów wiertniczych o głębokości przekraczającej 30 m Prawu geologicznemu i górnictwu podlega. Nie podlega mu również podziemne zgazowanie węgla (tzw. technologia UCG⁹), chyba że działalność ta miałaby charakter robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa.

Literatura

LIPIŃSKI A.: *Uchwalenie nowego prawa geologicznego i górnictwa*. „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2011, nr 2, s. 13—21.

LIPIŃSKI A.: *Zakres i przedmiot prawa geologicznego i górnictwa*. W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014, s. 11—21.

LIPIŃSKI A., LIPIŃSKA K.: *New Polish Geological and Mining Law*. „Polish Yearbook of Environmental Law” [Toruń] 2011, s. 57—84.

Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.

SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013.

⁸ Hot Dry Rock.

⁹ Underground Coal Gasification.

Aleksander Lipiński

Comment on Art. 1—2 of Mining and Geological Act

Summary

The commented rules determine the basic scope of Geological and Mining Act of 9 June 2011. It covers the performance of geological work, extracting minerals from deposits, underground non-reservoir storage of substances, and also — as part of a demonstration project — the underground storage of waste and carbon dioxide. The provisions of this Act shall apply correspondingly to some other use of the interior of the Earth's crust.

Key words: Geological and Mining Act, geological activity (work), mining of minerals, some other use of) interior of the Earth's crust