

Ryszard Uberman *

ASPEKTY PRAWNE I FINANSOWE LIKWIDACJI KOPALŃ ODKRYWKOWYCH

Wstęp

Likwidacja kopalni i naprawa skutków jej funkcjonowania jest końcowym etapem działalności górniczej. Może ona nastąpić z przyczyn wyczerpania zasobów złoża kopaliny bądź też na skutek utraty rentowności wydobycia, a w sporadycznych przypadkach z powodu katastrofy. Likwidacja współczesnej kopalni jest przedsięwzięciem równie trudnym i skomplikowanym jak budowa nowego zakładu i porównywalnym z nim pod względem kosztów i czasu realizacji. Złożoność procesu likwidacji kopalni odkrywkowej wynika z kilku powodów, a mianowicie:

- Likwidowane kopalnie są często obiektami dużymi (wielkoprzestrzennymi) zajmującymi powierzchnię terenu do kilku tysięcy hektarów i głębokimi do 300 m (w Polsce) i 500 m (w świecie).
- Duży i zróżnicowany jest zakres prac likwidacyjnych, który obejmuje nie tylko fizyczną likwidację (ewentualne zbycie) wielu obiektów, ale przede wszystkim rekultywację i zagospodarowanie wyrobisk, zwałowisk, składowisk oraz innych terenów pogórnich.
- Do niedawna brakowało adekwatnych do potrzeb rozwiązań prawnych regulujących finansowanie przedsięwzięć likwidacyjnych, ale i wprowadzone ostatnio nowelizacje prawa geologicznego i górniczego z dniem 1 stycznia 2002 roku tylko częściowo rozwiązują problem.

Dodatkowym czynnikiem potęgującym trudności w pracach likwidacyjnych a zwłaszcza po stronie ich finansowania jest kumulacja liczby kopalń, które muszą być zamknięte w krótkim przedziale czasu z powodu wyczerpania zasobów, bądź utraty rentowności wydobycia.

* Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków

Dotychczasowe doświadczenia zarówno krajowe jak i zagraniczne wskazują na pilną potrzebę dokonania zmian zasad i zakresu prac likwidacyjnych, obowiązków i odpowiedzialności przedsiębiorcy górniczego jak i sposobów zabezpieczenia finansowego tych przedsięwzięć.

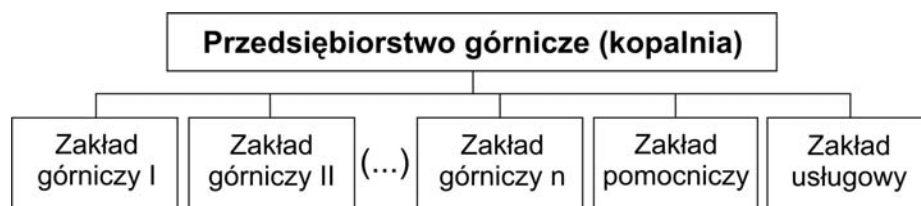
Aczkolwiek wymienione kwestie są aktualne w odniesieniu do całego polskiego górnictwa i generalnie zasady mogą mieć formy uniwersalne, to konkretne rozwiązania powinny uwzględniać specyfikę i odrębność poszczególnych branż górnictwa, co tłumaczy ograniczenie problematyki niniejszego artykułu do górnictwa odkrywkowego.

1. Kopalnia i zakład górniczy w fazie likwidacji w unormowaniach prawnych

Zdefiniowanie i rozróżnianie pojęć „kopalnia” i „zakład górniczy” ma istotne znaczenie w fazie likwidacji działalności górniczej ze względu na uregulowania prawne dotyczące obowiązków przedsiębiorcy i źródeł finansowania przedsięwzięć likwidacyjnych. Termin „kopalnia” odnosi się do podmiotu składającego się z zakładu lub zakładów górniczych oraz jednostek usługowych i pomocniczych [1]. Kopalnia odpowiada zatem pojęciu przedsiębiorstwa, a z przymiotnikiem „górnictwo” kwalifikuje ten podmiot do przedsiębiorstw przemysłu wydobywczego.

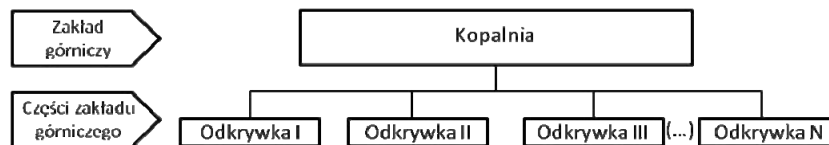
Zakład górniczy natomiast jest podstawową jednostką organizacyjną przedsiębiorstwa górniczego. Zgodnie z art. 6 pkt 7 ustawy z dnia 4 lutego 1994r. Prawo geologiczne i górnicze „zakład górniczy jest to wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wydobywania kopaliny ze złoża, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane oraz technologicznie związane z nimi obiekty i urządzenia przerobcze”.

W strukturze przedsiębiorstwa odkrywkowego (kopalni) mogą znajdować się jeden lub więcej zakładów górniczych (rys. 1).



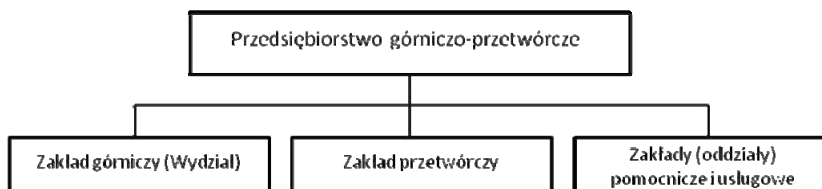
Rys. 1. Schemat organizacyjny przedsiębiorstwa górniczego (wielozakładowego)

W niektórych kopalniach (w tym węgla brunatnego) poszczególne odkrywki stanowią nie odrębne zakłady górnicze a części zakładu górniczego (rys. 2).



Rys. 2. Schemat organizacyjny kopalni wieloodkrywkowej

W przedsiębiorstwach o profilu górniczo-przetwórczym, np. w cementowniach zakład górniczy jest wydziałem dostarczającym surowiec do produkcji cementu, przy czym najczęściej zakładem górniczym jest wyrobisko wraz z obiektami budowlanymi związanymi bezpośrednio z wydobywaniem kopaliny z wyłączeniem zakładu przerobczego (rys. 3).



Rys. 3. Uproszczony schemat organizacyjny przedsiębiorstwa górniczo-przetwórczego

W zależności od struktury przedsiębiorstwa górniczego w różny sposób przebiegać będzie proces likwidacji i odmienny będzie zakres i koszty robót. W przypadku kopalni jednoodkrywkowej likwidacja zakładu górniczego powoduje w zasadzie likwidację przedsiębiorstwa, chyba że zagospodarowane zostanie kolejne złożo kopaliny (utworzony będzie nowy zakład górniczy). W kopalni wieloodkrywkowej likwidacja jednej odkrywki, obojętnie czy stanowi ona odrębny zakład górniczy, czy jego część, nie powoduje likwidacji przedsiębiorstwa.

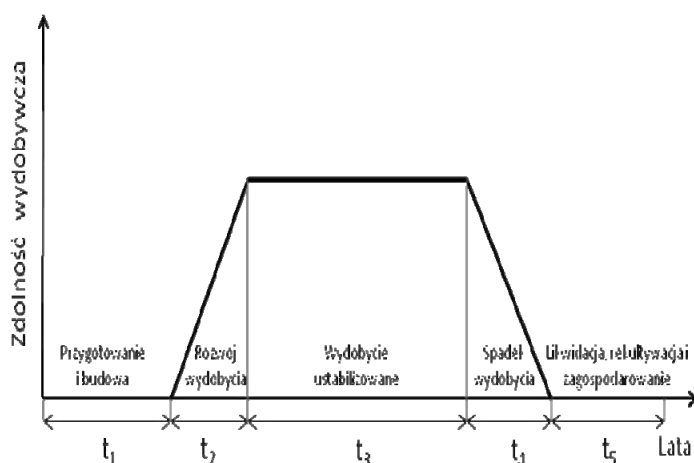
W przedsiębiorstwie górniczo-przetwórczym likwidacja zakładu górniczego może być tożsama z likwidacją przedsiębiorstwa, jeśli nie dysponuje ono możliwością zagospodarowania nowego złoża kopaliny lub dostawą surowca z innych źródeł albo, gdy niemożliwa jest zmiana profilu produkcyjnego. Jeśli takie możliwości wystąpią likwidacji podlegać będzie tylko zakład górniczy.

W cyklu funkcjonowania zakładu górniczego likwidacja wraz z rekultywacją jest ostatnią fazą działalności górniczej (rys. 4), ale niektóre czynności likwidacyjne mogą być realizowane w poprzednich fazach, np. w fazie spadku wydobywania.

W każdym odkrywkowym zakładzie górniczym do podstawowych obiektów należą:

- Wyrobisko ze zwałowiskiem wewnętrznym i obiektami budowlanymi oraz urządzeniami technologicznymi.

- Zwałowiska i składowiska zewnętrzne poza wyrobiskiem (nie zawsze).
- Zakłady przerobcze (nie zawsze).
- Obiekty infrastruktury technicznej.
- Tereny przemysłowe, na których zlokalizowane są obiekty zakładu górniczego.



Rys. 4. Fazy działalności górniczej

W odkrywkowym zakładzie górniczym największą powierzchnię zajmują wyrobiska eksploatacyjne oraz zwałowiska zewnętrzne nadkładu. Z ich likwidacją związany jest największy zakres robót likwidacyjnych i koszty ich wykonania. W górnictwie skalnym łączna powierzchnia zakładu górniczego nie przekracza w zasadzie kilkuset hektarów, najczęściej wynosi ona kilka hektarów, a kopalnie kopalin pospolitych funkcjonujące na mocy art. 16 ust. 2 prawa geologicznego i górniczego mogą obejmować eksploatacją obszar do 2 ha. Jeśli chodzi o strukturę zajmowanego terenu przez kopalnię to wyrobiska zajmują około 60%, zwałowiska ok. 15%, a obiekty infrastruktury 25% łącznej powierzchni [2].

W dużych kopalniach węgla brunatnego łączna powierzchnia zajmowana pod działalność górniczą dochodzi do kilku tysięcy hektarów, z czego na wyrobisko końcowe przypada do 2000 ha, a na zwałowisko zewnętrzne około 1500-1700 ha. Pozostałe tereny przemysłowe zajmują około 20-25% łącznej powierzchni kopalni, na których zlokalizowane są obiekty infrastruktury technicznej kopalni obejmujące zarówno obiekty zakładu górniczego jak i obiekty nie związane bezpośrednio z wydobywaniem kopaliny.

Z podanej struktury powierzchni zajmowanej przez poszczególne obiekty kopalni wynika, że na zakład górniczy przypada około 75-85% łącznej powierzchni w zależności od typu kopalni, pozostałą część zajmują obiekty usługowe i pomocnicze.

Rodzaj obiektów i wielkość powierzchni przez nie zajmowanej wskazują, że w zdecydowanej większości prace likwidacyjne w kopalni dotyczą obiektów zakładu górniczego i koncentrują się na rekultywacji i zagospodarowaniu terenów pogórnich.

2. Ewolucja przepisów odnoszących się do strony formalno-prawnej i technicznej likwidacji zakładu górniczego

Od czasów gdy eksploatację kopalni zaczęto prowadzić na skalę przemysłową w górnictwie podejmowano różnego rodzaju działania mające na celu naprawę skutków niekorzystnego oddziaływania eksploatacji na środowisko.

Skutecznym instrumentem stymulującym zarówno przedsięwzięcia profilaktyczne jak i naprawcze miały być stosowne przepisy prawa. W okresie po II wojnie światowej polskie prawo górnicze (Dekret z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze) w dość szerokim zakresie odniosło się do zagadnień ochrony terenów górniczych (Rozdział I, II i III w Dziale V) oraz do procesu likwidacji zakładu górniczego (Dział X).

Większość przepisów dotyczących likwidacji zakładu górniczego zawartych w Dekrecie, a w szczególności odnoszących się do zakresu obowiązków przedsiębiorcy górniczego, potrzebnych dokumentacji dla realizacji tego przedsięwzięcia po drobnych modyfikacjach była podtrzymana w kolejnych aktach prawa. Przepisy dotyczące likwidacji zakładu górniczego (Dział X Dekretu z 6 maja 1953 r.) podtrzymane zostały w dużej części w ustawie z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego, mimo radykalnej zmiany systemu gospodarczo-społecznego kraju.

W kolejnych nowelizacjach prawa górniczego zachowane zostały przepisy odnoszące się do likwidacji zakładu górniczego z uwzględnieniem jedynie zmian dokonywanych w innych aktach prawa.

Wedle aktualnego stanu prawnego (ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze) jeśli zakład górniczy podlega likwidacji to do obowiązków przedsiębiorcy górniczego należy:

- 1) Zabezpieczenie lub zlikwidowanie wyrobisk górniczych oraz obiektów i urządzeń zakładu górniczego,
- 2) Zabezpieczenie niewykorzystanej części złoża kopaliny,
- 3) Zabezpieczenie sąsiednich złóż kopaliny,
- 4) Przedsięwzięcie niezbędnych środków chroniących wyrobiska sąsiednich zakładów górniczych,
- 5) Przedsięwzięcie niezbędnych środków w celu ochrony środowiska oraz rekultywacji i zagospodarowania terenów po działalności górniczej.

Analizując zakres obowiązków przedsiębiorcy górniczego w razie likwidacji zakładu górniczego dochodzi się do wniosku, że pierwsze cztery zadania (pkt. 1-4) wyspecy-

fikowane były już w Dekrecie Prawa górniczego z 1953 r. Zadanie 5-te ujęte było częściowo w Dziale V Dekretu pt. Ochrona terenów górniczych.

Przywołane z obowiązującej ustawy Prawo geologiczne i górnicze obowiązki przedsiębiorcy likwidowanego zakładu górniczego przewidywane są praktycznie bez zmian w projekcie ustawy Prawo geologiczne i górnicze (druk sejmowy nr 1696 będący aktualnie w fazie procesu legislacyjnego). Jedyna zmiana dotyczy pominięcia w punkcie 5-tym obowiązków słowa „zagospodarowania”, o czym poniżej.

Dodany w znowelizowanym w 2001 roku prawie geologicznym i górniczym punkt 5 obowiązków przedsiębiorcy górniczego likwidowanego zakładu górniczego, aczkolwiek niekwestionowany co do słuszności, budzi jednak wątpliwości i kontrowersje jeśli chodzi o zakres przedsięwzięć rekultywacyjnych i zagospodarowania terenów pogórnich. Nie wyjaśnia tych wątpliwości odesłanie do przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych definiującej pojęcia „rekultywacja” i „zagospodarowanie”.

Według przywołanej ustawy przez rekultywację rozumie się „nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym lub zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg”. Natomiast zagospodarowanie gruntów jest to „rolnicze, leśne lub inne użytkowanie gruntów zrehabilitowanych”.

Nadmienić należy, że rozdzielenie przedsięwzięć rekultywacja i zagospodarowanie występuje tylko w polskim prawie i wywołuje spory i nieporozumienia z powodu trudności w ustalaniu szczegółowym zakresów obu przedsięwzięć i granicy między nimi. Specyfika górnictwa odkrywkowego powoduje, że często niemożliwe jest odtworzenie poprzedniego stanu terenu (użytki rolne, leśne), a właśnie cytowana definicja akcentuje te kierunki. Rekultywacja i zagospodarowanie terenów po eksploatacji odkrywkowej umożliwia natomiast nadanie nowych wartości użytkowych terenom zdegradowanym wartości potrzebnych współczesnemu społeczeństwu (obiekty użytkowe, rekreacyjne, tereny budowlane itp.).

Problemem, który pozostaje na razie bez rozwiązania mimo wielokrotnych nowelizacji prawa jest zakres rzeczowy przedsięwzięcia, który leży w obowiązkach przedsiębiorcy górniczego i zakres, który powinien zrealizować przyszły użytkownik.

W okresie, jaki upłynął od transformacji systemu gospodarczo-społecznego kraju w zasadzie w niewielkim stopniu ewoluowały procedury postępowania w sprawie likwidacji zakładu górniczego. Również wymogi odnoszące się do niezbędnych dokumentów i dokumentacji (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego, projekty techniczne rekultywacji, projekty budowlane) a także procedury ich opiniowania, uzgadniania i zatwierdzania podlegały nieznacznym korektom. Również projekt nowego prawa geologicznego i górniczego będący aktualnie przedmiotem prac legislacyjnych nie wnosi gruntowych zmian w przepisach dotyczących likwidacji zakładu górniczego.

Fakty te potwierdzają staranność i trafność uregulowań prawnych okresu powojennego odnoszących się do ochrony terenów górniczych i przedsięwzięć likwidacji zakładów górniczych.

3. Ewolucja przepisów prawa odnoszących się do finansowania likwidacji zakładu górniczego

W omawianym powojennym okresie działalności górnictwa w Polsce w obszarze likwidacji kopalni stosunkowo największe zmiany objęły kwestie finansowania przedsięwzięć likwidacyjnych. Już w Dekrecie z 1953 r. Prawo górnicze (art. 142 ust. 2) kosztami likwidacji obciążone zostało przedsiębiorstwo górnicze, które prowadziło ostatnio eksploatację złoża. Można dyskutować, czy takie sformułowanie przepisu w skuteczny sposób mogło zabezpieczyć finansowanie prac likwidacyjnych, ale zważywszy, że w tamtym okresie eksploatację prowadziły wyłącznie przedsiębiorstwa państwowe (z drobnymi wyjątkami) to ostatecznie i tak koszty likwidacji pokrywało Państwo, czy to poprzez branżowe jednostki organizacyjne (zjednoczenia), czy bezpośrednio z budżetu. Jeszcze przed transformacją polskiej gospodarki, tj. przed 1989 r. podejmowane były próby uściślenia form zabezpieczenia środków finansowych na likwidację kopalń. Zawarto je w:

- Ustawie z dnia 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych,
- Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1982 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych oraz dostosowania przepisów ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw do specyfiki niektórych przedsiębiorstwa (załącznik do obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 15 maja 1986r.)
- Ustawie z dnia 31 stycznia 1989r o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (załącznik do Obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1991 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych).

Wedle przepisów ustawy i rozporządzenia Rady Ministrów z 1982 r. (par. 31 załącznika do Obwieszczenia Ministrów z dnia 15 maja 1986 r.: „Przedsiębiorstwa wydobywające minerały metodą odkrywkową lub otworową oraz prowadzące działalność gospodarczą, której towarzyszy powstawanie hałd lub degradacja terenu, mogą tworzyć fundusz rekultywacji z narzutów na koszty działalności. Środki funduszu przeznacza się na finansowanie przedsięwzięć pozainwestycyjnych, mających na celu zagospodarowanie terenów poeksploatacyjnych oraz hałd”. Z możliwości tej skorzystał jedynie Minister Przemysłu Chemicznego i Lekkiego. Znalazło to wyraz z załączniku do obwieszczenia Ministra Finansów z 1991 r., w którym par. 54 ust. 1 stanowił, że „Przedsiębiorstwa

przemysłu wydobywczego podległe Ministrowi Przemysłu Chemicznego i Lekkiego mogą tworzyć z odpisów obciążających koszty działalności fundusz likwidacji kopalni oraz rekultywacji terenów poeksploatacyjnych”. W ust. 3 par. 54 określono, że środki funduszu mogą być wykorzystane na:

- Pokrycie kosztów likwidacji i ich zabezpieczenie.
- Sfinansowanie przedsięwzięć mających na celu zagospodarowanie terenów poeksploatacyjnych i hałd.

Uregulowano też zasady gospodarowania funduszem (par. 54 ust. 5), zgodnie z którymi połowę równowartości odpisów na fundusz, przedsiębiorstwa przekazywały na scentralizowany fundusz likwidacji tworzony w Zrzeszeniu Przedsiębiorstw Kopalnictwa Surowców Chemicznych i Mineralnych, a pozostałe 50% pozostało w dyspozycji przedsiębiorstwa.

Z możliwości, które przewidywały przywołane wcześniej źródła prawa niestety nie skorzystały pozostałe poza MPChIL resorty prowadzące działalność górnictw.

Transformacja systemu gospodarczo-społecznego spowodowała znaczące zmiany w przepisach i finansowych zasadach funkcjonowania przedsiębiorstw. Ograniczona została ilość funduszy celowych (w tym funkcjonujących w górnictwie), spadła opłacalność wydobywania wielu kopalin, co skutkowało koniecznością zamykania kopalń. Z braku systemowych zabezpieczeń finansowych na wypadek likwidacji kopalni obowiązki te musiało przejąć Państwo. Nadmienić jednak należy, że przez cały okres po zmianie systemu gospodarczo-społecznego podejmowane były próby dostosowania przepisów prawa do nowej sytuacji w zakresie finansowania likwidacji kopalń.

Już w 1991 roku uchwalona została ustawa (z dnia 9 marca 1991 r.) o zmianie Prawa górnictwa, w której art. 12f pkt 2 wymagał, aby do wniosku o koncesję dołączone były informacje odnośnie ochrony środowiska przyrodniczego i sposobu przywrócenia jego stanu pierwotnego po zakończeniu wydobywania kopaliny, łącznie ze sposobami finansowania tych zamierzeń (podkreślenie autora). Ogólnikowe sformułowanie wymagań, bez skonkretyzowania sposobu i zasad gromadzenia środków na likwidację kopalń czyniło, że przepis ten praktycznie nie był wykorzystywany.

Również kolejny akt prawny tj. ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze nie przyniósł zadowalających uregulowań odnośnie do kwestii finansowania likwidacji kopalń. Wprawdzie w art. 17 przewiduje możliwość zabezpieczenia finansowego roszczeń mogących powstać w wyniku działania określonej koncesji, jednakże art. 82 ogranicza tę możliwość, jeśli chodzi o wykorzystanie tych środków na pokrycie kosztów wykonania obowiązków zawartych w art., 80 czyli obowiązków przedsiębiorcy w razie likwidacji zakładu górniczego do uzasadnionych przypadków, a tworzenie zabezpieczenia finansowego nie było obligatoryjne [6]. Ponadto z treści art. 17 nie wynikało jednoznacznie czy środkami zabezpieczenia można było pokrywać całość kosztów likwidacji.

Problem systematycznego gromadzenia środków finansowych na likwidację kopalń, ale tylko kopalń węgla kamiennego próbowano rozwiązać w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych. Dotacje budżetowe na pokrycie kosztów likwidacji kopalń węgla kamiennego regulowały kolejne ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 i ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015. Dotacjami budżetowymi na likwidację obok kopalń węgla kamiennego objęto też inne, np. kopalnie siarki.

Były to jednak rozwiązania doraźne. Rozwiązania systemowe dla całego polskiego górnictwa przyniosła dopiero ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Na mocy przepisów tej ustawy (art. 26c) do obowiązkowego gromadzenia środków finansowych na likwidację zakładu górniczego¹ zobowiązani zostali przedsiębiorcy, którzy uzyskali koncesję na:

- wydobywanie kopalin ze złóż,
- bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych.

Zauważyć też należy, że w noweli Prawa geologicznego i górniczego z 2001 r. doprecyzowano obowiązki przedsiębiorcy górniczego w razie likwidacji zakładu górniczego lub jego części zmieniając treść pkt. 5 w art. 80 do brzmienia:

Art. 80 pkt 5 „przedsięwzięcia niezbędne środki w celu ochrony środowiska oraz rekultywacji gruntów i zagospodarowania terenów po działalności górniczej”.

Uzupełnienie art. 80 pkt 5 pozostawiło jednak nadal bez rozwiązania problem obowiązków przedsiębiorcy, jeśli chodzi o zakres rekultywacji i zakres rzeczowy zagospodarowania.

W przeglądzie uregulowań prawnych kwestii finansowania skutków działalności górniczej wymienić należy także ustawę z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych, która przewiduje obligatoryjność tworzenia zabezpieczeń finansowych na likwidację skutków awarii zwałowiska (przepisy dotyczące wysokości zabezpieczenia finansowego i zasad jego funkcjonowania wejdą w życie z dniem 1 maja 2012 r.).

3.1. Zasady tworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego w świetle przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze

Art. 26c w ust. 2 pkt. 2 ustalił zasady wyliczania odpisu na fundusz likwidacji zakładu górniczego, a mianowicie:

¹ Należy przypomnieć, że „zakład górniczy” nie jest tożsamy z przedsiębiorstwem górniczym - rozdz. 1

- Przedsiębiorca wydobywający kopaliny systemem podziemnym lub otworowym, prowadzący bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych przeznaczają na fundusz równowartość od 3% do 10% od odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych zakładu górniczego ustalonych stosownie do przepisów o podatku dochodowym²,
- Przedsiębiorca wydobywający kopaliny systemem odkrywkowym odprowadza na fundusz równowartość 10% należnej opłaty eksploatacyjnej.

W przypadku odkrywkowych zakładów górniczych za podstawę wyliczenia odpisu na fundusz likwidacji ustawodawca przyjął wysokość opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny, którą ustala się według zasad zawartych w art. 84 Prawa geologicznego i górniczego. Uzyskane z tego tytułu środki finansowe przedsiębiorca przekazuje na konto funduszu konkretnie w terminie jednego miesiąca po upływie danego kwartału. Wysokość odpisów wyliczana jest odrębnie dla każdego zakładu górniczego. Jeśli w strukturze przedsiębiorstwa górniczego znajduje się kilka zakładów górniczych, to dla każdego z nich prowadzi się odrębny rachunek bankowy. Odpisy na fundusz likwidacji zakładu górniczego stanowią koszty uzyskania przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym. Środki funduszu pochodzące z odpisów zwiększane są o wpływy z oprocentowania tych środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Dokonywanie wypłat z funduszu możliwe jest po przedstawieniu bankowi decyzji właściwego organu nadzoru górniczego o zatwierdzeniu planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego lub jego części.

W przypadku przedsiębiorcy wydobywającego kopalinę pospolitą (na mocy art. 16 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego) uruchomienie środków finansowych zgromadzonych na koncie funduszu likwidacji możliwe jest po przedstawieniu bankowi przez organ koncesyjny (starostę) decyzji o wygaśnięciu koncesji.

Środki finansowe zgromadzone na koncie funduszu mogą być wykorzystane wyłącznie dla celów likwidacji zakładu górniczego lub jego części (nie mogą pokrywać, np. kosztów bieżącej rekultywacji). Po zakończeniu likwidacji zakładu górniczego organ nadzoru górniczego po zasięgnięciu opinii właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wyraża zgodę na likwidację funduszu.

² w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 24 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu likwidacji zakładu górniczego wysokość odpisów ustalono na poziomie:

- 1) równowartości 3% odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych dla podziemnych zakładów górniczych, zakładów górniczych wydobywających otworami wiertniczymi kopaliny ciekłe i gazowe oraz dla zakładów prowadzących działalność w zakresie bezzbiornikowego magazynowania substancji lub składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych,
- 2) równowartość 5% odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych dla zakładów górniczych wydobywających otworami wiertniczymi kopaliny inne niż ciekłe i gazowe,
- 3) równowartość 10% opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny dla zakładów górniczych wydobywających systemem odkrywkowym.

Wprowadzenie w znowelizowanym w 2001 r. Prawie geologicznym i górnictwem obowiązku gromadzenia środków na likwidację zakładu górnictwa jest rozwiązaniem pożądanym i słusznym, ale mocno spóźnionym. Do tego sposób wyliczania funduszu jest niezadowolający, bowiem nie zawsze środki zgromadzone będą wystarczające dla sfinansowania przedsięwzięcia likwidacyjnego. Wykonane przez zespół kierowany przez autora referatu opracowania pokazują, że dla dużych kopalń zgromadzone przez okres 25-30 lat środki funduszu likwidacji tylko w części pokryją koszty realizacji przedsięwzięcia likwidacyjnego. Brakuje pewności czy równowartość 10% opłaty eksploatacyjnej (w przypadku kopalń odkrywkowych) została prawidłowo ustalona. Zastrzeżenie wywołuje przepis wymagający tworzenia odrębnych funduszy dla każdego zakładu górnictwa funkcjonującego w ramach przedsiębiorstwa górnictwa, co podraża koszty ich utrzymania.

Wymienione niedomogi obowiązującego Prawa geologicznego i górnictwa zostały częściowo uwzględnione w projekcie nowej ustawy będącej w fazie legislacji w Sejmie. Odnośnie funduszu likwidacyjnego proponuje się, aby odpis na fundusz likwidacji odkrywkowego zakładu górnictwa był mniejszy niż równowartość 10% opłaty eksploatacyjnej. Ale ile ma wynosić i do kogo będzie należeć ustalenie wysokości odpisu dla konkretnego zakładu projekt ustawy nie zawiera takich informacji. Zasadna jest zmiana znosząca obowiązek tworzenia odrębnych funduszy dla każdego zakładu górnictwa i umożliwiająca tworzenie wspólnego funduszu w ramach przedsiębiorstwa górnictwa.

Zmiany własnościowe dokonywane w polskim górnictwie po 1989 r. wymusiły konieczność uwzględnienia w wycenie wartości przedsiębiorstw górnictwa całkowitych kosztów ich likwidacji, co spowodowało potrzebę tworzenia funduszu rezerwowego (na razie nieobowiązkowego) na potrzeby realizacji przedsięwzięć likwidacyjnych. Wartość funduszu rezerwowego i zasady jego gromadzenia określają Międzynarodowe Standardy Rachunkowości (MSR).

Aktualnie funkcjonują w zasadzie dwa równoległe systemy, które powinny zapewnić w wystarczającej ilości środki na likwidację kopalni, a mianowicie:

- obligatoryjny fundusz likwidacji zakładu górnictwa (nie zawsze gwarantujący zebranie potrzebnych środków),
- nieobowiązkowy fundusz rezerw tworzony na podstawie Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.

Obydwa fundusze tworzone są z odpisów wnoszonych systematycznie przez okres funkcjonowania kopalni. Różnica między nimi polega na tym, że w przypadku funduszu likwidacji zakładu górnictwa podstawą jest ustalona arbitralnie stopa 10% od również ustalonej arbitralnie podstawy odpisu jaką jest opłata eksploatacyjna, natomiast fundusz rezerw tworzony jest na podstawie szacunku kosztów likwidacji przedsiębiorstwa według opracowanej koncepcji likwidacji.

W drugim przypadku środki funduszu powinny odpowiadać potrzebom, co zapewnić ma systematyczna aktualizacja koncepcji likwidacji i jej kosztów.

Modelem docelowym rozwiązania problemów finansowych likwidacji kopalni powinno być wymaganie (jak to ma miejsce w niektórych krajach [4]) przedłożenia przez przedsiębiorcę już na etapie ubiegania się o koncesję koncepcji likwidacji kopalni z szacunkiem kosztów oraz gwarancjami ich pokrycia (kaucja, poręczenia bankowe itp.).

Gwarancje finansowe likwidacji kopalni jeszcze przed rozpoczęciem działalności górniczej są istotne w warunkach gospodarki rynkowej, kiedy kopalnię będzie należało zamknąć przed wyczerpaniem zasobów z przyczyn, np. utraty rentowności.

Zabezpieczenie środków na likwidację kopalni przed rozpoczęciem działalności jest z punktu widzenia przedsiębiorcy rozwiązaniem niekorzystnym w porównaniu z tym, które pozwala gromadzić środki systematycznie w trakcie funkcjonowania przedsiębiorstwa. Jest natomiast gwarancją, że na każdym etapie będą do dyspozycji potrzebne środki na ewentualne zlikwidowanie kopalni, czego nie zapewniają obowiązujące obecnie systemy.

Mając jednak na uwadze stan zasobów finansowych przedsiębiorców z jednej strony, a wielkość potrzebnych środków finansowych realnych rozwiązaniem jest systematyczne gromadzenie środków z nadzieją, że nie nastąpi przedwczesne zamknięcie kopalni. Konieczne jest jednak stopniowe przygotowywanie się do systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek likwidacji kopalni stosowanych w niektórych rozwiniętych górniczo krajach. W pierwszej kolejności należałoby domagać się prawnego usankcjonowania obowiązku przedkładania we wniosku koncesyjnym koncepcji likwidacji kopalni z szacunkiem niezbędnych nakładów na ten cel. Pozwoliłoby to określić dla każdego zakładu górniczego, jaka część opłaty eksploatacyjnej stanowiłaby odpis na fundusz likwidacji (możliwość taką przewiduje projekt nowego prawa geologicznego i górniczego), gromadzony systematycznie według obecnych zasad. W przyszłości w miarę poprawy sytuacji ekonomicznej polskiego górnictwa nie powinno być przeszkód, aby związać system zabezpieczeń finansowych na potrzeby likwidacji kopalni w pełnym wymiarze potrzebnych środków z decyzją udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny. Stosowany już w niektórych krajach system gwarantuje pokrycie kosztów likwidacji kopalni nawet na wczesnych etapach jej funkcjonowania, gdyby zaszła konieczność zaprzestania wydobycia z powodu utraty rentowności.

Podsumowanie i wnioski końcowe

Analiza polskiego prawodawstwa górniczego w całym okresie po II wojnie światowej potwierdza, że górnictwo przywiązywało wagę do problematyki naprawy skutków eksploatacji w środowisku. Większość regulacji prawnych co do zakresu obowiązków przedsiębiorców oraz procedur dokumentacyjnych i decyzyjnych w razie likwidacji kopalni nie podlegała istotniejszym zmianom. Niedostatki uregulowań prawnych odnosiły się głównie do aspektów finansowania przedsięwzięć likwidacyjnych. Aktualnie obowiązujące (od 1 stycznia 2002 r.) przepisy dotyczące tworzenia funduszu likwidacji odkryw-

kowego zakładu górniczego nie są w pełni zadowalające. Uwagi krytyczne odnoszą się głównie do następujących kwestii:

- tworzenia odrębnych funduszy dla każdego zakładu górniczego,
- arbitralnie przyjętej, nie mającej związku z kosztami likwidacji podstawy odpisu na fundusz tj. opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny i do tego w jednolitej dla wszystkich zakładów skali tj. 10%,
- równoczesne funkcjonowanie dublujących się (przynajmniej częściowo) różnych funduszy,
- brak zabezpieczeń finansowych na pokrycie kosztów likwidacji części przedsiębiorstwa nie będącej zakładem górniczym.

Dla poprawienia dotychczasowych zasad i sposobów finansowania likwidacji kopalń niezbędne jest:

- umożliwienie tworzenia wspólnego funduszu likwidacji zakładów górniczych funkcjonujących w ramach przedsiębiorstwa górniczego,
- objęcie jednym funduszem zabezpieczeń finansowych na likwidację zakładu górniczego, pokrycie roszczeń spowodowanych eksploatacją oraz projektowanych (z mocy ustawy o odpadach wydobywczych) zabezpieczeń finansowych na likwidację skutków awarii zwałowisk,
- urealnienie odpisów na fundusz odpowiednio do wysokości potrzebnych środków,
- stopniowe przygotowanie systemu zabezpieczeń finansowych likwidacji kopalni włączonego do procedur koncesjonowania wydobycia kopaliny.

Przygotowywane w nowej ustawie Prawo geologiczne i górnicze rozwiązania sposobów gromadzenia środków finansowych na przedsięwzięcia likwidacji skutków działalności górniczej uznać należy za istotny krok w kierunku poprawy aktualnej sytuacji, aczkolwiek odbiegający jeszcze od rozwiązań zagranicznych.

LITERATURA

- [1] *Gisman P.*: Fundusz likwidacji zakładu górniczego, *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie*, Nr 12. 2002.
- [2] *Gientka M.*: Przeglądowa mapa kolizji zachodzących pomiędzy eksploatacją kopalni skalnych a ochroną przyrody i krajobrazu w Polsce, w: *Kartograficzne opracowanie geologiczno-gospodarcze w ujęciu sozologicznym*, Wyd. SGGW-AR, Warszawa 1990.
- [3] *Jagielska W.*: Zagadnienia prawne związane z likwidacją zakładów górniczych, *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie*, Nr 7-8. 2001.
- [4] *Kicki J., Wanielista K.*: Źródła i sposoby finansowania likwidacji kopalń, *Materiały Biblioteki Szkoły Eksploatacji Podziemnej nt. Człowiek i środowisko wobec procesu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego*, Wyd. IGSMiE PAN, Kraków 2001.
- [5] *Leksykon Górnicy*, Wyd. Śląsk, Katowice 1989.

- [6] *Uberman R.*: Formalno-prawne aspekty likwidacji odkrywkowych zakładów górniczych oraz rekultywacji i zagospodarowania wyrobisk i terenów poeksploatacyjnych, Mat. VII Konf. z cyklu Wykorzystanie zasobów złóż kopalin użytecznych, Wyd. IGSMiE PAN, Kraków, Seria Sympozja i Konferencje Nr 46. 2000.
- [7] *Uberman R.*: Fundusz likwidacji zakładu górniczego, Kopaliny Pospolite nr 6. 2002.
- [8] *Uberman Ryszard, Uberman Robert*: Podstawy wyceny wartości złóż kopalin. Teoria i praktyka, Wyd. IGSMiE PAN, Kraków 2008.

ATY PRAWA

- 1) Dekret z dnia 6 maja 1953r. Prawo górnicze (Dz. U. z 1978 r. Nr 4 poz. 12).
- 2) Ustawa z dnia 26 lutego 1982r o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 1986 r. Nr 8, poz. 44).
- 3) Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (załącznik do Obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1991r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 6 poz. 26 i 27).
- 4) Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228 poz. 1947 z późn. zm.).
- 5) Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2004r. Nr 121 poz. 1266 z późn. zm.).
- 6) Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz. U. Nr 162, poz. 1112 z późn. zm.).
- 7) Ustawa z dnia 27 lipca 2001r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 110, poz. 1190)
- 8) Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 (Dz. U. Nr 210, poz. 2037).
- 9) Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. Nr 138, poz. 865).
- 10) Projekt ustawy Prawo geologiczne i górnicze, druk sejmowy nr 1696.
- 11) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1982 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych oraz dostosowania przepisów ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw do specyfiki niektórych przedsiębiorstw (załącznik do obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 15 maja 1986 r. Dz. U. Nr 23, poz. 113).
- 12) Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 października 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu likwidacji kopalń, ustalania wysokości odpisów i terminów przekazywania środków na ten fundusz oraz ich wykorzystania (Dz. U. Nr 90, poz. 1010).
- 13) Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu likwidacji zakładu górniczego (Dz. U. Nr 108, poz. 951).
- 14) Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 stycznia 2004 r. w sprawie dotacji na finansowanie likwidacji kopalń (Dz. U. Nr 18, poz. 171).
- 15) Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie dotacji budżetowej przeznaczonej na likwidację kopalń, działań wykonywanych po zakończeniu likwidacji kopalń oraz naprawiania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego (Dz. U. Nr 118 poz. 751).