

Jan Macuda*, Ludwik Zawisza*

SKŁADOWANIE ODPADÓW W GÓROTWORZE W ŚWIETLE KRAJOWYCH REGULACJI PRAWNYCH**

1. KRAJOWE REGULACJE PRAWNE

Dla celów składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, podstawowe znaczenie mają trzy akty prawne:

- 1) ustawa *Prawo ochrony środowiska*,
- 2) ustawa *Prawo geologiczne i górnicze*,
- 3) ustawa o swobodzie działalności gospodarczej.

Ustawa *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. Nr 62, poz. 627) z dnia 27 kwietnia 2001 r. wraz z późniejszymi zmianami generalnie określa zasady ochrony wszystkich elementów środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów przy realizacji różnego rodzaju inwestycji, w tym także związanych ze składowaniem odpadów w górotworze. Nakłada ona również na podmiot gospodarczy ubiegający się o koncesję na składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, obowiązek wykonania raportu oddziaływania na poszczególne elementy środowiska oraz zasad prowadzenia monitoringu środowiska w rejonie takiego składowiska. Raport powinien zostać wykonany zgodnie z wymogami omawianej ustawy oraz wydanymi do niej przepisami wykonawczymi.

Ustawa *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U. Nr 27, poz. 96) z 4 lutego 1994 r. wraz z późniejszymi zmianami, a szczególnie zawartymi w ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 758) określa zasady i warunki prowadzenia prac geologicznych i górniczych, składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, oraz zasady ochrony złóż kopalin, wód podziemnych i innych składników ochrony środowiska w związku z wykonywaniem prac geologicznych i górniczych (art. 1, ust. 1–3). Przepisy ustawy stosuje się również do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych (art. 2).

* Wydział Wiertnictwa, Nafty i Gazu AGH, Kraków

** Praca wykonana w ramach badań własnych w 2006 r.

Działalność gospodarcza w zakresie składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, podlega także przepisom ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 i Dz.U. Nr 281, poz. 2777). Zgodnie z art. 46, ust. 1, pkt 1 tej ustawy na prowadzenie takiej działalności wymagane jest uzyskanie koncesji. W omawianej ustawie zawarto także zapis stwierdzający, że w tych przypadkach, kiedy przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, powinien być uwzględniony szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes społeczny, związany przede wszystkim z ochroną środowiska, udzielenie koncesji jest uzależnione od ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej koncesją.

2. WYMOGI USTAWY *PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA* W ZAKRESIE SKŁADOWANIA ODPADÓW W GÓROTWORZE

Ustawa *Prawo ochrony środowiska* jest podstawowym aktem prawnym określającym zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. W art. 4, ust. 2 stwierdza się, że korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być, zgodnie z ustawą, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska. Ponadto art. 6 nakłada na podejmującego działalność przemysłową, która może negatywnie oddziaływać na środowisko, obowiązek zapobiegania temu oddziaływaniu oraz ponoszenia kosztów usuwania skutków ewentualnego zanieczyszczenia (art. 7). Zapis zawarty w art. 12, ust. 1 zobowiązuje właściciela instalacji do stosowania metodyki referencyjnej, jeżeli taka została określona dla składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych.

Zgodnie z art. 46 wydanie decyzji w sprawie planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, a takim jest składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

W omawianym postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (art. 47) należy przeanalizować:

- bezpośredni i pośredni wpływ planowanego przedsięwzięcia na:
 - a) środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi,
 - b) dobra materialne,
 - c) dobra kultury,
 - d) wzajemne oddziaływanie między czynnikami a)–c);
- możliwości oraz sposoby zapobiegania i ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko;
- wymagany zakres monitoringu.

Raport o oddziaływaniu na środowisko planowanej inwestycji związanej ze składowaniem odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, powinien

także zawierać porównanie proponowanego rozwiązania z najlepszymi dostępnymi na świecie rozwiązaniami w tym zakresie.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przeprowadza organ administracji właściwy do wydania decyzji. W przypadku inwestycji związanych ze składowaniem odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, organem tym jest Minister Środowiska.

Zgodnie z art. 73 ust. 4 zakłady stwarzające zagrożenie wystąpienia poważnych awarii powinny być lokalizowane w bezpiecznej odległości zwłaszcza od osiedli mieszkaniowych, obiektów użyteczności publicznej oraz budynków zamieszkania zbiorowego.

W części dotyczącej ochrony zasobów środowiska omawiana ustawa zobowiązuje przy planowaniu i realizacji inwestycji do stosowania takich rozwiązań, które wyeliminują lub ograniczą do minimum możliwość degradacji poszczególnych składników środowiska naturalnego. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie powinny być realizowane przy uwzględnieniu rozporządzeń Ministra Środowiska wydanych w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i obejmujących dopuszczalne poziomy emisji niektórych substancji, dopuszczalne częstości przekraczania oraz okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów.

3. WYMOGI USTAWY *PRAWO GEOLOGICZNE I GÓRNICZE* W ZAKRESIE SKŁADOWANIA ODPADÓW W GÓROTWORZE

Drugim aktem prawnym o podstawowym znaczeniu dla realizacji przedsięwzięć związanych ze składowaniem odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, jest ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze* wraz z późniejszymi zmianami, a szczególnie zawartymi w ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 758). Ustawa ta rozwija rozwiązania prawne wynikające z ustawy *Prawo ochrony środowiska* oraz normuje sprawy przez nią nieuregulowane poprzez ustanowienie instrumentów nadzoru wymuszających racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska i bezpieczne prowadzenie prac geologicznych i górniczych oraz prac związanych ze składowaniem odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych. Należy jednak zaznaczyć, że wszystkie decyzje administracyjne odnoszące się zarówno do wykonywania prac geologicznych, jak i górniczych, związanych ze składowaniem odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych muszą – pod rygorem nieważności – być zgodne z wymaganiami ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

Przepis zawarty w art. 1 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* wyznacza podstawowy zakres jej obowiązywania, tj. określa zasady i warunki wykonywania prac górniczych i geologicznych, składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych oraz ochrony złóż kopalin, wód podziemnych i innych składników ochrony środowiska w związku z wykonywaniem ww. prac. Przepisy zawarte w art. 2 omawianej ustawy stosuje się również do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, z wyjątkiem takiej działalności prowadzonej w odkrywkowych wyrobiskach górniczych.

Zgodnie z art. 6 pkt 15 składowiskiem podziemnym jest górotwór, w tym podziemne wyrobisko górnicze, w którym odpady są unieszkodliwiane przez ich składowanie. Nie dotyczy to jedynie składowania odpadów w odkrywkowych wyrobiskach górniczych.

Składowanie odpadów w wyrobiskach górniczych niejednokrotnie będzie się wiązało z koniecznością adaptacji tych wyrobisk np. poprzez ich uszczelnienie, obudowę, tworzenie dodatkowego systemu monitorowania itp.

Przepisom zawartym w ustawie *Prawo geologiczne i górnicze* podlegają również wszystkie prace geologiczne, hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie prowadzone w celu określenia możliwości składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, oraz prace związane z jakościowym i ilościowym oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Dotyczy to również prowadzenia prac geologicznych i górniczych w celu ustalenia przydatności podziemnych wyrobisk górniczych dla omawianych celów.

Ustawa *Prawo geologiczne i górnicze* w art. 15 nakazuje uzyskanie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, a w art. 16 określa zasady udzielania koncesji na poszczególne rodzaje prac geologicznych i górniczych.

Udzielenie koncesji na działalność, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 3, a także każda jej zmiana, z wyjątkiem takiej działalności wykonywanej w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga uzgodnienia z właściwym wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Uzgodnienie następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w razie braku takiego planu stosuje się odpowiednio przepisy o ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Udzielenie koncesji na składowanie odpadów w górotworze nie może naruszać wymagań wynikających z odrębnych przepisów.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym prawem koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej związanej ze składowaniem odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, udziela Minister Środowiska.

Ustawa *Prawo geologiczne i górnicze* nie przewiduje jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych dotyczących uzyskiwania koncesji, zwłaszcza w zależności od tego, kto ma prowadzić zamierzoną działalność – osoba fizyczna, prawna jednostka państwowa, spółka, itp. Mają tu zastosowanie powszechnie obowiązujące rygory związane z podejmowaniem działalności gospodarczej. Aktualnie brak jest rozwiązań prawnych oddających prawo wydobywania kopalin lub prowadzenia innej działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym państwu lub państwowym jednostkom organizacyjnym.

Spraw koncesyjnych dotyczy również art. 17, w którym ustawodawca stwierdza, że przy udzielaniu koncesji na podziemne składowanie odpadów obowiązkowe jest ustalenie formy i wielkości zabezpieczenia roszczeń. Nie określono jednak jednoznacznie pojęcia „szczególnie ważny interes państwa lub interes społeczny”. Zatem organ koncesyjny powinien w udzielonej koncesji określić, na czym ma polegać taki szczególny interes państwa lub społeczny i z jakich powodów wymaga on ustanowienia wymienionego zabezpieczenia.

W praktyce najczęściej będzie to szeroko pojmowana ochrona środowiska, zapobieganie jego degradacji oraz koszty jego remediacji w przypadku ujawnienia się skażenia dopiero po zakończeniu koncesjonowanej działalności. Problem ten dotyczy zwłaszcza działalności związanej ze składowaniem odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych.

W art. 18 i 21 omawianej ustawy podano także wymagania dotyczące wniosku koncesyjnego na bezzbiornikowe składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych. Przy składaniu takiego wniosku w części dotyczącej rodzaju, ilości i właściwości składowanych odpadów należy podać ich charakterystykę, stałość składu chemicznego oraz wpływ na środowisko lub poszczególne jego elementy.

Zgodnie z art. 25 należy także określić dodatkowe warunki, jakie powinny być zawarte w udzielanej koncesji odnośnie do wyznaczania granic obszaru i terenu górniczego.

Istotne zapisy dla koncesjodawcy zawarto również w art. 28 oraz 29 i dotyczą one warunków wygaśnięcia i cofnięcia koncesji przez organ koncesyjny.

Na podstawie warunków określonych w koncesji przedsiębiorca jest zobowiązany do sporządzenia planu ruchu takiego zakładu górniczego (art. 64.1).

4. WYMOGI USTAWY O SWOBODZIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W ZAKRESIE SKŁADOWANIA ODPADÓW W GÓROTWORZE

Trzecim aktem prawnym o istotnym znaczeniu dla realizacji przedsięwzięć związanych ze składowaniem odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, jest ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 46 ust. 1, pkt. 1 na prowadzenie takiej działalności wymagane jest uzyskanie koncesji. Jej udzielenie należy do ministra właściwego ze względu na przedmiot prowadzonej działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu. Koncesji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca wniośkuje o udzielenie koncesji na czas krótszy.

Jeżeli liczba przedsiębiorców spełniających warunki udzielenia koncesji i dających rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją jest większa niż liczba koncesji przewidzianych do udzielenia, organ koncesyjny zarządza przetarg, którego przedmiotem jest udzielenie koncesji. Organ koncesyjny dokonuje wyboru ofert w liczbie zgodnej z liczbą koncesji i kieruje się wysokością zadeklarowanych opłat za udzielenie koncesji. W przypadku gdy kilku przedsiębiorców zadeklarowało opłatę w takiej samej wysokości, organ koncesyjny wzywa tych przedsiębiorców do ponownego zadeklarowania wysokości opłaty i wybiera ofertę przedsiębiorcy, który zadeklarował wyższą opłatę.

Organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji, dokonać jej zmiany lub cofnięcia, a także ograniczyć zakres koncesji w stosunku do przedstawionego wniosku.

Zgodnie z art. 56 omawianej ustawy odmowa udzielenia koncesji lub ograniczenie jej zakresu może nastąpić:

- gdy przedsiębiorca nie spełnia warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją określonych w ustawie lub szczególnych warunków podanych do wiadomości przedsiębiorcom,
- ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa,
- ze względu na inny ważny interes publiczny,
- jeżeli w wyniku przeprowadzonej rozprawy udzielono koncesji innemu przedsiębiorcy lub przedsiębiorcom.

Organ koncesyjny może również czasowo wstrzymać udzielanie koncesji, ogłaszając to w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

Zgodnie z art. 57 omawianej ustawy organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej w zakresie: zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją, przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej, obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli.

Organ koncesyjny może również wezwać przedsiębiorcę do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie.

5. ZESTAWIENIE INNYCH AKTÓW PRAWNYCH

Przy składowaniu odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, powinny być również uwzględnione m.in. niżej wymienione akty prawne:

- Rozporządzenie RM w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, Dz.U. z 2004 r. Nr 257, poz. 2573;
- Rozporządzenie MŚ dotyczące warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska, Dz.U. z 2002 r. Nr 212, poz. 1799;
- Rozporządzenie MŚ dotyczące szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. z 2002 r. Nr 197, poz. 1667;
- Rozporządzenie MŚ dotyczące standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi, Dz.U. z 2002 r. Nr 165, poz. 1359;
- Rozporządzenie MŚ w sprawie klasyfikacji dla prezentowania stanu wód powierzchniowych i podziemnych, sposobu prowadzenia monitoringu oraz sposobu interpretacji wyników i prezentacji stanu tych wód, Dz.U. z 2004 r. Nr 32, poz. 284;
- Rozporządzenie MŚ dotyczące wprowadzenia obowiązku stosowania niektórych Polskich Norm z zakresu ochrony środowiska i leśnictwa;
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie podziemnych składowisk odpadów, Dz.U. Nr 110, poz. 935;
- Rozporządzenie MG w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi, Dz.U. z 2002 r. Nr 109, poz. 961;
- Zarządzenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w sprawie określenia kryteriów oceny zagrożeń naturalnych oraz trybu zaliczania złóż kopalin, ich części lub wyrobisk górniczych do poszczególnych stopni zagrożeń, M.P. z 1994 r. Nr 45, poz. 368.

6. PODSUMOWANIE

Bezziornikowe składowanie odpadów płynnych w górotworze, poprzez zatłaczanie ich do warstw chłonnych, specjalnie do tego celu przystosowanymi otworami wiertniczymi, jest bezpieczne dla środowiska i konkurencyjne ekonomicznie w stosunku do innych aktual-

nie stosowanych metod ich utylizacji. Zgodnie z aktualnie wprowadzonymi zmianami w ustawie *Prawo geologiczne i górnicze* w górotworze mogą być składowane, po uprzednim uzyskaniu koncesji, jedynie odpady obojętne oraz odpady inne niż niebezpieczne i obojętne, pochodzące z poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, ich wydobywania i przeróbki.

Ustawa *Prawo ochrony środowiska* nakłada na podmiot gospodarczy, ubiegający się o koncesję na składowanie odpadów w górotworze, konieczność wykonania raportu oddziaływania na poszczególne elementy środowiska oraz ustalenie zasad prowadzenia monitoringu środowiska w rejonie takiego składowiska.

LITERATURA

- [1] Siemek J., Macuda J., Zawisza L.: *Zestawienie krajowych i zagranicznych regulacji prawnych i wynikających z nich wymogów dotyczących bezzbiornikowego magazynowania substancji w podziemnych wyrobiskach górniczych*. [w:] Ocena możliwości wykorzystania wyrobisk górniczych likwidowanych kopalń węgla kamiennego na podziemne magazyny gazu i paliw płynnych. Praca sfinansowana ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Kraków, 2003
- [2] Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 i Dz.U. Nr 281, poz. 2777)
- [3] Ustawa *Prawo geologiczne i górnicze* z dnia 4 lutego 1994 r. (Dz.U. Nr 90 poz. 758) wraz z późniejszymi zmianami
- [4] Ustawa *Prawo ochrony środowiska* z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 627) wraz z późniejszym zmianami
- [5] Zawisza L., Macuda J. i in.: *Klasyfikacja struktur geologicznych pod kątem możliwości składowania odpadów w górotworze*. Praca sfinansowana ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Kraków, 2005