

# Antoni Agopszowicz

---

## Wstęp

---

Prawne Problemy Górnictwa 2, 7-10

---

1978

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Niniejszy tom „Problemów prawnych górnictwa” zawiera w przeważającej mierze wyniki badań podjętych przez Katedrę, a później Zakład Prawa Górniczego w celu opracowania optymalnego modelu regulacji prawnej, obejmującej wszelkie formy korzystania z wnętrza ziemi. Nie dezaktualizuje tych poczynań ustawa z 26 listopada 1977 roku o zmianie prawa górniczego (Dz.U. nr 35, poz. 151), nie prowadzi ona bowiem ani do uproszczenia, ani do ujednoczenia obowiązującego stanu prawnego, ani wreszcie do zastąpienia w wystarczającym zakresie przestarzałych instytucji nowymi, odpowiadającymi aktualnym i przyszłym potrzebom obrotu. Na szczegółowe omówienie zmian wprowadzonych wspomnianą ustawą będzie czas w terminie późniejszym, gdy ukażą się zapowiedziane przepisy wykonawcze. Na razie można je tylko pokrótce zasygnalizować.

Zmienia się więc przede wszystkim zasięg regulacji objętej prawem górnictwem, oprócz bowiem tradycyjnych form górnictwa w postaci poszukiwania, rozpoznawania (wykonywania prac geologicznych związanych z ruchem zakładu górniczego) i wydobywania kopalín, obejmuje ona bezzbiornikowe magazynowanie kopalín w górotworze lub w podziemnych wyrobiskach skalnych (art. 12\* pr. górn.). Potrzeba poddania tego rodzaju działalności regulacji prawnej nie budziła od dawna wątpliwości. Nie jest zatem zrozumiałe, dlaczego ma ona zależeć od uznania Rady Ministrów. Co innego, gdyby przepisy wykonawcze miały zawierać dyrektywy dotyczące odpowiedniego stosowania prawa górniczego do tego zakresu odniesienia i je uzupełniały, reguł bowiem normujących wydobywanie kopalín nie daje się bez żadnych zmian stosować do ich magazynowania. Kompetencja więc Rady Ministrów, polegająca na możliwości poddania tego rodzaju działalności w całości lub w części przepisom prawa górniczego, wydaje się z tego punktu widzenia niewystarczająca.

Mniejsze wątpliwości budzi kompetencja tego organu, jeśli chodzi o określenie zakresu stosowania prawa górniczego do kopalín znajdujących się w złożach naturalnych, położonych w granicach morza terytorialnego i szelfu kontynentalnego (art. 4 pr. górn.). Będzie ją można ocenić dopiero łącznie z postanowieniami ustawy o polskim szelfie kontynentalnym. Narzuca się jednakże uwaga, iż trudności, jakie się w tym zakresie mogą wyłonić, dotyczyć będą nie tyle stosowania prawa górniczego, ile właściwości organów administracji (w szczególności

---

\* Tekst jednolity, Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12.

terenowych) w zakresie bezpieczeństwa żeglugi, rybołówstwa i ochrony środowiska. Nie dostrzeżono natomiast potrzeby dostosowania przepisów prawa górniczego do przyszej eksploatacji dna mórz i oceanów poza granicami szelfu kontynentalnego, któremu to zagadnieniu poświęcony jest odrębny artykuł.

Pośród innych zmian należy wskazać na wprowadzenie do prawa górniczego nowego działu regulującego projektowanie i budowę zakładu górniczego (art. 13—19 pr. górn.). Zabieg ten wiąże się z art. 1 ust. 2 pr. budowl. z 24 października 1974 roku (Dz.U. nr 38, poz. 229). Stosownie do jego treści przepisów tego prawa, z wyjątkiem odnoszących się do ochrony środowiska (art. 13—17) oraz ustalania miejsca realizacji inwestycji budowlanych (art. 20—24), nie stosuje się do objętych prawem górnicznym wyrobisk górniczych oraz obiektów budowlanych zakładów górniczych. Jednakże zabieg polegający na przeniesieniu, bez istotnych zmian, do prawa górniczego niektórych przepisów prawa budowlanego podważa celowość takiego rozwiązania. Wątpliwości pogłębia utrzymany w mocy art. 33 (dawny art. 25 ust. 2 pr. górn.) w zakresie, w jakim dotyczy on stosowania prawa budowlanego do zakładów górniczych.

Pozytywnie trzeba ocenić natomiast zmiany co do tworzenia obszarów górniczych (art. 23 pr. górn.). Najistotniejsze w tym względzie są postanowienia nakazujące określenie w zarządzeniu (chyba raczej w decyzji) o utworzeniu obszaru górniczego przewidywanego zasięgu wpływów eksploatacji złoża kopaliny na powierzchnię oraz uzgodnienie tej decyzji z organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. W ślad za tym nie poszły jednakże odpowiednie zmiany przepisów regulujących prawa i obowiązki w zakresie wytyczania granicy obszarów górniczych (art. 25—29 pr. górn.) nie rozciągnięto ich bowiem na strefy wpływów eksploatacji na powierzchnię, co wzmocze tylko niepewność wynikającą z konieczności stosowania art. 37 pr. górn. i tak już istniejącą na gruncie dotychczasowej regulacji prawnej.

Dalsza wątpliwość, osłabiająca pozytywną ocenę dokonanych zmian, wynika z niedostatecznie określonych kompetencji organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Jeżeli bowiem spojrzeć na decyzję o ustanowieniu obszaru górniczego jako na zdarzenie rodzące określone relacje przestrzenne, staje się oczywiste, że może ona być podjęta, gdy jest zgodna z zatwierdzonym, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli zaś takiej zgodności brak, nie może być, jak się wydaje, wydana przed uprzednią zmianą i zatwierdzeniem tego planu w trybie przewidzianym uchwałą Rady Ministrów z 9 lipca 1976 roku w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (M.P. nr 31, poz. 135). Regulacja ta wyznacza zatem również kompetencje wojewody w zakresie wyrażenia zgody (lub jej braku) na ustanowienie obszaru górniczego.

Należy mieć nadzieję, że uchylene dawnego art. 13 ust. 1 pr. górn. podyktowane rzekomym brakiem potrzeby tworzenia obszarów górniczych ze względu na zamierzoną w przyszłości eksploatację nie spowoduje przewidywanych konsekwencji. Wskazano już bowiem, jak szkodliwe skutki wywiera nieodpowiednie zagospodarowanie powierzchni w okresie od rozpoznania złoża do chwili ustanowienia obszaru górniczego, w której to chwili może dopiero zacząć funkcjonować art. 37 pr. górn. Wydaje się nawet, iż nie ma przeszkód, ażeby organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego mogły występować z inicjatywą utworzenia obszaru górniczego, gdy wymagają tego względy na właściwe zagospodarowanie zarówno powierzchni ziemi, jak i jej wnętrza.

Dalsza zmiana polega na wyodrębnieniu przepisów dotyczących naprawiania szkód górniczych w odrębny dział i uzupełnieniu ich przepisami ogólnymi oraz przepisami o rekultywacji terenów górniczych; wszystko to pod tytułem „Ochrona tere-

nów górniczych". Ochrona ta ma przede wszystkim polegać na obowiązku zapobiegania szkodom; z porównania zaś treści art. 53 ust. 1 i art. 50 ust. 1 i 2 pr. gór. wynika, że obowiązek ten dotyczy nie tylko zapobiegania szkodom górniczym. Jest jednakże nader niejasne, jak daleko obowiązek ten sięga i co on obejmuje. Podobnie niejasne są przesłanki odpowiedzialności prewencyjnej założone przez normę prawną. Nie wnikając w dalsze szczegóły, można zauważyć, że obowiązek zapobiegania szkodom dawał się już uzasadnić na gruncie dawnego stanu prawnego. W aktualnym stanie powstaje zaś wątpliwość, w jakim wzajemnym stosunku pozostają do siebie wspomniane przepisy oraz przepisy dotyczące filarów ochronnych.

Zasadnicze wątpliwości budzi rozwiązanie dotyczące tworzenia programów ochrony terenów górniczych. Tworzy go bowiem przedsiębiorstwo górnicze i uzgadnia z terenowym organem administracji państwowej oraz z okręgowym urzędem górniczym. Ma to rodzić ten skutek, że wszelka działalność gospodarcza, w szczególności inwestycyjna, podejmowana na terenach górniczych, nie może naruszać ustaleń podjętych w takim programie ani też nie może ograniczać realizacji zadań w zakresie ochrony terenów górniczych (art. 52 ust. 1 i 3 pr. gór.). A więc nie plany zagospodarowania przestrzennego mają odgrywać rolę integracyjną i stymulacyjną, lecz ustanawiane poza jakąkolwiek kontrolą społeczną programy ochrony terenów górniczych. Należy jednak mieć nadzieję, że kompetencje wojewodów okażą się wystarczające w celu sprowadzenia tego środka prawnego do jego właściwego zadania.

Jest oczywiste, że przepisy o naprawianiu szkód górniczych i o rekultywacji terenów górniczych nie spełniają istotniejszej funkcji prewencyjnej.

Wśród tych pierwszych na podkreślenie zasługuje wprowadzenie budownictwa zastępczego jako formy kompensaty szkody górniczej zarówno w majątku poszkodowanych państwowych jednostek organizacyjnych, jak i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych. Nie potrafiono natomiast oderwać się od kazuistyki stosowanej w prawie górniczym w dawnym brzmieniu. Nie poniechano też kwestionowanej już w literaturze dyskryminacji niektórych kategorii poszkodowanych, w tym zwłaszcza państwowych jednostek organizacyjnych (por. art. 58 pr. gór. in fine). Nie uczyniono wreszcie niczego, aby usunąć wątpliwości, które wynikają z niejasnego brzmienia art. 53 ust. 1 pr. gór., a dotyczą przede wszystkim zasady odpowiedzialności oraz kręgu przedmiotów legitymowanych do żądania naprawienia szkody górniczej.

Zabieg zaś, który polega na utrzymaniu w mocy przepisów ustawy z 26 października 1971 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji (Dz.U. nr 27, poz. 249 z późn. zm.), wyłączonej jej zastosowanie do niektórych przypadków regulowanych prawem górniczym, między innymi do naprawiania szkód górniczych i wprowadzeniu do prawa górniczego przepisu odsyłającego do postanowień tejże ustawy (art. 91), musi budzić co najmniej zdziwienie z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej.

Pomijam dalsze zmiany o mniejszym znaczeniu praktycznym. Podkreślić należy, iż nie doczekał się nowelizacji art. 5 pr. gór., rodzący przecież największe i zasadnicze kontrowersje w literaturze.

Jaka zatem byłaby, wstępna ocena nowej regulacji prawnej? Otóż warto przy okazji przypomnieć, że w związku z powołaniem w 1970 roku Komisji do opracowania projektu zmian prawa górniczego skrytalizowały się wtedy dwa stanowiska. Według jednego z nich wobec braku istotniejszych przeszkód w stosowaniu prawa górniczego należało od razu przystąpić do opracowania nowego, nowoczesnego aktu prawnego, mającego je zastąpić. Według drugiego, konieczne było szybkie znówelizowanie prawa górniczego celem dostosowania go do aktualnych potrzeb, po czym dopiero miano przystąpić do opracowania nowego prawa górniczego. Czas pokazał,

że prawidłowy był postulat pierwszy, trudno bowiem uznać, że osiem lat to okres odpowiadający koncepcji szybkiej nowelizacji prawa górniczego.

Jeżeli teraz się zważy, że poza usunięciem luk powstałych przez niepotrzebne wyłączenia zawarte w prawie budowlanym i w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie wprowadzono żadnych takich istotniejszych innowacji, które nie dawały się uzasadnić lub nie były postulowane, nie wyłączając budownictwa zastępczego, co prawda nie bez pewnej inwencji twórczej, na gruncie starego stanu prawnego, to ocena nasuwa się sama. Nie sądzę, ażeby bilans korzyści i strat, wliczając w to czas stracony przy pracach przygotowawczych, był dodatni.

Kończąc tę wstępną refleksję nad nowelizacją prawa górniczego, pragnę przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że obecnie na czoło wysuwa się problematyka prawna związana, o czym już wspominałem, z eksploatacją dna mórz i oceanów poza zasięgiem jurysdykcji krajowej. Jesteśmy bowiem świadkami rodzenia się nowej dyscypliny — międzynarodowego prawa górniczego. Wprawdzie szósta sesja III Konferencji Prawa Morza nie przyniosła oczekiwanych w tym względzie rezultatów, jest to już jednak tylko kwestia czasu, być może jeszcze odległego. Da się też w przybliżeniu przewidzieć kształt przyszłych instytucji prawnych regulujących eksploatację zasobów mineralnych z dna mórz i oceanów. Celem podjęcia badań nad tą problematyką konieczne stało się zaproszenie do współpracy specjalistów z zakresu prawa międzynarodowego publicznego.

Drugą dziedziną badań, wymagającą współpracy przedstawicieli różnych specjalności, jest styk prawa rolnego i górniczego (sensu largo), igdyż w obu przypadkach chodzi o prawne formy korzystania z ziemi. Wszelkie poczynania nie dostrzegające tego powiązania są skazane — moim zdaniem — na niepowodzenie. Niniejszy zeszyt przynosi więc pierwsze, być może kontrowersyjne, próby w tym kierunku. O tyle też zatem nie stanowi on tylko i wyłącznie prezentacji dorobku Zakładu Prawa Górniczego.

Antoni Agopszowicz