

Aleksander Lipiński

Niektóre problemy prawne bezzbiornikowego magazynowania cieczy i gazów oraz składowania odpadów we wnętrzu ziemi

Prawne Problemy Górnictwa 1617, 81-103

1995

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

Niektóre problemy prawne bezzbiornikowego magazynowania cieczy i gazów oraz składowania odpadów we wnętrzu ziemi

1. Działalność ta polega na wykorzystywaniu naturalnych bądź sztucznych pustek we wnętrzu ziemi (z reguły wyeksploatowanych podziemnych wyrobisk górniczych)¹. „Bezzbiornikowy” podziemny magazyn² cieczy (gazów) można porównać do ich „sztucznego złoża”, tworzonego w celu jego późniejszej eksploatacji, zwłaszcza w okresach zwiększonego zapotrzebowania na tego rodzaju substancje (przede wszystkim ropę naftową i gaz ziemny). Terminologia ustawowa („bezzbiornikowe magazynowanie”) może tu jednak być myląca. Chodzi tu bowiem o taki „magazyn”, który powstał w wyniku adaptacji naturalnej bądź sztucznej pustki w górotworze. Ustalenie szczegółów, a zwłaszcza rozróżnienie pomiędzy „adaptacją” (np. polegającą na uszczelnieniu) takiej pustki w górotworze oraz wykonaniem w jej obrębie sztucznego zbiornika (obiektu budowlanego), może jednak być źródłem

¹ Por. A. Radomski: *Perspektywy podziemnego magazynowania produktów naftowych i gazowych w złożach soli w Polsce*. „Przegląd Geologiczny” 1983, nr 5, s. 304 i nast.; B. Nielubowicz: *Możliwości składowania szkodliwych odpadów w złożach soli*. „Aura” 1993, nr 2, s. 11—12.

² W języku potocznym pojęcia „magazynowanie” oraz „składowanie” bywają używane zamiennie. Por. *Słownik języka polskiego*. Red. M. Szymczak. Warszawa 1979 — t. 2, s. 86, t. 3, s. 230.

wątpliwości. Nie jest np. jasne, czy wykonanie w górotworze bądź wyrobisku podziemnym całkowicie sztucznego „magazynu” ma podlegać rygorom prawa górniczego.

Składowanie odpadów we wnętrzu ziemi następuje bez zamiaru ich późniejszego wykorzystywania. Wydaje się, że przez odpady należy rozumieć „zużyte przedmioty oraz substancje stałe, a także nie będące ściekami substancje ciekłe, powstające w związku z bytowaniem człowieka lub działalnością gospodarczą, nieprzydatne w miejscu lub w czasie, w których powstały i uciążliwe dla środowiska”; odpadami niebezpiecznymi będą natomiast te, „które ze względu na swoje pochodzenie, skład chemiczny, biologiczny, inne właściwości lub okoliczności stanowią zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego lub środowiska przyrodniczego, objęte są listą Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa” (art. 3 pkt 5 oraz 5a ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska³). Z kolei odpadami promieniotwórczymi są „przedmioty lub materiały stałe, ciekłe lub gazowe, zawierające substancje promieniotwórcze lub skażone tymi substancjami powyżej ustalonego poziomu, których dalsze wykorzystywanie jest niecelowe lub niemożliwe” (por. art. 3 pkt 6 ustawy z 10 kwietnia 1986 r. — prawo atomowe⁴). Brak miejsca nie zezwala na przedstawienie wątpliwości związanych z ustalaniem znaczeń tych określeń.

Za podejmowaniem takich rodzajów działalności w obrębie przestrzeni znajdujących się poza granicami nieruchomości gruntowych (we wnętrzu ziemi) przemawiają różne przyczyny. Przede wszystkim chodzi tu o działalność, która z różnych przyczyn może być uciążliwa (a nawet szkodliwa) dla środowiska bądź koliduje z dotychczasowym zagospodarowaniem nieruchomości gruntowych. Budowa powierzchniowych magazynów bądź składowisk oznacza bowiem konieczność zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, na których miałyby zostać zlokalizowana taka działalność, ustanawiania stref ochronnych itd. Warto również zwrócić uwagę, że podziemne składowanie odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, jest w praktyce najbardziej bezpieczną metodą ich pozbywania się (co najlepiej dostrzec na przykładzie odpadów promieniotwórczych). Podziemne składowanie odpadów może również przyczynić się do ograniczenia ujemnych skutków prowadzonej w przeszłości eksploatacji górniczej. Wykonywanie wspomnianych rodzajów działalności we wnętrzu ziemi jest — generalnie rzecz biorąc

³ Dz. U. 1994, nr 49, poz. 196. (dalej cyt. jako u.k.ś.). Por. rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 3 sierpnia 1993 r. w sprawie ustalenia listy odpadów niebezpiecznych (Dz. U. nr 76, poz. 362). Warto jednak zwrócić uwagę, że wspomniane rozporządzenie powstało w związku z potrzebą wprowadzenia ograniczeń w zakresie międzynarodowego obrotu takimi odpadami. Jego przydatność z punktu widzenia rozwiązań przewidzianych prawem górniczym może być kwestionowana.

⁴ Dz. U. nr 12, poz. 70 z późn. zm.

— bardziej bezpieczne i mniej uciążliwe dla środowiska niż podejmowanie ich w obrębie nieruchomości gruntowych.

Problematykę prawną związaną z wykonywaniem tego rodzaju działalności można rozpatrywać w wielu płaszczyznach. Istotne wątpliwości może tu np. budzić zbieg prawa geologicznego⁵ oraz górniczego⁶ z wymaganiami dotyczącymi ochrony środowiska, w tym związanymi z ochroną przed odpadami. Omówienie całości tej problematyki wykracza jednak poza ramy opracowania i powinno stać się przedmiotem odrębnych badań. Dalsze uwagi poświęcono przede wszystkim zagadnieniom związanym ze stosowaniem do takiej działalności wymagań prawa geologicznego oraz górniczego.

Przeprowadzona przed dwudziestu laty analiza stanu prawnego dotyczącego podziemnego magazynowania kopalin (ciekłych i gazowych) pozwoliła na sformułowanie tezy, że obowiązujące wówczas rozwiązania normatywne były stanowczo niewystarczające i zasługiwały na wyjątkowo krytyczną ocenę⁷. Jej podstawowej przyczyny należało upatrywać zwłaszcza w tym, że ówczesnie obowiązujące prawo górnicze w ogóle nie dotyczyło tego rodzaju sytuacji, a rozwiązania przewidziane aktami normatywnymi, które mogły znaleźć zastosowanie w tym zakresie, były stanowczo niewystarczające. Powstaje zatem pytanie, do jakiego stopnia sytuacja od tej pory uległa zmianie, a zwłaszcza czy tego rodzaju działalność podlega obecnie rygorom wynikającym z prawa górniczego.

2. Warto zwrócić uwagę, że dekret z 21 października 1954 r. o urządach górniczych⁸ przewiduje możliwość objęcia przez Radę Ministrów niektórymi przepisami prawa górniczego (dotyczącymi zakładu górniczego) określonych robót podziemnych prowadzonych przy zastosowaniu techniki górniczej⁹. Zbliżone rozwiązanie przewidziała nowela do prawa górniczego z 26 listopada 1977 r.¹⁰, wprowadzając art. 12 — upoważniający Radę Ministrów do objęcia (w drodze rozporządzenia) przepisami prawa górniczego w całości lub w części:

1) prowadzenia określonych robót podziemnych z zastosowaniem techniki górniczej,

⁵ Ustawa z 16 listopada 1960 r., Dz. U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.

⁶ Dekret z 6 maja 1953 r., Dz. U. 1978, nr 4, poz. 12 z późn. zm.

⁷ Por. A. Agopszowicz: *Problemy prawne związane z podziemnym magazynowaniem surowców w naturalnych zbiornikach skalnych*. RPEiS 1974, nr 3, s. 11 i nast.

⁸ Dz. U. 1961, nr 23, poz. 114.

⁹ Por. wydane na tej podstawie prawnej rozporządzenia: Prezesa Rady Ministrów z 25 listopada 1959 r. w sprawie nadzoru urzędów górniczych nad kopalniami prowadzącymi roboty górnicze dla celów naukowo-badawczych, doświadczalnych i ochrony zabytków (Dz. U. nr 64, poz. 382) oraz Rady Ministrów z 11 lipca 1985 r. w sprawie ustanowienia nadzoru urzędów górniczych nad przedsiębiorstwami prowadzącymi roboty podziemne przy budowie szybkiej kolei miejskiej (metra) w Warszawie (Dz. U. nr 37, poz. 178).

¹⁰ Dz. U. nr 35, poz. 151.

2) bezzbiornikowego magazynowania kopalin w górotworze lub w podziemnych wyrobiskach górniczych.

O ile jednak trafnie dostrzeżono potrzebę objęcia takiej działalności prawem górniczym, o tyle niezrozumiale jest, dlaczego ustawodawca uzależnił to od uznania Rady Ministrów, w dodatku dopuszczając taką możliwość na dwóch (co prawda częściowo różnych, lecz w znacznej mierze pokrywających się) podstawach prawnych.

Z punktu widzenia tematu istotne jest natomiast, że działalność polegająca na podziemnym magazynowaniu kopalin ciekłych (gazowych) oraz na składowaniu odpadów we wnętrzu ziemi prowadzona jest w Polsce (co prawda w niewielkiej skali) już od dawna. Brak możliwości stosowania do niej jakichkolwiek rozwiązań prawa górniczego (bo nie jest to działalność polegająca na wydobywaniu kopalin, por. art. 1 pr. górn.) powodował natomiast, że pomimo jej istotnego podobieństwa do działalności polegającej na wydobywaniu kopalin (jest ona prowadzona niemal takimi samymi metodami, a nadto w warunkach takich samych zagrożeń) nie mogła ona być nadzorowana przez urzędy górnicze, nie znajdowały do niej zastosowania standardy (np. bezpieczeństwa) właściwe dla górnictwa poddanego prawu górniczemu itd. Stosowanie w tym zakresie „powszechnych” wymagań dotyczących wykonywania takiej działalności, zwłaszcza dotyczących bezpieczeństwa pracy, bezpieczeństwa powszechnego, ochrony środowiska itd., było stanowczo niewystarczające. Rozwiązania te w ogóle nie są bowiem dostosowane do wymagań działalności wykonywanej we wnętrzu skorupy ziemskiej. Dość powołać się tu na problem kwalifikacji osób zatrudnionych przy wykonywaniu takiej działalności. Brak było dostatecznych podstaw, by stosować w tym zakresie wymagania wynikające z prawa górniczego (zwłaszcza dotyczące osób kierownictwa i dozoru ruchu zakładu górniczego), natomiast tzw. powszechne rygory bezpieczeństwa oparte na kodeksie pracy wypadało ocenić jako stanowczo niewystarczające. Brak rozporządzenia Rady Ministrów (art. 5 cyt. dekrety z 21 października 1954 r., art. 12 pr. górn.) uniemożliwiał jednak stosowanie nawet niektórych rozwiązań prawa górniczego.

3. Stan ten częściowo uległ zmianie po wejściu w życie noweli do prawa górniczego z 9 marca 1991 r.¹¹ Artykuł 12b ust. 4 znowelizowanego prawa górniczego przewiduje bowiem, że prowadzone we wnętrzu ziemi bezzbiornikowe magazynowanie cieczy i gazów, a także składowanie tam odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych i promieniotwórczych, wymaga koncesji. Zasadę taką wypowiedziano również w art. 11 ust. 1 pkt 1 znowelizowanej ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej¹², jak się wydaje wyraźnie odnosząc ten obowiązek do działalności gospodarczej, a więc

¹¹ Dz. U. nr 31, poz. 128.

¹² Dz. U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.

prowadzonej w celach zarobkowych i na własny rachunek prowadzącego ją podmiotu. *A contrario* podziemne składowanie bądź magazynowanie nie noszące takich cech nie wymagałyby koncesji. Rozwiązanie to z wielu przyczyn trudno jednak było ocenić jako zadowalające. Warto natomiast zwrócić uwagę, że nie każdy przypadek „lokowania” odpadów we wnętrzu ziemi może być uważany za ich „składowanie”. Działalność polegająca na umieszczaniu (lokowaniu) odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych w celu zapobiegania powstawaniu szkodom górniczym w pewnych sytuacjach nie jest bowiem „składowaniem odpadów”, lecz ich gospodarczym wykorzystaniem; nie wymaga ona koncesji na składowanie. W niektórych przypadkach (np. w odniesieniu do odpadów pogórnicznych) przedsiębiorstwo górnicze może być zobowiązane do prowadzenia takiej działalności (por. dalej pkt 14). Stanowiłaby ona element ruchu zakładu górniczego, podlegając w zasadzie wszelkim rygorom prawa górniczego. Nie stosują się do niej rygory u.k.ś. dotyczące składowania odpadów¹³. Brak natomiast dostatecznych podstaw, by wyłączyć stosowanie pozostałych rozwiązań tej ustawy. Szczegóły wymaga jednak pozostawić do odrębnego opracowania.

Do niedawna otwarta pozostawała natomiast kwestia, do jakiego stopnia działalność polegająca na składowaniu odpadów w ogóle podlegała prawu górniczemu. Brak stosownego rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie art. 5 cyt. dekretu z 21 października 1954 r. bądź art. 12 pr. gór., uzasadniał bowiem. negatywną odpowiedź na to pytanie. Skoro jednak art. 12b ust. 4 pr. gór. wyraźnie przewidział obowiązek uzyskania na taką działalność koncesji wydawanej na podstawie prawa górniczego, to wypadało przyjąć, że z dniem wejścia w życie wspomnianej ustawy z 9 marca 1991 r. działalność ta została poddana prawu górniczemu, jednak — jak się wydaje — wyłącznie w zakresie uzyskania koncesji. Rozwiązanie to trudno było jednak uznać za prawidłowe; koncesja oderwana od pozostałych instrumentów prawa górniczego nie mogła bowiem prawidłowo spełnić swej funkcji. Dodatkowa trudność polega również na tym, że ustalenie treści takiej koncesji staje się nad wyraz utrudnione. Żaden przepis prawa górniczego nie określa bowiem ani wymagań dotyczących takiego wniosku koncesyjnego, ani dotyczących samej koncesji. Wymagania te tylko częściowo daje się ustalić w drodze wykładni.

W sumie rozwiązanie przewidziane w art. 12b ust. 4 pr. gór. wypada ocenić jako całkowicie nieprzemysłane. Warto też zwrócić uwagę, że wedle

¹³ Por. art. 53 *in fine* u.k.ś. Stan prawny w tym zakresie budzi jednak wątpliwości. Z nieznanых przyczyn § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach (Dz. U. nr 24, poz. 91) zdaje się zakładać, że takie podziemne „lokowanie” odpadów w celu zapobiegania szkodom górniczym musi pozostawać w zgodności z programem ochrony terenów górniczych.

założeń autorów projektu cyt. ustawy z 9 marca 1991 r. wspomniana działalność miała być koncesjonowana na podstawie prawa geologicznego, co wypadało ocenić jako jeszcze większe nieporozumienie. Do problemu koncesjonowania omawianej działalności wypada jeszcze powrócić.

4. Kolejnym etapem rozwoju stanu prawnego dotyczącego wspomnianej problematyki stało się rozporządzenie Rady Ministrów z 17 września 1993 r. w sprawie objęcia przepisami prawa górniczego prowadzenia niektórych robót podziemnych oraz bezzbiornikowego magazynowania kopaliny w górotworze¹⁴. Powstaje zatem pytanie, czy rozwiązanie to usunęło wszystkie wątpliwości dotyczące stanu prawnego określającego zasady wykonywania wspomnianej działalności. Wymaga to dość szczegółowej analizy rozwiązań normatywnych, przede wszystkim odnoszących się do poszczególnych etapów (faz) działalności związanej z takim wykorzystywaniem wnętrza skorupy ziemskiej.

Nawiązując do terminologii związanej z wykorzystywaniem zasobów złóż kopaliny, można zatem wyróżnić:

- etap poszukiwania (rozpoznawania) naturalnych bądź sztucznych pustek nadających się do wykorzystywania w omawianych celach (wykonywanie prac geologicznych);
- etap przystosowania takiej pustki do wspomnianych celów (budowa zakładu górniczego);
- etap magazynowania bądź składowania (eksploatacja zakładu górniczego);
- etap zakończenia działalności (likwidacja zakładu górniczego).

5. Zgodnie z art. 1 ust. 1 prawo geologiczne określa „w szczególności zasady prowadzenia prac geologicznych dla poznania budowy geologicznej kraju, poszukiwania i rozpoznawania złóż kopaliny oraz wód podziemnych, zasady ochrony bogactw mineralnych kraju, ustalania przydatności gruntów dla potrzeb budownictwa i zagospodarowania przestrzennego, a także tryb i zasady udzielania koncesji na prowadzenie prac geologicznych”. Bliższa analiza prawa geologicznego prowadzi jednak do wniosku, że norma art. 1 ust. 1 częściowo jest deklaracją bez pokrycia, bowiem prawo to nie określa np. ani zasad ochrony złóż kopaliny, ani wymagań dotyczących koncesjonowania prac geologicznych¹⁵.

W świetle art. 16a ust. 1 pr. geol. koncesji wymaga poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopaliny (wód podziemnych). Wbrew dyspozycji art. 1 ust. 1 wykonywanie pozostałych rodzajów prac geologicznych jest wolne od obowiązku uzyskania koncesji. Pozostaje natomiast poza sporem, że prace geologiczne zmierzające do ustalenia przydatności pustki w górotworze

¹⁴ Dz. U. nr 88, poz. 408.

¹⁵ Por. A. Lipiński: *Ustawa z 9 marca 1991r. o zmianie prawa geologicznego*. W: „Problemy Prawne Górnictwa”. T. 15. Red. A. Lipiński. Katowice 1992, s. 36 i nast.

(np. podziemnego wyrobiska górniczego) dla potrzeb magazynowania kopaliny bądź składowania odpadów nie zmierzają do poszukiwania (rozpoznawania) złoża kopaliny (wód podziemnych). Nie wymagają one zatem koncesji. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy prace geologiczne prowadzone w celu ustalenia przydatności wspomnianej pustki mają być traktowane jako prowadzone „dla poznania budowy geologicznej kraju”, czy być może w celu „ustalenia przydatności gruntów dla potrzeb budownictwa i zagospodarowania przestrzennego”. W żadnej z tych sytuacji koncesja nie jest jednak wymagana. Co prawda wyliczenie zawarte w art. 1 ust. 1 pr. geol. ma charakter wyłącznie przykładowy (co może uzasadniać ocenę o dopuszczalności prowadzenia prac geologicznych również w innych celach), jednak źródłem kolejnych wątpliwości stają się wyjątkowo nieprecyzyjne, a nawet niekiedy wręcz mylące definicje prac oraz robót geologicznych (art. 1a pkt 3 oraz 6).

Prace geologiczne, obejmujące tzw. roboty geologiczne (por. art. 1a pkt 6 pr. geol.), mogą odbywać się tylko na podstawie zatwierdzonego projektu (art. 19 ust. 1 pr. geol.). Dotyczy to wszystkich tego rodzaju prac geologicznych bez względu na to, czy podlegają one koncesjonowaniu. W odniesieniu do prac geologicznych wolnych od obowiązku uzyskania koncesji decyzja o zatwierdzeniu takiego projektu staje się podstawowym instrumentem nadzoru państwa nad ich wykonywaniem. Dotyczy to również prac geologicznych mających na celu ustalenie przydatności wspomnianych pustek (we wnętrzu ziemi) na potrzeby magazynowania bądź składowania. Mniej jasne są natomiast szczegółowe zasady sporządzania i zatwierdzania takich projektów. Do dzisiaj na podstawie obecnego art. 19 nie wydano bowiem przepisów wykonawczych w tych sprawach, aktualność zaś dotychczasowych rozwiązań¹⁶ stoi przed znakiem zapytania.

Szczegółowy reżim wykonywania prac geologicznych zmierzających do ustalenia przydatności wspomnianych pustek do magazynowania bądź składowania może budzić nieco mniejsze wątpliwości. W większości przypadków prace te będą wykonywane w warunkach określonych w art. 2 pr. geol.¹⁷ Znajdą zatem do nich odpowiednie zastosowanie przepisy prawa górniczego (a ściśle rzecz biorąc — przepisy odnoszące się do zakładów górniczych, w tym m.in. dotyczące nadzoru urzędów górniczych). Prawo górnicze będzie tu zatem odpowiednio stosowane z mocy art. 2 pr. geol. (a nie art. 12 pr. górn. w zw. ze wspomnianym rozporządzeniem Rady

¹⁶ Por. zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 września 1963 r. w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania projektów prac geologicznych (Mon. Pol. nr 71, poz. 349).

¹⁷ Tj. obejmujące roboty wykonywane na obszarze górniczym, a poza nim jeżeli są wykonywane przy użyciu materiałów wybuchowych lub gdy projektowana głębokość wiercenia przekracza 30 m.

Ministrów z 17 września 1993 r.). Chodzi tu bowiem wyłącznie o etap prac geologicznych prowadzonych na potrzeby przyszłego magazynowania bądź składowania. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w których wspomniane prace geologiczne będą prowadzone w sytuacjach nie objętych art. 2 pr. geol. Przykładem mogą być roboty geologiczne polegające na rozpoznaniu przydatności opuszczonego podziemnego wyrobiska górniczego na potrzeby składowania odpadów: mogą one być prowadzone poza obszarem górniczym (bo np. uległ on zniesieniu w związku z likwidacją zakładu górniczego), bez użycia materiałów wybuchowych oraz bez dokonywania wierceń. Brak jednak podstaw do stosowania w takiej sytuacji jakichkolwiek rygorów wynikających z prawa górniczego, co trudno uznać jako rozwiązanie racjonalne.

6. Wyniki prac geologicznych, wraz z ich interpretacją, powinny zostać przedstawione w dokumentacji geologicznej. Prawo geologiczne różni cztery rodzaje takich dokumentacji: (wyników) badań geologicznych¹⁸, złóż kopalin, hydrogeologiczne oraz geologiczno-inżynierskie (art. 24 ust. 1 oraz ust. 3 pr. geol.). Szczegółowe wymagania dotyczące zasad sporządzania oraz zatwierdzania tych dokumentacji budzą jednak istotne wątpliwości. Dotychczas nie ukazały się bowiem przepisy wykonawcze do art. 24 pr. geol., nie jest zaś dostatecznie jasne, czy i ewentualnie do jakiego stopnia zachowały swą aktualność rozwiązania (przepisy wykonawcze) oparte na dawnym stanie prawnym¹⁹. Brak miejsca nie zezwała na rozwinięcie szczegółów.

Z artykułu 26 ust. 2 pr. geol. wynika natomiast, że dokumentację hydrogeologiczną należy sporządzić m.in. „dla określenia warunków hydrogeologicznych, w związku z projektowaniem magazynowania lub składowania na powierzchni lub wewnątrz ziemi szkodliwych substancji lub odpadów”. Konieczność przedłożenia tego rodzaju dokumentacji nie budzi wątpliwości: podziemne magazynowanie bądź składowanie może bowiem wywierać szkodliwy (a nawet nieodwracalny) wpływ na środowiska, a zwłaszcza na stosunki wodne. Z łatwością można jednak dostrzec, że terminologia cyt. przepisu odbiega od wynikającej z art. 12b ust. 4 pr. górn. Nie jest np. dostatecznie jasne, czy taką dokumentację należy sporządzić również w związku z projektowanym składowaniem odpadów (substancji) nieszkodliwych. Nie wiadomo także, jak rozumieć pojęcie „szkodliwości” wspom-

¹⁸ Za wyjątkiem art. 24 ust. 1 prawo geologiczne nie określa jednak jakichkolwiek zasad dotyczących sporządzania takich dokumentacji.

¹⁹ Por. np. zarządzenia Prezesa Centralnego Urzędu Geologii: z 5 maja 1969 r. w sprawie zasad i sposobu ustalania oraz trybu zatwierdzania zasobów wód podziemnych (Mon. Pol. nr 19, poz. 163); z 12 listopada 1980 r. w sprawie zasad ustalania zasobów złóż kopalin i trybu sporządzania dokumentacji geologicznych (Mon. Pol. nr 28, poz. 159).

nianych odpadów (substancji), zwłaszcza że określenie to nie w pełni koresponduje z terminologią u.k.ś. Ta ostatnia odróżnia natomiast pojęcie „odpadów niebezpiecznych” oraz „uciążliwości dla środowiska” (bądź „szczególnych uciążliwości dla środowiska”). Zakresy tych pojęć są jednak różne. „Odpady grożące zakażeniem” to te, zawierające substancje chorobotwórcze, „odpady grożące skażeniami” — zawierające substancje promieniotwórcze, „szczególnie szkodliwe dla środowiska” — zawierające substancje uznane przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej za trucizny lub środki szkodliwe²⁰. Nie sposób nie dostrzec, że zakresy wspomnianych pojęć krzyżują się (por. również art. 3 pkt 5a u.k.ś., zawierający definicję odpadów niebezpiecznych), co w sumie prowadzi do całkowitego chaosu.

Mniej jasne jest natomiast, jaki rodzaj dokumentacji należy przedłożyć w celu ustalenia przydatności pustki (znajdującej się we wnętrzu ziemi) dla omawianych celów (jej szczegółowej lokalizacji, pojemności, przepuszczalności skał itd.). Wedle art. 26a pr. geol. dokumentację geologiczno-inżynierską „sporządza się dla potrzeb planowania przestrzennego, a także dla określenia warunków geologicznych, w jakich będą posadawiane obiekty budowlane, wyrobiska górnicze lub składowiska”. Stylistyka tego przepisu zdaje się uzasadniać ocenę, że chodzi tu o zagospodarowanie powierzchniowej warstwy skorupy ziemskiej, a zwłaszcza nieruchomości gruntowych (o czym może świadczyć zwrot „posadawiane”). Co prawda z niczego wyraźnie nie wynika, aby planowanie przestrzenne miało ograniczać się wyłącznie do przestrzeni objętych granicami nieruchomości gruntowych, jednak w praktyce plany te nie dotyczą wnętrza skorupy ziemskiej. Co więcej, nawet jeżeli pominąć przedstawioną wątpliwość, to istnieje obawa, że wyniki takich badań — będąc wprawdzie przydatne do ustalenia zgodności wspomnianej działalności z wymaganiami planowania przestrzennego — okażą się stanowczo niewystarczające do ustalenia szczegółowych wymagań związanych z ewentualnym przystosowaniem takiej pustki do zamierzonych celów.

Warto też zwrócić uwagę, że o ile prawo geologiczne określa wymagania dotyczące treści dokumentacji złóż kopalin oraz dokumentacji hydrogeologicznych, o tyle brak w nim wymagań odnoszących się do treści dokumentacji badań geologicznych oraz dokumentacji geologiczno-inżynierskich. Jeżeli jednak wyjść z założenia, że dokumentacja geologiczna przede wszystkim ma odpowiadać wymaganiom wynikającym z art. 24 ust. 1 pr. geol., natomiast cel badań powinien być określony zatwierdzonym projektem badań, to wydaje się, iż ten ostatni determinuje również wymagania dotyczące treści wspomnianej dokumentacji. Wymaga to jednak wnikliwego podejścia organów administracji geologicznej do tego rodzaju spraw (por. art. 7 k.p.a.).

²⁰ Por. § 1 pkt. 4—6 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z 30 września 1980 r.

Wydaje się, że do niezbędnych przesłanek podjęcia wspomnianej działalności powinno należeć sporządzenie i zatwierdzenie dwóch rodzajów dokumentacji geologicznej: hydrogeologicznej oraz geologiczno-inżynierskiej.

W sumie rozwiązania te, przede wszystkim z powodu wyjątkowo niestarannej techniki legislacyjnej, muszą być ocenione szczególnie krytycznie. Prowadzą one do stanu niepewności prawnej, podważają zaufanie do państwa i jego organów. Konkluzja ta jest tym bardziej gorzka, że wspomniane rozwiązania zostały wprowadzone do prawa geologicznego podczas jego nowelizacji, dokonanej ustawą z 9 marca 1991 r., równocześnie ze zmianą prawa górnictwa.

7. Wyniki rozpoznania geologicznego stanowią jedną z przesłanek decyzji o podjęciu działalności w zakresie wspomnianego magazynowania bądź składowania. Wymaga ona koncesji Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, udzielonej w porozumieniu z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego i organami samorządu terytorialnego (art. 12b ust. 4). Podstawowa trudność polega jednak m.in. na tym, że nie wiadomo dokładnie, w jakim stopniu rozwiązania działu 1a prawa górnictwa (art. 12a–12l), regulującego „zasady koncesjonowania wydobywania kopalin”, znajdują zastosowanie do koncesji na wspomniane magazynowanie bądź składowanie. Ustawodawca chyba w ogóle nie dostrzegł potrzeby jednoznacznego uregulowania tego problemu. Co więcej, nie jest również łatwe ustalenie wymagań, jakim powinna odpowiadać koncesja na wydobywanie kopalin. Ustawodawca określił wprawdzie wymagania dotyczące wniosku o taką koncesję, jednak większość wymagań dotyczących treści samej decyzji koncesyjnej daje się ustalić wyłącznie w drodze wykładni²¹.

Wydaje się, że przede wszystkim koncesja powinna rozstrzygać o ządaniu strony (arg. z art. 104 ust. 2 k.p.a.) oraz odpowiadać wymaganiom wynikającym z tych przepisów prawa górnictwa, które wyraźnie określają (niestety tylko niektóre) elementy decyzji koncesyjnej (por. art. 5 ust. 2 *in fine*, art. 12h ust. 1). Co prawda przepisy działu 1a prawa górnictwa zawierają rozwiązania dotyczące koncesji „na wydobywanie kopalin” oraz „koncesji” (bez bliższego ograniczenia tego pojęcia wyłącznie do wydobywania kopalin), jednak rozróżnienie to zdaje się być całkowicie przypadkowe. W istocie bowiem rozwiązania odnoszące się do koncesji bez zaznaczenia, że ma ona dotyczyć wydobywania kopalin, funkcjonalnie wiążą się z taką właśnie działalnością (np. art. 12i pr. gór.) i wydają się, że nie sposób stosować ich do innych rodzajów koncesji (magazynowanie, składowanie).

²¹ Por. A. Lipiński: *Koncesje w prawie geologicznym i górnictwym*. PUG 1992, nr 10–12, s. 166 i nast.

Wobec milczenia ustawodawcy wydaje się, że elementy decyzji koncesyjnej (wniosku o koncesję), dotyczącej wspomnianego magazynowania bądź składowania, można ustalić wyłącznie na podstawie wymagań kodeksu postępowania administracyjnego oraz — jak się wydaje — ustawy o działalności gospodarczej. Co prawda art. 11 ust. 3 u.g.d. przewiduje, że zasady udzielania koncesji na działalność gospodarczą w zakresie poszukiwania, rozpoznawania złóż kopalin i wód podziemnych, wydobywania kopalin, bezzbiornikowego magazynowania cieczy i gazów we wnętrzu ziemi oraz składowania tam odpadów określają odpowiednio prawo geologiczne bądź górnicze, jednak wydaje się, że w sytuacjach nimi nie uregulowanych niezbędne staje się m.in. sięgnięcie do rozwiązań wynikających z art. 20 ust. 2—7 u.d.g.

Wspomniana koncesja (decyzja o odmowie udzielenia koncesji) może zatem zostać wydana dopiero po dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes stron. W szczególności zaś organ koncesyjny może zobowiązać wnioskodawcę do przedstawienia, w wyznaczonym terminie, określonych informacji i dokumentów mogących uprawdopodobnić, że spełni on warunki wykonywania działalności gospodarczej, które będą określone w koncesji lub wynikają z odrębnych przepisów (art. 20 ust. 3). Rozwiązanie to daje znaczne możliwości organowi koncesyjnemu. Przede wszystkim wydaje się, że powinien on w szczególności dysponować danymi dotyczącymi:

- charakterystyki podziemnego magazynu (składowiska), a zwłaszcza jego dokładnej lokalizacji, budowy geologicznej (w tym szczególności tworzących go skał, występujących w jego rejonie zagrożeń naturalnych), pojemności;
- rodzaju, charakterystyki oraz ilości magazynowanych cieczy (gazów) bądź składowanych odpadów;
- technologii magazynowania (wtłaczania, pobierania) bądź składowania, a zwłaszcza jej podstawowych parametrów (ilość, ciśnienie);
- zagrożeń związanych z wykonywaniem zamierzonej działalności, zwłaszcza dla środowiska (jego elementów) oraz sposobu przeciwdziałania im (ocena oddziaływania na środowisko);
- wymagań ochrony środowiska po zakończeniu działalności (rekultywacja itp.);
- daty rozpoczęcia i zakończenia działalności.

Niezbędne staje się zatem przedstawienie co najmniej dokumentacji hydrogeologicznej oraz geologiczno-inżynierskiej, a nadto oceny oddziaływania na środowisko, sporządzonej zgodnie z wymaganiami wynikającymi z odrębnych przepisów²². Nie sposób też wyobrazić sobie, aby wyjaśnienie wszystkich

²² Por. zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 23 kwietnia 1990 r. w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi

istotnych okoliczności sprawy (por. art. 7 i 77 k.p.a.) mogło nastąpić bez zasięgnięcia opinii organów inspekcji ochrony środowiska oraz inspekcji sanitarnej.

W tym też kierunku zdaje się zmierzać przyjęta przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego²³ praktyka stosowania wspomnianych przepisów.

Sama koncesja powinna natomiast rozstrzygać sprawę co do istoty, tj. wskazywać podmiot gospodarczy, określać przedmiot, miejsce wykonywania oraz datę rozpoczęcia działalności. Może ona (por. art. 20 ust. 4) — a wydaje się, że nawet powinna — określać podstawowe warunki wykonywania koncesjonowanej działalności. Rzecz jasna, ustalenie szczegółów może być źródłem licznych wątpliwości. Należy bowiem zwrócić uwagę, że koncesja nie jest i nie może być decyzją, która rozstrzyga o wszystkich problemach związanych z wykonywaniem określonej nią działalności. W szczególności zaś nie zwalnia ona od wymagań wynikających z odrębnych przepisów. Przede wszystkim niezbędne będzie spełnienie wymagań dotyczących ochrony i kształtowania środowiska, prawa wodnego²⁴ (np. w postaci uzyskania pozwolenia wodnoprawnego), prawa budowlanego²⁵ (pozwolenie na budowę), prawa atomowego (w razie składowania odpadów jądrowych — zezwolenie organu dozoru jądrowego) itd. Powinno być poza sporem, że koncesja nie może rozstrzygać o tego rodzaju problemach z tej chociażby przyczyny, że organ koncesyjny (Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa) nie jest właściwy do decydowania we wspomnianych sprawach (por. art. 3 u.d.g.). Celowe byłoby natomiast, aby przed rozstrzygnięciem sprawy organ koncesyjny zasięgał opinii organów właściwych na wspomnianych podstawach prawnych.

O ile koncesje na wydobywanie kopalin powinny zostać wydane „w uzgodnieniu” z organami określonymi w art. 12b ust. 2—3 pr. gór., o tyle w odniesieniu do magazynowania (składowania) wymagane jest działanie organu koncesyjnego „w porozumieniu” z Prezesem WUG oraz organami samorządu terytorialnego (art. 12b ust. 4). Terminologia ta nie jest dostatecznie jasna. W świetle art. 106 k.p.a. wydaje się, że stanowisko organów współdziałających powinno przybrać formę postanowienia. Mniej wiadomo natomiast, czego ma ono dotyczyć, a nadto czy powinno mieć charakter

oraz warunków, jakim powinna odpowiadać sporządzona przez rzeczoznawcę ocena oddziaływania inwestycji i obiektów budowlanych na środowisko (Mon. Pol. nr 16, poz. 126).

²³ Por. J. Dulewski: *Składowanie i gospodarcze wykorzystanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych w świetle aktualnych uwarunkowań formalnoprawnych*. W: *Międzynarodowa konferencja „Ekologiczne aspekty podziemnej eksploatacji złóż kopalin użytecznych”*. Szczyrk, 23—25 listopada 1993, s. 12 i nast.

²⁴ Ustawa z 24 października 1974 r., Dz. U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.

²⁵ Ustawa z 24 października 1974 r., Dz. U. nr 38, poz. 229 z późn. zm.

wiązący dla organu koncesyjnego. W dotychczasowej praktyce stosowania przepisów dotyczących koncesjonowania wydobywania kopalin zagadnienie to wzbudziło istotne kontrowersje, a trudności z uzyskaniem wspomnianego uzgodnienia stały się jedną z podstawowych przeszkód do udzielenia koncesji.

Wydaje się, że określenie „uzgodnienie” bądź „porozumienie” (lub pochodne) oznaczają, iż stanowisko organu współdziałającego jest dla organu koncesyjnego wiążące²⁶. Mniej jasne jest natomiast, czego ma dotyczyć takie stanowisko: wszystkich spraw leżących „w kręgu zainteresowań” wymienionych tam organów czy wyłącznie spraw objętych ich właściwością (za czym należałoby się opowiedzieć, aczkolwiek np. rozróżnienie kompetencji Prezesa WUG oraz Ministra OSZNiL może być niełatwe). Szczególne wątpliwości odnoszą się natomiast do zakresu współdziałania („porozumienia” wedle art. 12b ust. 4) z „organami samorządu terytorialnego”. Wydaje się, że nie może ono wykraczać poza sprawy objęte tzw. zadaniami własnymi gminy, określonymi jednak nie tyle przez art. 7 ust. 1 u.s.t., co przez szczegółowe przepisy wyznaczające zakres wspomnianych kompetencji. Zagadnienie to należy traktować jako otwarte²⁷.

Dalsze wątpliwości może budzić problematyka umowy przedkoncesyjnej, przeniesienia koncesji (wniesienia jej do spółki) oraz jej cofnięcia. Nie jest bowiem dostatecznie jasne, do jakiego stopnia art. 12c oraz 12k-1 pr. górn. stosują się wspomnianych koncesji na magazynowanie bądź składowanie.

8. Nawiazując do art. 12b ust. 4 pr. górn., warto również zwrócić uwagę, że o ile koncesja na wydobywanie kopalin „poddanych prawu górnictwu” (tj. tych, których dotyczy art. 3 pr. górn.) wymaga uzgodnienia m.in. z „organami planowania przestrzennego oraz właściwymi organami samorządu terytorialnego”, o tyle koncesja na wydobywanie pozostałych kopalin podlega uzgodnieniu wyłącznie „z właściwymi organami samorządu terytorialnego” (art. 12b ust. 3 oraz 4). W szczególności zaś wątpliwości budzi określenie „organ planowania przestrzennego” (art. 12b ust. 3), bowiem organem tym może być zarówno rada gminy (w zakresie planów miejscowych), wojewoda (w zakresie planów regionalnych), jak i Minister-Kierownik Centralnego

²⁶ Orzecznictwo w tych sprawach jest niejednolite. O ile NSA przyjmuje, że „uzgodnienie” określone w art. 12b ust. 2 pr. górn. oznacza konieczność uzyskania „zgody” organu samorządu terytorialnego (por. np. wyrok z 3 września 1993 r., II SA 1496/93, nie publikowany), o tyle niektóre kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych traktują to „uzgodnienie” wyłącznie jako nie wiążącą opinię (por. np. postanowienie Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym województwa katowickiego z 25 lutego 1993 r., nr KO-OS-V/7/93/W, nie publikowane).

²⁷ Organ samorządu terytorialnego jako organ współdziałający przy wydawaniu koncesji nie jest stroną postępowania, a więc nie może zaskarżyć koncesji udzielonej niezgodnie z jego stanowiskiem.

Urzędu Planowania (dla planu krajowego)²⁸, zwłaszcza że w tym samym przepisie ustawa wyraźnie wskazuje na „organ samorządu terytorialnego”. Nie wiadomo zwłaszcza, czy tego rodzaju koncesja ma podlegać uzgodnieniu z organami planowania przestrzennego wszystkich szczebli czy tylko właściwymi dla planów miejscowych. Brak miejsca nie zezwala na rozwinięcie tego problemu.

Naturalne bądź sztuczne pustki we wnętrzu ziemi są elementami środowiska (por. art. 1 ust. 2 u.k.ś.). Wykorzystywanie ich w celu wspomnianego magazynowania (składowania) możliwe jest zatem tylko o tyle, o ile dopuszczają to m.in. plany zagospodarowania przestrzennego (jak się wydaje, chodzi tu o plany miejscowe) oraz przepisy ochrony środowiska (art. 4 u.k.ś.). Wydaje się zatem, że podstawową funkcją „porozumienia”, o którym mowa w art. 12b ust. 3 (uzgodnienia pod rządem art. 12b ust. 3), powinno być rozstrzygnięcie, czy na zamierzoną działalność zezwala miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²⁹. Trudność polega jednak na tym, że obecnie wewnątrz ziemi nie jest objęte systemem planowania przestrzennego. Co prawda nie ma przeszkód prawnych, by tego rodzaju plany odnosiły się również do wnętrza ziemi, jednak w praktyce sporządzane są one w zasadzie wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości gruntowych. Istotne jest również, czy ujawniające się na powierzchni skutki tego rodzaju działalności pozostają w zgodności z planem miejscowym (a zwłaszcza czy nie naruszają określonego takim planem przeznaczenia nieruchomości). Wydaje się zresztą, że warunek dopuszczenia wspomnianej działalności przez plan zagospodarowania przestrzennego może być spełniony, jeżeli plan ten nie wyklucza możliwości jej prowadzenia.

9. Artykuł 12a pr. górn. przewiduje, że „koncesja nadaje wyłączne prawo podmiotowi gospodarczemu do wydobywania kopaliny z oznaczonej przestrzeni”. Przede wszystkim wydaje się, że tego rodzaju skutek może mieć miejsce tylko wówczas, gdy koncesja odnosi się do złoża stanowiącego przedmiot wyłącznej własności Skarbu Państwa, a więc znajdującego się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej. Następnym udzielenia koncesji staje się wówczas m.in. powstanie użytkowania górniczego (por. art. 5 ust. 2 pr. górn.). Nie wiadomo natomiast, w jaki sposób podmiot prowadzący wspomniane magazynowanie (składowanie) nabywa (i jaki) tytuł prawny do wykorzystywania przestrzeni objętej koncesją, a w szczególności czy ma nim być użytkowanie górnicze, czy jakieś inne uprawnienie.

²⁸ Por. ustawę z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. 1989, nr 17, poz. 99 z późn. zm.).

²⁹ Por. art. 6 oraz 33 cyt. ustawy z 12 lipca 1984 r.

Zbliżony (choć po części bardziej złożony) problem występuje zresztą pod rządą prawa geologicznego. Koncesja udzielona w trybie jego przepisów nadaje wyłączne prawo do poszukiwania (rozpoznawania) złóż kopalin (wód podziemnych). Takiego (bądź zblizonego) rozwiązania brak natomiast w odniesieniu do pozostałych prac geologicznych (a więc działalności w ogóle nie wymagającej koncesji). Przyczyn tej sytuacji należy upatrywać w wyjątkowo niejasnych i niespójnych mechanizmach rozporządzania przez Skarb Państwa uprawnieniami wynikającymi z przysługującej mu własności złóż kopalin, a w praktyce całego wnętrza skorupy ziemskiej (por. art. 5 ust. 2 pr. górń.). W rezultacie ustalenie treści i charakteru uprawnień przysługujących podmiotowi gospodarczemu trudniącemu się wykonywaniem wspomnianego magazynowania (składowania) staje się nad wyraz utrudnione, skutecznie zwiększając ryzyko inwestowania. Brak miejsca nie zezwala na rozwinięcie tego zagadnienia; wymaga ono odrębnego opracowania.

Warto również zwrócić uwagę, że koncesja na magazynowanie (składowanie) nie określa obszaru ani terenu górniczego. Rygory związane z ich wyznaczeniem (podobnie jak dotyczące projektu zagospodarowania złoża, por. art. 12h pr. górń.) odnoszą się bowiem wyłącznie do działalności polegającej na wydobywaniu kopalin.

10. Kontrowersyjna może być sprawa opłat koncesyjnych. Zgodnie z art. 12i ust. 2 pr. górń. za udzielenie koncesji pobiera się „jednorażową opłatę koncesyjną oraz opłatę coroczną”, w tym ostatnim przypadku należą „do czasu rozpoczęcia eksploatacji złoża”. Powinno być poza sporem, że opłata „coroczna” powiązana jest wyłącznie z koncesją na „wydobywanie kopalin”. Nie wiadomo natomiast, czy opłata jednorazowa należy się z tytułu każdej koncesji udzielonej na podstawie prawa górniczego, czy być może wyłącznie z tytułu koncesji na wydobywanie kopalin. Brak przepisów o opłatach koncesyjnych uniemożliwia bliższe omówienie tego zagadnienia. Nie jest również dostatecznie jasne, czy przetarg może dotyczyć wyłącznie koncesji na wydobywanie kopalin, czy być może wszystkich koncesji regulowanych prawem górniczym (por. art. 12j). Należałoby opowiedzieć się za tym ostatnim rozwiązaniem podobnie zresztą jak w odniesieniu do cofnięcia koncesji na podstawie art. 12k pr. górń. Warto natomiast zwrócić uwagę, że brak możliwości wymiaru opłaty koncesyjnej powinien spowodować obciążenie koncesji na magazynowanie (składowanie) opłatą skarbową³⁰.

Do niedawna reżim prawny określający pozostałe zasady wspomnianego magazynowania (składowania) budził istotne wątpliwości. Przede wszystkim brak było podstaw do stosowania w tym zakresie pozostałych rozwiązań

³⁰ Por. ustawę z 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. nr 4, poz. 23 z późn. zm.).

wynikających z prawa górniczego, w tym odnoszących się do zakładu górniczego (zwłaszcza jego budowy, ruchu oraz likwidacji), co w rezultacie powodowało, że instrumenty nadzoru przewidziane dekretem z 6 maja 1953 r. (w tym wynikające z koncesji) mogły funkcjonować w nader ograniczonym zakresie. Sytuacja ta uległa radykalnej zmianie wraz z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 17 września 1993 r. Przewiduje ono, że do:

a) robót podziemnych z zastosowaniem techniki górniczej, prowadzonych w związku ze składowaniem we wnętrzu ziemi odpadów,

b) bezzbiornikowego magazynowania kopalin w górotworze stosuje się odpowiednio przepisy prawa górniczego dotyczące planowania i miernictwa górniczego, ruchu oraz kierownictwa i dozoru ruchu zakładu górniczego, odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz z tytułu wykroczeń (§ 1—2). Rozwiązania te wymagają komentarza.

Przede wszystkim zwraca uwagę rozbieżność pomiędzy art. 12 pkt 1 pr. górn.³¹ (w związku § 1 pkt 1 wspomnianego rozporządzenia³²) oraz art. 12b ust. 4 pkt 1 pr. górn. O ile bowiem koncesji wymaga (*lege non distinguente*) całość działań związanych ze składowaniem odpadów we wnętrzu ziemi, o tyle art. 12 pkt 1 umożliwi poddanie prawu górniczemu (w pozostałym zakresie) wyłącznie takich „robót podziemnych z zastosowaniem techniki górniczej”, które są związane z takim składowaniem. O ile roboty podziemne można określić jako „wykonywane pod powierzchnią ziemi”, o tyle wyróżnienie tych spośród nich, które są wykonywane techniką „górnica” od wykonywanych pozostałymi technikami, może stać się przykładem przysłowiowej kwadratury koła. Z niczego nie wynika natomiast, aby ruch zakładu górniczego miał obejmować wyłącznie „roboty podziemne wykonywane z zastosowaniem techniki górniczej”. Wręcz przeciwnie, w ruchu tym mogą pojawić się „roboty” o całkiem innym charakterze (np. roboty podziemne wykonywane bez zastosowania techniki górniczej, roboty powierzchniowe). Literalnie rzecz biorąc, art. 12 pkt 1 pr. górn. (podobnie zresztą, jak art. 5 u.g.d.) nie zezwała jednak na inne rozwiązanie, zwłaszcza polegające na objęciu prawem górnicznym wszystkich robót podziemnych wykonywanych w związku ze wspomnianym składowaniem.

W rezultacie nie jest zatem jasne, do jakiego stopnia wspomniana działalność podlegałaby prawu górniczemu w przypadku zaprzestania wykonywania „robót podziemnych z zastosowaniem techniki górniczej”. Należy natomiast podkreślić, że — zwłaszcza w świetle przepisów określających zasady prowa-

³¹ Wedle którego Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia objąć przepisami prawa górniczego w całości lub w części m.in. prowadzenie określonych robót podziemnych z zastosowaniem techniki górniczej.

³² Wedle którego niektórymi przepisami prawa górniczego objęto m.in. roboty podziemne z zastosowaniem techniki górniczej, prowadzone w związku ze składowaniem we wnętrzu ziemi odpadów.

dzenia ruchu zakładu górniczego — rozróżnienie to mogłoby tracić swoje znaczenie; literalnie rzecz biorąc — do zakładu górniczego, którego ruch wykracza poza hipotezę art. 12 pkt 1 pr. gór., nie może jednak być stosowane prawo górnicze. Warto zwrócić uwagę, że wątpliwości te nie pojawiają się w odniesieniu do bezzbiornikowego magazynowania kopalin w górotworze. Wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z 17 września 1993 r. przepisy prawa górniczego znajdują odpowiednie zastosowanie do całości robót (bez względu na to, czy są wykonywane techniką górniczą, czy inną) w zakresie takiego magazynowania. O ile jednak art. 12 pkt 2 pr. gór. odnosi się do magazynowania „w górotworze lub podziemnych wyrobiskach górniczych”, o tyle wspomniane rozporządzenie pomija te wyrobiska milczeniem. Artykuł 12b ust 4 pkt 2 pr. gór. posługuje się natomiast zbiorczym określeniem „wnętrze ziemi”, nie wprowadzając rozróżnienia na „górotwór” oraz „wyrobiska podziemne”. Brak spójności wspomnianych rozwiązań, zwłaszcza zaś art. 12 oraz art. 12b ust. 4, wypada ocenić krytycznie. Jego następstwem może być całkowita dowolność ocen, prowadząca do stanu niepewności prawnej. Wątpliwości te uzasadniają również ocenę, że koncepcja art. 12 pr. gór. jest wadliwa i wymaga zmiany.

11. Dalsze wątpliwości dotyczą problematyki związanej z projektowaniem i budową zakładu górniczego. Została ona uregulowana w art. 13—19 pr. gór. Powstaje zatem pytanie, czy wymagania te znajdują odpowiednie zastosowanie do projektowania i budowy obiektów oraz urządzeń służących do wspomnianego magazynowania (składowania). Jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest łatwe. Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 września 1993 r. nie zawiera w tej mierze dostatecznie jasnych rozstrzygnięć. W zasadzie należałoby przyjmować, że skoro Rada Ministrów nie odesłała do stosowania rozwiązań odnoszących się do projektowania (budowy) zakładu górniczego, to brak podstaw, by do wspomnianego magazynowania (składowania) stosować — nawet odpowiednio — art. 13—19 pr. gór. Trudność polega jednak na tym, że prawo górnicze w ogóle nie definiuje pojęcia zakładu górniczego ani jego ruchu. Z artykułu 99 ust. 1 (zamieszczonego wśród przepisów dotyczących planowania górniczego) wynikają natomiast tylko przykładowe wymagania dotyczące treści planu ruchu zakładu górniczego. Z kolei przepisy określające wymagania związane z ruchem zakładu górniczego (art. 102 i nast.) uzasadniają ocenę, że budowa (ale nie projektowanie) takiego zakładu powinna stanowić element jego ruchu (por. także art. 14 ust. 3 pr. gór.).

Otwarta może natomiast być kwestia nadzoru nad taką działalnością, a zwłaszcza ustalenie, czy nadzór techniczno-budowlany nad nią ma być sprawowany wyłącznie za pomocą instrumentów związanych z ruchem zakładu górniczego (za czym należałoby się opowiedzieć, por. art. 99 ust. 3, art. 106 i nast.). Wydaje się zatem, że urzędowi górniczemu nie przysługują-

łyby w tym zakresie uprawnienia przewidziane w art. 16—19 pr. górn. Warto natomiast zwrócić uwagę, że w świetle art. 1 ust. 2 pr. bud.³³ nie stosuje się ono — z wyjątkiem art. 13—17 oraz 20—24 — do objętych prawem górniczym wyrobisk górniczych oraz obiektów budowlanych zakładów górniczych. Reguła wypowiedziana w art. 1 ust. 2 pr. bud. nie działa natomiast w pozostałych sytuacjach. Projektowanie, budowa, utrzymanie oraz rozbiórka pozostałych obiektów budowlanych podlegają wówczas wszystkim rygorom prawa budowlanego, co w odniesieniu do działalności wykonywanej we wnętrzu ziemi trudno jednak uważać za rozwiązanie racjonalne.

Wedle art. 22 pr. górn. rozpoczęcie budowy zakładu górniczego może nastąpić dopiero po utworzeniu obszaru górniczego. Skoro jednak rozwiązania dotyczące obszaru (terenu) górniczego w ogóle nie znajdują zastosowania do wspomnianego magazynowania (składowania), to brak również podstaw, by stosować w tym zakresie wymagania wynikające z art. 22.

W pozostałym zakresie problematyka planowania oraz miernictwa górniczego, ruchu oraz kierownictwa i dozoru ruchu, a także odpowiedzialności dyscyplinarnej i z tytułu wykroczeń tylko z pozoru nie budzi wątpliwości. Przede wszystkim odnoszą się one do właściwości urzędów górniczych. Po części kompetencje tych ostatnich wynikają np. z przepisów o planowaniu górniczym (np. art. 99 ust. 2) bądź kwalifikacjach osób kierownictwa i dozoru ruchu (np. 108). Otwarty pozostaje problem stosowania do zakładów („quasi-górniczych”) służących wykonywaniu działalności polegającej na wspomnianym magazynowaniu (składowaniu) pozostałych rozwiązań określających instrumenty nadzoru przysługujące urzędom górniczym. W szczególności zaś odnosi się to do art. 148 i nast. pr. górn. Wynika z nich właściwość tych urzędów m.in. do sprawowania nadzoru nad stosowaniem prawa górniczego, przede wszystkim zaś w zakresie dotyczącym zakładu górniczego i jego ruchu. Nie jest zatem dostatecznie jasne, czy zamiarem Rady Ministrów było wyraźne wyłączenie wspomnianych kompetencji urzędów górniczych (co w istocie powodowałoby niesłychane osłabienie rozwiązań wynikających z art. 12 pr. górn.), czy też być może wspomniane urzędy zachowują swą właściwość o ile wyraźnie odnosi się ona do spraw uregulowanych cyt. rozporządzeniem Rady Ministrów z 17 września 1993 r. Warto natomiast zwrócić uwagę, że rozporządzenia wydane na podstawie art. 5 u.d.g., aczkolwiek są oparte na zbliżonych założeniach, jednak wyraźnie przewidują, że urzędy górnicze sprawują nadzór nad określoną wspomnianymi rozporządzeniami działalnością, *lege non distinguente* w pełnym zakresie wynikającym z art. 148 i nast. pr. górn.

³³ Prawa budowlanego, za wyjątkiem art. 13—17 oraz 20—24, nie stosuje się do objętych prawem górniczym wyrobisk górniczych oraz obiektów budowlanych zakładów górniczych.

12. Zbliżone wątpliwości odnoszą się również do problematyki związanej z likwidacją zakładu górniczego. Co prawda po części stosuje się tu odpowiednio przepisy dotyczące planowania górniczego (por. art. 145 ust. 1), jednak przede wszystkim nie wiadomo, czy tego rodzaju likwidacja wymaga spełnienia pozostałych przesłanek określonych działem X prawa górniczego (np. decyzji „właściwego” ministra, por. art. 143 pr. gór., sporządzenia planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego). Brak należytej staranności w uregulowaniu tej kwestii zasługuje na szczególnie krytyczną ocenę, tym bardziej że chodzi tu o działalność, która może być przyczyną nieodwracalnych wpływów na środowisko, co najlepiej dostrzec na przykładzie podziemnego składowania odpadów niebezpiecznych. Co prawda rozwiązania wynikające z prawa górniczego nie wykluczają środków nadzoru przewidzianych odrębnymi przepisami (np. odnoszącymi się do ochrony i kształtowania środowiska, w tym rekultywacji gruntów), jednak istnieje obawa, że mogą one okazać się stanowczo niewystarczające. Przykładem mogą tu być wymagania przewidziane ustawą z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁴, zwłaszcza zaś odnoszące się do obowiązku rekultywacji gruntów. Te ostatnie w istocie dotyczą wyłącznie nieruchomości gruntowych i tylko w wyjątkowych sytuacjach mogłyby one dotyczyć wspomnianego magazynowania (składowania).

Powinno natomiast pozostawać poza sporem, że w pozostałym zakresie brak podstaw, by do wspomnianej działalności stosować wymagania wynikające z prawa górniczego. W szczególności zaś odnosi się to do przepisów określających wymagania związane z ochroną terenów górniczych (art. 49—90), w tym dotyczące odpowiedzialności za szkody górnicze. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone omawianą działalnością będzie zatem poddana przede wszystkim reżimowi kodeksu cywilnego, a związane z tym spory rozstrzygać będą sądy powszechne.

W odniesieniu do działalności polegającej na „gospodarczym wykorzystywaniu odpadów” przez przedsiębiorstwo górnicze, w tym wykorzystywaniu we wnętrzu ziemi, wypada natomiast przyjąć, że w pełni znajdują zastosowanie rozwiązania prawa górniczego — zarówno odnoszące się do ruchu zakładu górniczego, jak i ochrony terenów górniczych.

13. Brak również podstaw, by z tytułu wspomnianego magazynowania bądź składowania pobierać opłaty o charakterze zbliżonym do opłat eksploatacyjnych (art. 12t—o pr. gór.). Te ostatnie należą się bowiem wyłącznie z tytułu wydobywania kopaliny ze złoża. Warto natomiast przypomnieć, że w świetle art. 86 ust. 2 pkt 1 u.k.ś. składowanie odpadów jest gospodarczym korzystaniem ze środowiska (wprowadzaniem w nim zmian) i podlega opłatom. Wbrew niektórym zapatrywaniom należy bowiem przyjąć, że stosowa-

³⁴ Dz. U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.

nie prawa górniczego do podziemnego składowania odpadów nie oznacza wyłączenia tej działalności spod rygorów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W szczególności zaś argumentów przemawiających za takim wyłączeniem nie można dopatrywać się w art. 17 ust. 3 u.k.ś., który odsyła do przepisów szczegółowych dotyczących zasad gospodarowania złożem kopaliny i ochrony środowiska związanej taką eksploatacją złoża. Przede wszystkim jednak działalność polegająca na podziemnym składowaniu odpadów nie może być uważana ani za „gospodarowanie złożem kopaliny”, ani za jego „eksploatację”. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że art. 17 u.k.ś. odnosi się do wszystkich złóż kopalin, w szczególności zaś bez względu na miejsce ich występowania i metodę eksploatacji (odkrywkowa, podziemna). Nikt natomiast nie ma wątpliwości, że składowanie odpadów w pogórnich wyrobiskach powierzchniowych (odkrywkowych) podlega wszystkim rygorom wynikającym z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, w tym dotyczącym opłat przewidzianych w art. 86 ust. 2 pkt 2. Co więcej, brak podstaw, by przyjmować, że art. 17 ust. 3 u.k.ś. należy interpretować w ten sposób, iż w ogóle wyłącza on rozwiązania wynikające z tej ustawy. Wynikające z niego odesłanie do „przepisów szczególnych” (tj. przede wszystkim prawa górniczego) mogłoby natomiast wyłączyć rozwiązania wynikające z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska tylko o tyle, o ile kolidowałyby one z „przepisami szczególnymi”. W omawianym przypadku taka kolizja nie zachodzi.

Należy natomiast zwrócić uwagę, że ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze, dotyczące ochrony środowiska przed odpadami, nie są dostosowane do wymagań związanych z podziemnym składowaniem odpadów. Sytuacja ta wymaga zmiany, chociażby przez stworzenie rozwiązań zachęcających do podziemnego składowania odpadów (np. przez wprowadzenie preferencyjnych stawek opłat, a być może nawet całkowite zwolnienie od opłat z tytułu podziemnego składowania niektórych odpadów). Zagadnienie to należy jednak pozostawić do odrębnego opracowania.

14. Podziemne składowanie odpadów pogórnich jest jednak zabiegiem dość kłopotliwym i kosztownym; w praktyce podejmowane jest dość rzadko. Powstaje pytanie, za pomocą jakich instrumentów prawnych wymusić na przedsiębiorstwie górniczym umieszczanie pod ziemią odpadów pogórnich (skała płonna, pozostałości po przeróbce wydobytej kopaliny).

Przede wszystkim przepisy wykonawcze do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska przewiduje wyraźnie, że tzw. gospodarczym wykorzystaniem odpadów jest wykorzystanie ich do „celów produkcyjnych, rekultywacji, zagospodarowania terenu lub do nawożenia gleby albo też do likwidacji obecnych i przyszłych szkód górniczych, określonych w pro-

gramach ochrony terenów górniczych”³⁵. Działalność ta nie jest zatem „składowaniem odpadów” i nie dotyczą jej rygory odnoszące się do składowania odpadów — zarówno wynikające z ustawy, jak i z innych przepisów (np. dotyczące koncesji na podziemne składowanie odpadów; jeżeli jednak tego rodzaju działalność stanowi element ruchu zakładu górniczego, powinny się do niej stosować przepisy określające reżim prawny tego ruchu)³⁶.

Nie jest dostatecznie jasne, czy w obecnym stanie prawnym tego rodzaju obowiązek mógłby wynikać z koncesji na wydobywanie kopalin. Rozwiązania określające treść takiej koncesji są wyjątkowo niejasne. Wydaje się jednak, że może ona określać m.in. „podstawowe warunki wykonywania działalności”, w tym (*lege non distinguente*) dotyczące ochrony środowiska. Jeżeli jednak wyjść z założenia, że w omawianym przykładzie nie chodziłoby o działalność gospodarczą w zakresie składowania odpadów, a wyłącznie o składowanie odpadów nie noszące cech działalności gospodarczej bądź działalność polegającą na ich gospodarczym wykorzystaniu, wówczas uzyskanie koncesji na takie składowanie byłoby zbędne. Rzecz jasna, nie uchylałoby to rozwiązań wynikających z innych przepisów, w tym dotyczących ochrony środowiska. Uwagi te uzasadniają ocenę, że tego rodzaju obowiązek mógłby wynikać z koncesji na wydobywanie kopalin. Zagadnienie to można jednak traktować jako otwarte.

15. Zmiany stanu prawnego, zwłaszcza przewidziane ustawą z 9 marca 1991 r. oraz wspomnianym rozporządzeniem Rady Ministrów z 17 września 1993 r., spowodowały, że przynajmniej częściowo wątpliwości dotyczące zasad wspomnianego magazynowania (składowania) utraciły swą aktualność. Wydaje się jednak, że (pomijając zastrzeżenia zgłaszane pod adresem samego art. 12 pr. gór.), Rada Ministrów nie dostrzegła możliwości znacznego uproszczenia stanu prawnego, chociażby przez wyraźne odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o koncesjach na wydobywanie kopalin (przede wszystkim tzw. nie poddanych prawu górniczemu)³⁷ czy chociażby nakaz odpowiedniego stosowania wszystkich przepisów dotyczących zakładu górniczego oraz nadzoru urzędów górniczych.

³⁵ Por. art. 49 i nast. pr. gór. oraz zarządzenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 3 maja 1978 r. w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania oraz zmian programu ochrony terenów górniczych (Mon. Pol. nr 17, poz. 60 z późn. zm.). Dotyczy to np. skały płonnej, odpadów popłotacyjnych, pyłów dymnicowych i popiołów pochodzących z elektrowni, wykorzystywanych zarówno jako dodatek do podsadzki piaskowej, jak i lokowanych w podziemnych wyrobiskach górniczych w postaci mieszaniny wodno-popiołowej.

³⁶ Brak miejsca nie zezwala na rozwinięcie tego zagadnienia.

³⁷ Odesłanie do przepisów o koncesjach na wydobywanie kopalin „poddanych” prawu górniczemu spowodowałoby konieczność tworzenia obszarów górniczych dla takich podziemnych magazynów i składowisk.

Wątpliwości dotyczą również okresu przejściowego. Skoro reżim prawny omawianej działalności uległ istotnej zmianie (przez odesłanie do odpowiedniego stosowania niektórych przepisów dotyczących zakładu górniczego), to powinno być oczywiste, że wdrożenie tych rozwiązań (np. sporządzanie planu ruchu) wymaga czasu. Tymczasem rozporządzenie z 17 września 1993 r. weszło w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia. W praktyce określone nim rygory będą jednak mogły zostać wdrożone znacznie później. Szkoda zatem, że Rada Ministrów nie przewidziała tu żadnego okresu *vacatio legis*.

Pozostaje tylko wyrazić nadzieję, że ustawodawca potrafi wyciągnąć prawidłowe wnioski z przedstawionych wyżej usterek stanu prawnego, a zwłaszcza nie dopuści do ich powtórzenia w nowym ustawodawstwie geologiczno-górnicyzm.

* *
*

Już po złożeniu artykułu w wydawnictwie doszło do uchwalenia ustawy z 4 lutego 1994 r. — prawo geologiczne i górnicze (Dz. U nr 27, poz. 96). Przyjęte w niej rozwiązania usuwają znaczną część wątpliwości przedstawionych w niniejszym opracowaniu. Podstawowe znaczenie ma ogólna norma odsyłająca, zawarta w art. 2 pkt 1, wedle którego „o ile ustawa nie stanowi inaczej, jej przepisy o wydobywaniu kopalin podstawowych stosuje się odpowiednio do:

- a) bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze,
- b) składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych”.

Poza zakresem nowej ustawy pozostaje natomiast składowanie odpadów w naturalnych pustkach w górotworze. Niejasno przedstawia się jednak zbieg prawa geologicznego i górniczego oraz ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska zwłaszcza w odniesieniu do właściwości organów nadzoru nad działalnością określoną w art. 2 pkt 1 oraz opłat z tytułu składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych. W terminie półtora roku od wejścia w życie cyt. ustawy z 4 lutego 1994 r. właściwe organy koncesyjne mają obowiązek dostosowania koncesji, udzielonych m.in. na podstawie dotychczasowego prawa górniczego, do wymagań nowego stanu prawnego. W odniesieniu do działalności określonej we wspomnianym art. 2 pkt 1 może to oznaczać konieczność wprowadzenia dość istotnych zmian w treści takich koncesji.

Wydaje się, że przedstawienie uwarunkowań wynikających z dotychczasowego stanu prawnego powinno ułatwić realizację wspomnianego obowiązku.

Aleksander Lipiński

EINIGE RECHTLICHE PROBLEME DER SPEICHERUNG DER FLÜSSIGKEITEN
UND DER GASEN OHNE BEHÄLTERLOSE UND DIE LAGERUNG DER ABFÄLLE IM
INNEREN DER ERDE

Zusammenfassung

Die unentbehrlichen Voraussetzungen um solch eine Tätigkeit zu übernehmen ist das Anfertigen der hydrogeologischen und der Ingenieurgeologischen Dokumentation und danach die Erlangung der Konzession des Umweltschutzministers der Naturvorräte und Forstwirtschaft. Die Konzession sollte u.a. die Hauptbedingungen solch einer Tätigkeit bestimmen. Sie kann jedoch nicht in Sachen, die für die Eigenschaften anderer Institutionen vorbehalten sind, entscheiden.

Zu dieser erwähnten Tätigkeit werden entsprechend die Vorschriften des Bergbaurechtes angewandt — die das Bergbauunternehmen und seinen Betrieb betreffen. Diese Lösungen reichen jedoch nicht aus. Auch andere Gesetze (z.B. die, die den Umweltschutz und die Umweltgestaltung betreffen) bestimmen die Bedingungen nicht, die auf eine befriedigende Weise solch eine Tätigkeit, die unter der Erde ausgeübt wird, regeln würden.

Aleksander Lipiński

SOME LEGAL PROBLEMS CONCERNING THE STORING OF GASES AND LIQUIDS,
WITH NO USE OF CONTAINERS, AND THE UNDERGROUND
STORING OF WASTES

Summary

Substantial prerequisites for taking up this sort of activity are the preparation of a hydrogeological, engineering, and geological documentation, and then the obtaining of a licence from the Ministry of Environmental Protection, Natural Resources, and Forestry. Such a licence should specify concrete conditions for such an activity, but it cannot resolve matters that are a prerogative of other state organs.

The appropriate regulations of the mining law concerning a mining plant and its movement apply also to the above-mentioned activity. Such solutions are not, however, satisfactory. Also other legal acts (e.g. those concerning the protection and shaping of the environment) do not specify the requirements that would, in a satisfactory way, regulate this sort of activity carried out underground.