

Ryszard Mikosz

Orzeczenie Odwoławczej Komisji do Spraw Szkód Górniczych z 16 kwietnia 1985 roku, nr rep. 282/IV

Prawne Problemy Górnictwa 10, 66-83

1987

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.

**Orzeczenie Odwoławczej Komisji do Spraw
Szkód Górniczych z 16 kwietnia 1985 roku,
nr rep. 282/IV/85. Glosa (wykładnia art. 65
i art. 84 ust. 3 prawa górniczego)**

Teza

1. Przepis art. 65 pr. górn. ma zastosowanie w przypadku żądania profilaktycznego zabezpieczenia zabytku przed wpływami eksploatacji górniczej; z uwagi na postanowienie art. 84 ust. 3 pr. górn., który przewiduje, że do wykonania kotwienia lub innych robót zapobiegawczych stosuje się odpowiednio przepisy o naprawieniu szkód górniczych.

2. Komisje do spraw szkód górniczych są związane decyzją wojewódzkiego konserwatora zabytków wydaną na podstawie art. 65 pr. górn. i względy ekonomiczne nie mogą decydować o sposobie naprawienia szkód górniczych lub wykonaniu robót zapobiegawczych, o ile pogląd ten nie zostanie podzielony przez konserwatora zabytków.

Z uzasadnienia

Okręgowa Komisja do Spraw Szkód Górniczych w G. orzeczeniem z 16 kwietnia 1984 r., nr rep. I-809-83/8/84, oddaliła wniosek Kopalni W.K. "K" w Ż. o profilaktyczne zabezpieczenie przed wpływami planowanych robót górniczych zabytkowego dworku położonego w R. przy ulicy Spółdzielczej 1, należącego do Barbary i Andrzeja M. W uzasad-

nieniu orzeczenia Okręgowa Komisja stwierdziła, iż przeprowadzone postępowanie dowodowe wykazało brak celowości zabezpieczenia. Wiąże się to ze złym stanem technicznym obiektu, niewspółmiernie wysokim w stosunku do wartości obiektu kosztem robót zabezpieczających oraz brakiem realnej możliwości wykonania przez właścicieli odbudowy i renowacji dworku. Wymienionych ustaleń dokonała Okręgowa Komisja na podstawie ekspertyzy budowlanej, opracowanej przez biegłego dr. Rudolfa M. z listopada 1983 r., oraz ekspertyzy Instytutu Technologii i Organizacji Budownictwa Politechniki Gliwickiej z kwietnia 1984 r., opracowanej pod naukowym kierownictwem prof. dr. inż. Leona R.

Od tego orzeczenia odwołanie złożyli Wojewódzki Konserwator Zabytków w K. oraz Barbara i Andrzej M. Wnieśli o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i zobowiązanie kopalni do wykonania robót zabezpieczających w przedmiotowym dworku. Nie zgodzili się ze stanowiskiem Okręgowej Komisji, iż z uwagi na zły stan techniczny obiektu nie jest celowe wykonywanie w nim zabezpieczeń przed wpływami planowanej eksploatacji górniczej. Powołali się na ekspertyzę opracowaną przez dr. Rudolfa M. w toku postępowania przed pierwszą instancją i stwierdzili, że możliwe jest wykonanie remontu dworku, który doprowadzi go do stanu gwarantującego normalne i bezpieczne użytkowanie. Taki remont zamierzają poszkodowani przeprowadzić we własnym zakresie.

W odpowiedzi na odwołanie Kopalnia W.K. "K" w pismach z 30 maja 1984 r. i 12 czerwca 1984 r. wniosła o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia. Kopalnia podzieliła stanowisko Okręgowej Komisji wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia.

Odwoławcza Komisja w toku przeprowadzonego postępowania dopuściła dowód z uzupełniającej opinii z lutego 1985 r., opracowanej przez biegłego dr. Rudolfa M., oraz z decyzji podsekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Sztuki z 28 listopada 1984 r. i pisma Kopalni W.K. "K" z 21 stycznia 1984 r. skierowanego do Ministerstwa Kultury i Sztuki.

Odwoławcza Komisja zważyła co następuje.

Rzeczą bezsporną jest w sprawie, że przedmiotowy dworek jest obiektem zabytkowym wpisanym do rejestru zabytków województwa katowickiego pod nr 528/66.

Z przedłożonej do akt sprawy tabeli charakteryzującej planowaną eksploatację górnictw (s. 4 akt Okręgowej Komisji) wynika, iż w rejonie położenia przedmiotowego dworku będą prowadzone roboty górnicze, które będą ujemnie oddziaływać na ten obiekt. Bezsporne zatem jest, iż w związku z wpływami robót górniczych zachodzi potrzeba wykonania w dworku robót zabezpieczających. Okręgowa Komisja, oddalając wniosek, przyjęła, iż wykonanie takich robót jest niecelowe, albowiem koszt wykonania zabezpieczeń jest niewspółmiernie wysoki w stosunku do wartości budynku.

Pogląd ten jest niesłuszny i wynika z pominięcia przez Okręgową Komisję treści przepisu art. 65 pr. górn. Z przepisu tego wynika, iż w przypadku wystąpienia szkody górniczej w nieruchomościach, budynkach lub innych częściach składowych nieruchomości uznanych za dobra kulturalne i podlegających ochronie na podstawie przepisów szczególnych o zakresie i sposobie naprawy szkody górniczej orzeka komisja do spraw szkód górniczych po zasięgnięciu opinii właściwego organu ochrony. Przepis ten ma zastosowanie w niniejszej sprawie z uwagi na postanowienie art. 84 ust. 3 pr. górn., który przewiduje, że do wykonania kotwienia lub innych robót zapobiegawczych stosuje się odpowiednio przepisy o naprawieniu szkód górniczych. Oznacza to, że komisje do spraw szkód górniczych są związane decyzją wojewódzkiego konserwatora zabytków i względy ekonomiczne, na które powołuje się Okręgowa Komisja, nie mogą decydować o sposobie naprawienia szkód górniczych lub wykonaniu robót zapobiegawczych, o ile pogląd ten nie zostanie podzielony przez konserwatora zabytków.

W niniejszej sprawie Wojewódzki Konserwator Zabytków jednoznacznie stwierdził, że przedmiotowy obiekt powinien być zabezpieczony przed wpływami eksploatacji górniczej. W tej sytuacji rzeczą za-

sadniczą jest ustalenie zakresu robót zabezpieczających i sposobu ich wykonania.

Rozpatrując ten problem, należy przede wszystkim stwierdzić, że w toku postępowania odwoławczego nastąpiły istotne zmiany stanu faktycznego w stosunku do stanu istniejącego bezpośrednio po złożeniu wniosku. Zmiany te są związane z urealnieniem planów eksploatacyjnych Kopalni W.K. "K". O ile bowiem z pierwotnie przedłożonej tabeli eksploatacyjnej wynikało, iż już w chwili obecnej obiekt powinien być zabezpieczony na wpływy IV kategorii zagrożenia górniczego, to w trakcie rozprawy - 16 kwietnia 1985 r. - przed Odwoławczą Komisją okazało się, że kopalnia do 1990 r. przeprowadzi eksploatację nie 12 pokładów węgla, a jedynie 2 (nr 340 i 342). W związku z tą zmianą wpływy planowanej eksploatacji górniczej będą odpowiadać II kategorii zagrożenia górniczego, nie zaś IV. Zwiększenie kategorii zagrożenia nastąpi dopiero po 1990 r., w następstwie podjęcia eksploatacji dalszych pokładów.

W związku ze zmienioną sytuacją górniczą zmienił się również i zakres przewidzianych do wykonania niezbędnych robót zabezpieczających. Stanowisko takie zajął biegły dr inż. Rudolf M. na rozprawie 16 kwietnia 1985 r. Z wypowiedzi biegłego wynika, iż w świetle przedstawionych przez kopalnię W.K. "K" nowych danych! dotyczących eksploatacji nie jest konieczne wykonywanie w chwili obecnej wszystkich robót zabezpieczających, o których mowa w ekspertyzie, i że roboty te można ograniczyć do podstemplowania budynku oraz sklepien piwnicznych. Ten zakres robót zabezpieczających gwarantuje zachowanie stateczności budynku, a uszkodzenia, jakie mogą powstać, będą nieznaczące i będą się mieścić w granicach II kategorii zagrożenia.

Uwzględniając to, Odwoławcza Komisja orzekła jak w sentencji.

Za słusznością takiego rozstrzygnięcia przemawia to, że nakazane roboty zabezpieczające są proste i możliwe do wykonania w bardzo krótkim czasie, co oprócz zabezpieczenia budynku przed wpływami eksploatacji górniczej umożliwi kopalni podjęcie eksploatacji pokładu

342. Od wykonania bowiem takich zabezpieczeń Okręgowy Urząd Górniczy uzależnił kontynuowanie eksploatacji górniczej na tym pokładzie. Okoliczność ta nie jest w przedmiotowej sprawie bez znaczenia, albowiem pozostaje do wyeksploatowania z tej ściany ponad 50 tys. ton węgla.

Rozstrzygnięcie niniejsze nie narusza interesu poszkodowanych i ogólnospołecznego, który ma związek z zabytkowym charakterem obiektu, albowiem roboty górnicze w pokładzie nr 342 zostaną już rozpoczęte w chwili obecnej, zaraz po wykonaniu zabezpieczeń ustalonych w niniejszym orzeczeniu i wpływy ich ujawnią się na powierzchni najprawdopodobniej do końca 1986 r. Zestawienie tej daty z datą dalszych planowanych robót górniczych umożliwi wykonanie pełnego zakresu robót zabezpieczających, o których mowa w dokumentacji opracowanej przez biegłego. Z wnioskiem o wykonanie takich robót może wystąpić każda ze stron oraz Wojewódzki Konserwator Zabytków. Rozwiązanie to ma również i tę zaletę, że łącznie z robotami zabezpieczającymi zostanie wykonana naprawa ewentualnych szkód górniczych oraz zostaną usunięte uszkodzenia związane ze stanem technicznym obiektu.

Z przedstawionych względów Odwoławcza Komisja na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. orzekła jak w sentencji. Rygor natychmiastowej wykonalności nadano orzeczeniu na podstawie art. 84 ust. 1 pr. górń.

O kosztach postępowania postanowiono po myśli § 31 ust. 2, § 51 i § 53 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie komisji do spraw szkód górniczych (Dz.U. nr 15, poz. 67).

Głos

I

Głosowane orzeczenie jest godne zainteresowania z kilku powodów, przede wszystkim jednak ze względu na przedmiot sporu. Rzadko zda-

rza się bowiem, by rozstrzygnięcie komisji do spraw szkód górniczych dotyczyło dobra kulturalnego¹, za zupełnie zaś wyjątkową wypadła uznać sytuację, w której rozstrzygnięcie dotyczy zabezpieczenia zabytku przed wpływami eksploatacji górniczej.

Wspomniana wyjątkowość sprawia, że na tle rozpatrywanego stanu faktycznego, a także samego rozstrzygnięcia wyłania się wiele zagadnień zasługujących na próbę dokładniejszego skomentowania. Szczególną uwagę wypada zwrócić zwłaszcza na stosunek reguł rządzących odpowiedzialnością prewencyjną przedsiębiorstwa górniczego do przepisów regulujących ustanawianie i eksploatację górniczych filarów ochronnych. Relacja ta bowiem nie rysuje się de lege lata całkiem wyraźnie. Jest to jednak zagadnienie dalsze. Dążność do zachowania właściwej kolejności rozważań skłania bowiem do wysunięcia na czoło uwag odnoszących się do ewentualnego zbiegu przepisów prawa górniczego² oraz ustawy z 16 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach³, w dalszej kolejności zaś uwag dotyczących podstawy prawnej roszczeń podmiotu zagrożonego wskutek robót górniczych prowadzonych przez przedsiębiorstwo górnicze oraz instrumentów prawnych służących ochronie jego dóbr.

¹Trudno o dokładne dane, albowiem nigdy dotąd nie prowadzono żadnych badań w tym przedmiocie. Niemniej jednak zarówno w literaturze, jak i publikowanym orzecznictwie brak jest, poza jednym wyjątkiem (por. przegląd orzecznictwa zamieszczony w niniejszym tomie), przykładów orzeczeń komisji do spraw szkód górniczych dotyczących dóbr kultury. Dokonywany w ostatnich latach regularny przegląd orzecznictwa (por. A. L i p i ń s k i: Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1979. "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. A g o p s z o w i c z. T. 5. Katowice 1982, s. 115 i n.; t e n ż e: Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1980. "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. A g o p s z o w i c z. T. 6. Katowice 1983, s. 106 i n.; t e n ż e: Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1981. "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. A g o p s z o w i c z. T. 7. Katowice 1984, s. 93 i n.), poza wspomnianym wyjątkiem, wydaje się być potwierdzeniem zjawiska, o którym mowa.

²Dekret z 6 maja 1953 r., tekst jednolity Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12 z późn. zm.

³Dz.U. nr 10, poz. 48.

II

Jedynym przepisem prawa górniczego wyraźnie nawiązującym do sytuacji prawnej zabytku uszkodzonego wskutek robót górniczych jest art. 65. Według jego treści, w przypadku wystąpienia szkody górniczej w nieruchomościach, budynkach lub innych częściach składowych nieruchomości uznanych za dobra kulturalne i podlegających ochronie na podstawie przepisów szczególnych, o zakresie i sposobie naprawy szkody orzeka komisja do spraw szkód górniczych po zasięgnięciu opinii właściwego organu ochrony. Z kolei art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach stanowi, że właściwy wojewódzki konserwator zabytków może nakazać przywrócenie zabytku lub jego otoczenia do stanu poprzedniego na koszt osoby, która naruszyła przepisy art. 27 ustawy⁴. W sferze kompensacji jest możliwy zatem zbieg przepisów obu wspomnianych aktów, prowadzący w konsekwencji do pytania, kto i na jakiej podstawie prawnej powinien rozstrzygać przypadki pozostające we wspólnym polu.

Rozpatrywany stan faktyczny w zasadzie zwalnia od odpowiedzi na to pytanie, albowiem dotyczy on przypadku, gdy szkoda nie została jeszcze wyrządzona, a jedynie grozi zabytkowi. Na marginesie warto jedynie odnotować, że problem wzajemnego stosunku obu aktów prawnych nie spotkał się z żywym zainteresowaniem doktryny i jak dotąd można w literaturze znaleźć jeden tylko wyraźny pogląd skłania-

⁴Stosownie do art. 27 ust. 1 bez zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków nie wolno zabytków burzyć, niszczyć, przerabiać, odnawiać, rekonstruować, konserwować, zabudowywać, odbudowywać, zdobić, uzupełniać, rozkopywać ani dokonywać żadnych innych zmian. Z kolei w myśl art. 27 ust. 2 ustawy bez zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków nie wolno przenosić zabytków nieruchomości z naruszeniem skomponowanego lub ustalonego tradycją układu terenowego ani też przenosić lub wnosić zabytków ruchomych z naruszeniem skomponowanych lub ustalonych tradycją wnętrza budownictwa świeckiego i sakralnego. Przepis art. 27 ust. 1 stosuje się również do robót mogących przyczynić się do zeszpecenia otoczenia zabytku nieruchomego lub widoku na ten zabytek.

jący się do przyjęcia, że ustawa jako późniejsza i szczególna wyłącza zastosowanie przepisów prawa górniczego⁵. Pogląd ten wydaje się iść zbyt daleko, chociażby ze względu na brzmienie art. 74 pr. górn.⁶, zagadnienie wymaga jednak bardziej szczegółowych badań.

Ustalenia wymaga natomiast wzajemna relacja obu aktów prawnych w sferze prewencji. W tym zakresie sytuacja wydaje się być jeszcze mniej klarowna, nieliczne bowiem przepisy ustawy, jakie mogłyby ewentualnie być uwzględnione, są niezmiernie ogólne. Bez wątplenia nie znajdzie w tym przypadku zastosowania art. 21 ust. 1 ustawy wymagający zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie wszelkich prac i robót przy zabytku. Roboty górnicze bowiem nie są, nawet przy bardzo ekstensywnej wykładni tego pojęcia, pracami przy zabytku⁷. Nie znajdzie również - jak się wydaje - zastosowania reguła wyrażona w art. 28 ust. 1 ustawy, w myśl której wojewódzki konserwator zabytków może zakazać wszelkich czynności podjętych bez zachowania przepisów art. 27 ustawy⁸. Przepis art. 28 wymaga bowiem, aby wspomniane czynności zostały już podjęte, nadto by były one prowadzone bez wymaganego ustawą zezwolenia konserwatora, sytuacja taka zaś nie miała miejsca w rozpatrywanym stanie faktycznym. Skądinąd zresztą ani z ustawy, ani z żadnego przepisu prawa

⁵A. A g o p e z o w i c z: Odpowiedzialność za szkody wyrządzone robotami górniczymi. Warszawa 1964, s. 150.

⁶Stosownie do treści art. 74 pr. górn, w sprawach unormowanych rozdziałem II działu V prawa górniczego (zapobieganie szkodom górniczym i ich naprawa) orzekają komisje do spraw szkód górniczych; w pierwszej instancji okręgowe komisje do spraw szkód górniczych przy okręgowych urzędach górniczych, w drugiej instancji - Odwoławcza Komisja do Spraw Szkód Górniczych przy Wyższym Urzędzie Górniczym.

⁷Potwierdza to również rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 24 sierpnia 1964 r. w sprawie zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytkach i archeologicznych prac wykopaliskowych (Dz. U. nr 31, poz. 197) wydane na podstawie art. 21 ustawy.

⁸Por. przyp. 4.

górniczego⁹ nie wynika, aby roboty górnicze, których skutki mogą dotknąć zabytku, wymagały zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. W szczególności milczą na ten temat przepisy dotyczące sporządzania i zatwierdzania planów ruchu zakładu górniczego¹⁰. Najwyraźniej prewencyjny charakter ma przede wszystkim art. 37 ust. 1 ustawy, w myśl którego w razie uzasadnionej obawy zniszczenia lub uszkodzenia zabytku wojewódzki konserwator zabytków może zabezpieczyć ten zabytek przez ustanowienie tymczasowego zajęcia, aż do chwili usunięcia niebezpieczeństwa. Środek ten jednak, co oczywiste, trudno uznać za skuteczny i możliwy do zastosowania w przypadku zagrożenia zabytku robotami górnicznymi.

W sumie zatem zbieg przepisów prawa górniczego z którymkolwiek z powołanych przepisów ustawy z 1962 r. nie wydaje się możliwy. Może on natomiast mieć miejsce poprzez regulację zawartą w prawie górnicznym. Żądanie profilaktycznego zabezpieczenia zabytku jest bowiem bez wątpienia roszczeniem o zapobieżenie szkodzie, o czym szerzej będzie jeszcze mowa w dalszych rozważaniach. Stąd też, stosownie do treści art. 56 pr. górn., do rozstrzygnięcia takiego żądania powinny znaleźć zastosowanie odpowiednio stosowane przepisy o naprawie szkód górniczych, w których ramach zaś cytowany już art. 65 pr. górn. Ustawa z 1962 r. o tyle zatem modyfikuje zasady zapobiegania szkodom określone prawem górnicznym, o ile komisja do spraw szkód górniczych powinna uwzględnić stanowisko właściwego organu ochrony, w postaci opinii wydanej na podstawie art. 65 pr. górn. Powstaje zatem pytanie, jaki jest charakter prawny wspomnianej "opinii".

⁹Prawo górnicze dopuszcza możliwość wyłączenia spod eksploatacji górniczej złoża kopaliny z części obszaru górniczego, jeżeli tego wymaga zachowanie rzeczy mającej wartość zabytkową (art. 32 pr. górn.), w tym przypadku jednak wstrzymanie robót następuje w odmiennym trybie, w zasadzie bez udziału wojewódzkiego konserwatora zabytków.

¹⁰Por. art. 99 i n. pr. górn. oraz zarządzenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 9 września 1967 r. w sprawie zasad sporządzania oraz trybu zatwierdzania planów ruchu zakładów górniczych (Mon. Pol. nr 52, poz. 261 z późn. zm.).

Komisja Odwoławcza, polemizując ze stanowiskiem wyrażonym w orzeczeniu pierwszej instancji, poszła w tym względzie bardzo daleko. Uznała ona bowiem, że "komisje do spraw szkód górniczych związane są decyzją wojewódzkiego konserwatora zabytków i względy ekonomiczne nie mogą decydować o sposobie naprawiania szkód górniczych lub wykonaniu robót zapobiegawczych, o ile pogląd ten nie zostanie podzielony przez konserwatora zabytków". Stanowisko takie należy w zasadzie aprobować. Co prawda nie ulega wątpliwości, że "opinia" wojewódzkiego konserwatora zabytków nie może być utożsamiana z jego decyzją, jednak - jak podkreślono w literaturze - opinia wiąże organ prowadzący postępowanie w ocenie tych elementów stanu faktycznego, których ocenianie leży w ramach kompetencji drugiego organu¹¹. Z treści art. 65 pr. gór. wynika, że opinia, o której mowa, dotyczyć ma tylko dwóch elementów rozstrzygnięcia dokonywanego przez komisję: zakresu i sposobu naprawy szkody. W tej sferze zatem organ ten jest zobowiązany do uwzględnienia stanowiska wojewódzkiego konserwatora zabytków, co może spowodować w konsekwencji modyfikację ustawowych reguł prawa górniczego rządzących naprawieniem szkód górniczych. W szczególności stanowisko właściwego organu ochrony może wpłynąć na zmianę sposobu naprawienia szkody (zapobieżenie szkodzi), albowiem względy gospodarcze, o których mowa w art. 57, 58 i 59 pr. gór., nie mogą w tym przypadku decydować zarówno o wyborze formy zabezpieczenia zabytku przed grożącą szkodą, jak i o celowości takiego zabiegu.

Na marginesie kilku uwag wymaga sytuacja prawna wojewódzkiego konserwatora zabytków. W ramach toczącego się postępowania nie jest on bez wątpienia stroną stosunku prawnego łączącego przedsiębiorstwo górnicze i zagrożonego. Nie sposób również założyć, że istnieje

¹¹Por. J. F i l i p e k: Znaczenie określeń "w porozumieniu", "w uzgodnieniu", "za zgodą" i im. podobnych w systemie prawnym zarządzania gospodarką narodową. "Krakowskie Studia Prawnicze" 1973, R. IV, s. 140.

je stosunek administracyjnoprawny, w którym komisja do spraw szkód górniczych mogłaby zajmować pozycję nadrzędną względem konserwatora. Podobnie wykluczona wydaje się być sytuacja odwrotna. Trzeba zatem przyjąć, że komisja do spraw szkód górniczych i wojewódzki konserwator zabytków są organami, z których każdy w swoim zakresie rozstrzyga o sytuacji prawnej adresatów aktu administracyjnego. Nie może natomiast uczynić tego jeden organ w stosunku do drugiego. Dlatego też konserwator zabytków nie może być stroną w postępowaniu administracyjnym przed komisją, nie ma bowiem do tego materialnoprawnej podstawy. Może natomiast w postępowaniu tym wyrazić swoją opinię, do tego upoważnia bowiem art. 65 pr. górn.

III

Do oceny prawidłowości dokonanego rozstrzygnięcia niezmiernie istotne znaczenie ma ustalenie podstawy prawnej roszczenia służącego podmiotowi zagrożonemu wskutek robót górniczych prowadzonych przez przedsiębiorstwo górnicze. Komisja Odwoławcza uznała, że żądanie dotyczące profilaktycznego zabezpieczenia przed wpływami eksploatacji górniczej znajduje oparcie w treści art. 84 pr. górn. Wypada zatem przypomnieć, że w myśl tego przepisu w razie zagrożenia wskutek robót górniczych bezpieczeństwa i całości budynków lub innych części składowych nieruchomości komisja do spraw szkód górniczych może w drodze orzeczenia nakazać wykonanie kotwienia zapobiegawczego lub innych robót zapobiegawczych. Orzeczenie to powinno określić zakres wykonania kotwienia zapobiegawczego lub innych robót zapobiegawczych oraz osobę obowiązaną do wykonania tych robót.

Stanowisko takie nie jest przekonujące. Pomija ono bowiem w zupełności regulację dotyczącą prewencyjnej odpowiedzialności przed-

siębiorstwa górniczego¹². Tymczasem art. 50 ust. 3 pkt 1 pr. górń. w sposób nie budzący wątpliwości nakłada na przedsiębiorstwo górnicze obowiązek zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku oraz w obiektach i urządzeniach położonych na terenach górniczych przez stosowanie w terminie technicznie możliwym i gospodarczo uzasadnionym odpowiedniej profilaktyki. Z kolei art. 56 pr. górń., o którym była już mowa, nakazuje do wspomnianej działalności odpowiednio stosować przepisy o naprawie szkód górniczych.

W świetle powołanych przepisów wydaje się zatem nie budzić wątpliwości, że zawsze w przypadku, gdy pojawi się stan zagrożenia szkoda, o której mowa w art. 50 ust. 3 pkt 1 pr. górń., podstawy prawnej roszczenia zagrożonego należy poszukiwać we wspomnianym przepisie. Na podstawie art. 50 pr. górń. można bowiem, co niezmiernie istotne, wystąpić z roszczeniem już w chwili, kiedy powstaje prawdopodobieństwo wystąpienia przyczyny, a więc przed podjęciem robót górniczych. Artykuł 84 pr. górń. wymaga natomiast, aby stan zagrożenia powstał wskutek wspomnianych robót, moment wymagalności roszczenia ulega zatem znacznemu przesunięciu w czasie.

Głosowane orzeczenie stanowi bodaj najbardziej przekonującą ilustrację sygnalizowanej różnicy. Z rozpatrywanego stanu faktycznego zdaje się bowiem wynikać, że roboty górnicze nie były jeszcze prowadzone. W tym stanie rzeczy zaś, niezależnie od możliwych sposobów interpretacji art. 84 pr. górń., odpada możliwość sięgnięcia do tego ostatniego.

Na marginesie można przy tym dodać, że utrzymanie w mocy regulacji zawartej w art. 84 pr. górń., mimo wprowadzenia w znowelizowanym prawie górniczym¹³ przepisów dotyczących odpowiedzialności pre-

¹²Por. A. Agopszowicz: Obowiązek zapobieżenia szkodzi. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 168 i n.; t e n z e; Zarys systemu prawnego górnictwa. T. 2. Katowice 1980, s. 63 i n.

¹³Przepisy dotyczące prewencyjnej odpowiedzialności przedsiębiorstwa górniczego zostały wprowadzone do prawa górniczego ustawą

wencyjnej, może stanowić tylko dodatkowy argument wspierający wcześniej wypowiedziany pogląd, w myśl którego art. 84 pr. górń. podobnie jak art. 82 i 83 tego prawa, należy do środków incydentalnych służących celom doraźnym, nie zaś ostatecznemu rozstrzygnięciu sporu¹⁴. Za takim poglądem przemawia też w dalszym ciągu zastosowana w prawie górniczym systematyka.

IV

Sygnalizowano już, że wzajemny stosunek zasad rządzących zapobieganiem szkodom górniczym¹⁵ oraz przepisów o filarach ochronnych nie rysuje się de lege lata jasno. Obie regulacje zmierzają w zasadzie do osiągnięcia tego samego celu, którym jest - generalnie rzecz biorąc - ochrona określonych dóbr przed negatywnymi skutkami robót górniczych. Następuje to jednak za pomocą zróżnicowanych instrumentów, na ogół niedostatecznie ze sobą zsynchronizowanych.

Przepisy dotyczące obowiązku zapobiegania szkodom górniczym zostały już częściowo powołane. W ich uzupełnieniu przypomnieć wypada, że ochrona terenów górniczych¹⁶ obejmuje w szczególności nieru-

z 26 listopada 1977 r. o zmianie Prawa górniczego (Dz.U. nr 35, poz. 151).

¹⁴Por. A. Agopszowicz: Odpowiedzialność..., s. 180 i n.; tenże: Zarys..., s. 75 oraz przyp. 76 zamieszczony na tej stronie; por. również R. Mikosz: Głosa do orzeczenia Odwoławczej Komisji do Spraw Szkód Górniczych z dnia 29 stycznia 1982 r., nr rep. 917/IV/81. "Przegląd Prawa i Administracji" [w druku].

¹⁵Z treści cytowanego już art. 50 ust. 3 pkt 1 pr. górń. wynika, iż chodzi nie tylko o szkody górnicze (por. A. Agopszowicz: Przesłanki określające obowiązki przedsiębiorstwa górniczego w zakresie zapobiegania szkodom innym niż górnicze. "Problemy Prawne Górniczość". Red. A. Agopszowicz. T. 3. Katowice 1979, s. 7 i n.), w celu uproszczenia posługuje się jednak pojęciem "szkody górniczej". Poza zakresem zainteresowań pozostaje natomiast odpowiedzialność prewencyjna przedsiębiorstwa górniczego oparta na art. 439 k.c.

¹⁶Stosownie do treści art. 49 pr. górń. przez teren górniczy rozumie się ogół nieruchomości i ich części składowych objętych granicami jednego lub kilku obzarów górniczych i zasięgiem wpływów na powierzchnię eksploatacji górniczej złóż w tych obzarach. Por.

chomości, budynki lub inne części składowe nieruchomości wraz z przynależnościami, a także urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego, linie kolejowe oraz inne podobne urządzenia połączone z nieruchomością.

Z kolei § 1 ust. 1 rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 18 kwietnia 1963 r. w sprawie górniczych filarów ochronnych¹⁷ stanowi, że istniejące lub projektowane trwałe obiekty budowlane i urządzenia na powierzchni i pod ziemią, wymagające ich zachowania ze względów gospodarczych, naukowych i kulturalnych oraz ze względu na użyteczność publiczną i obronność państwa, a także tereny podlegające ochronie na mocy przepisów szczególnych chroni się przed wpływami robót górniczych filarami ochronnymi. Stosownie do § 1 ust. 2 rozporządzenia filarem ochronnym jest ta część obszaru górniczego, w której dla zabezpieczenia chronionych obiektów przed szkodami wskutek robót górniczych prowadzenie tych robót może być dozwolone pod szczególnymi warunkami zapewniającymi w dostateczny sposób ochronę przed tymi szkodami¹⁸.

Cytowane przepisy wyraźnie wskazują, że mimo podobieństwa celów obu porównywanych unormowań nie brak między nimi istotnych różnic. Pojawiają się one m.in. w odniesieniu do zakresu obu regulacji. Filar ochronny bowiem może być ustanowiony także dla projektowanych obiektów i urządzeń, możliwe jest również objęcie nim dóbr znajdujących się pod powierzchnią ziemi. Regulacja dotycząca ochrony terenów górniczych nie sięga tak daleko, albowiem obejmuje ona tylko

A. A g o p s z o w i c z: Zarys systemu prawnego górnictwa. T. 1. Katowice 1979, s. 87 i n.; A. L i p i ń s k i: Z problematyki prawnej ochrony terenów górniczych. "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. A g o p s z o w i c z: T. 3. Katowice 1979, s. 22 i n.; R. M i k o s z, W. P a ń k o: Funkcja programu ochrony terenów górniczych w zakresie planowania przestrzennego. PUG 1978, nr 10, s. 251 i n.; R. M i k o s z: Tereny górnicze w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W: Zagadnienia prawne ochrony środowiska. Red. K. P o d g ó r s k i. Katowice 1981, s. 157 i n.

¹⁷Dz. U. nr 18, poz. 98.

¹⁸Roboty górnicze mogą jednak również być zakazane (por. § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia).

dobra już istniejące oraz jedynie znajdujące się na powierzchni. Jednak filarem ochronnym mogą zostać objęte tylko dobra położone w granicach obszaru górniczego¹⁹, które to ograniczenie ze zrozumiałych względów nie dotyczy ochrony realizowanej w trybie terenu górniczego.

Wydaje się jednak, że nie te elementy odgrywają decydującą rolę w omawianej materii. Zasadniczych różnic dopatrywać się bowiem należy w intensywności ochrony. Przepisy regulujące prewencyjną ochronę terenu górniczego zmiierzają jedynie do ograniczenia ujemnych skutków działalności przedsiębiorstwa górniczego. Jest to wyraźnie widoczne chociażby na tle § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych²⁰. Przepis ten stanowi bowiem, że ochrona terenów górniczych polega w szczególności na stosowaniu przez przedsiębiorstwo górnicze i innych użytkowników tych terenów m.in. środków profilaktyki inżyniersko-budowlanej w celu o g r a n i c z e n i a ujemnych skutków, jakie działalność górnicza może wywołać w zagospodarowaniu terenu górniczego. Ustawodawca założył zatem niejako, o czym świadczy także brzmienie wielu dalszych przepisów, że za pomocą regulacji dotyczącej ochrony terenów górniczych nie daje się osiągnąć efektu w postaci całkowitej eliminacji zagrożenia oznaczonych dóbr. Skutek ten jest natomiast możliwy do uzyskania, jeśli sięgnąć do instytucji filara ochronnego, aczkolwiek obowiązującą w tym zakresie regulację trudno uznać za wyczerpującą. Będzie o tym zresztą jeszcze mowa. W tym miejscu przypomnieć wypada, że filar ochronny ustanawia się przede wszystkim wtedy, gdy przewidywane wielkości odkształceń spowodowanych robotami górniczymi przekraczają wielkości

¹⁹W świetle definicji terenu górniczego (por. przyp. 16) nie ulega wątpliwości, że obszar górniczny obejmuje przestrzeń mniejszą aniżeli teren górniczny.

²⁰Dz. U. nr 15, poz. 64.

odkazań dopuszczalne dla chronionych obiektów i uzasadniają konieczność zachowania szczególnych warunków lub stosowania szczególnej techniki górniczej (§ 2 ust. 1 rozporządzenia). Eksploatacja górnicza w obrębie filara ochronnego może być dozwolona tylko w przypadkach, gdy jej wpływy nie przeszkadzają użytkowaniu chronionego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, a prowadzenie tej eksploatacji jest technicznie i ekonomicznie uzasadnione przy uwzględnieniu zastosowania niezbędnych środków dla zabezpieczenia chronionego obiektu (§ 15 ust. 3 rozporządzenia).

Inna jest zatem funkcja obu porównywanych ze sobą instytucji. O ile bowiem teren górniczy m.in. poprzez program jego ochrony²¹ ma służyć integracji działań różnych podmiotów gospodarujących w jego obrębie, przy zachowaniu jednak prymatu funkcji uprawnień służących przedsiębiorstwu górniczemu, o tyle w przypadku filara ochronnego rzecz ma się odwrotnie. Wtedy bowiem pierwszeństwo należy się uprawnieniom służącym w odniesieniu do chronionych dóbr. Dominacja tych ostatnich nad uprawnieniami górniczymi przedsiębiorstwa górniczego przejawia się m.in. koniecznością uzyskania zezwolenia okręgowego urzędu górniczego na prowadzenie robót górniczych w obrębie filara ochronnego, w oznaczonych zaś przypadkach w zakazie prowadzenia tych robót (§ 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia).

Niezależnie jednak od istniejących różnic obie omawiane instytucje, służąc ochronie prewencyjnej, mogą i powinny wzajemnie się uzupełniać. W praktyce nie zawsze może to mieć miejsce, przede wszystkim ze względu na sygnalizowany już brak instrumentów, które by je w dostatecznym stopniu integrowały. Jest to wyraźnie widoczne chociażby na tle wzajemnego stosunku kompetencji okręgowego urzędu górniczego oraz komisji do spraw szkód górniczych. Ustanowienie bowiem filara ochronnego przez okręgowy urząd górniczy oznacza, że istnieje

²¹Por. literaturę wskazaną w przyp. 16.

ję w jego obrębie dobra wymagające ochrony prewencyjnej. Urząd górniczy, podejmując decyzję, nie jest jednak władny nałożyć na przedsiębiorstwo górnicze dalej idących obowiązków w postaci pozytywnych działań. Może to nastąpić jedynie w trybie art. 50 pr. gór., w tym zaś zakresie kompetencje przysługują wyłącznie komisji do spraw szkód górniczych. Można zatem przyjąć, że okręgowy urząd górniczy orzeka co do zasady, konkretyzacja zaś obowiązków, w sytuacji, gdy jest to niezbędne, następuje w drodze orzeczenia komisji. Stan taki trudno uznać za właściwy tym bardziej, że brak instrumentu synchronizującego poczynania obu organów. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że ustanowienie filara ochronnego nie w każdym przypadku będzie środkiem wystarczającym i nie może oznaczać wyłączenia odpowiedzialności przedsiębiorstwa górniczego opartej na art. 50 pr. gór. Problem nie powstanie co prawda, gdy w rachubę wejdzie całkowity zakaz eksploatacji filara, pozostanie natomiast nadal otwarty, gdy roboty górnicze - czy to w ograniczonym zakresie, czy przy zachowaniu szczególnych warunków - będą jednak w dalszym ciągu prowadzone. Nie budzi bowiem wątpliwości, że mogą one spowodować stan zagrożenia szkodą, którego odwrócenie nie zawsze będzie możliwe za pomocą instrumentów przewidzianych w §§ 21 - 24 rozporządzenia z 1963 r. Prawidłowo realizowana ochrona interesów zagrożonego wymaga zatem, aby w takim przypadku, jeśli tylko zostaną spełnione przesłanki założone w art. 50 pr. gór., przedsiębiorstwo górnicze odpowiadało w trybie tego przepisu, bez względu na to czy zagrożony obiekt jest chroniony filarem ochronnym, czy nie.

Niedostateczna synchronizacja kompetencji urzędu górniczego i komisji do spraw szkód górniczych występuje również w kierunku niejako odwrotnym, co jest wyraźnie widoczne na tle głosowanego orzeczenia. Okręgowy urząd górniczy uzależnił bowiem udzielenie zezwolenia na eksploatację filara²² od zabezpieczenia zabytku przed jej spo-

²²Z uzasadnienia głosowanego orzeczenia nie wynika w sposób nie-

dziewanymi skutkami, o tym zaś władna jest orzec wyłącznie komisja do spraw szkód górniczych²³. Brak z kolei instrumentu, za pomocą którego urząd ten mógłby wpłynąć na wydanie takiego orzeczenia.

V

Na koniec kilka uwag w odniesieniu do zakresu roszczenia. Komisja Odwoławcza uznała je w części za przedwczesne, biorąc przede wszystkim pod uwagę zmianę planów eksploatacyjnych przedsiębiorstwa górniczego i wypowiedzianą na tym tle opinię biegłego. Pogląd ten trudno ocenić, albowiem uzasadnienie głosowanego orzeczenia nie zawiera dostatecznych przesłanek umożliwiających zajęcie wyraźnego stanowiska. W świetle posiadanych informacji wydaje się jednak, iż pogląd Komisji zasługuje na aprobatę. Nie do przyjęcia jest natomiast zastosowana w tym przypadku forma, zwłaszcza zaś fakt, że nie została wskazana jakakolwiek podstawa prawna rozstrzygnięcia. Jeśli bowiem Komisja uznała część roszczeń zagrożonych za przedwczesne, a tym samym nie zasługujące na uwzględnienie, wówczas powinna je oddalić, co jednak nie nastąpiło. Uzasadnieniem zaś dla takiego zabiegu, czego również brak w głosowanym orzeczeniu, powinny być właśnie przepisy regulujące prewencyjną odpowiedzialność przedsiębiorstwa górniczego. W chwili orzekania nie było bowiem gospodarczo uzasadnione dokonywanie zabezpieczeń, jakie okazały się konieczne dopiero przed 1990 r., kiedy to jest planowana eksploatacja pokładu nr 342.

Ryszard MIKUSZ

zbity, że dla zabytkowego dworku został ustanowiony filar ochronny. Sformułowanie nawiązujące do zgody urzędu górniczego na eksploatację pozwala jednak z dużym prawdopodobieństwem założyć, iż decyzja taka została podjęta.

²³Orzeczenie komisji do spraw szkód górniczych jest zatem w tym stanie rzeczy konieczną przesłanką do wydania aktu administracyjnego w trybie przepisów o filarach ochronnych.