

Ryszard Mikosz

Program przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną i jego stosunek do przepisów regulujących ochronę terenów górniczych

Prawne Problemy Górnictwa 9, 25-40

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.

Program przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną i jego stosunek do przepisów regulujących ochronę terenów górniczych

Ryszard Mikosz

I

Jedną z możliwości przecięcia się zakresów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹ oraz prawa górniczego², czy też szerzej rzecz ujmując przepisów regulujących wydobywanie surowców mineralnych (korzystanie z wnętrza ziemi)³, powstaje ze względu na regulację zawartą w art. 27 ust. 1 wspomnianej ustawy. Stosownie do jego treści w toku projektowania obiektów i urządzeń górniczych, budownictwa przemysłowego, komunikacyjnego i hydrotechnicznego prognozuje się i wyznacza obszary ujemnego wpływu i poziom zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery i ziemi oraz przygotowuje się dla tych obszarów projekty programów przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną, a także odszkodowań dla producentów. Powstaje zatem pytanie, w jakim stosunku wspomniana instytucja prawna pozostaje do instrumentów służących ochronie terenu górniczego (zwłaszcza programu ochrony tego terenu), a jednocześnie, jaki skutek wywiera ona w odniesieniu do eksploatacji złóż tych kopalin, które nie podlegają prawu górniczemu.

W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie, wypada prześledzić kolejno poszczególne elementy regulacji prawnej w obu interesujących

¹ Ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.), powoływana w dalszych rozważaniach jako ustawa.

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

³ Nie ulega bowiem wątpliwości, że prawo górnicze nie wyczerpuje *de lege lata* regulacji odnoszącej się do korzystania z wnętrza ziemi. Szerzej na ten temat por. A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego górnictwa*. T. 1. Katowice 1979, s. 16 i nast.

zakresach. Ustalenia wymaga zwłaszcza, co jest przedmiotem ochrony w ramach obu rozpatrywanych instytucji prawnych, kto i na podstawie jakich kryteriów powinien decydować o zakresie i treści pojawiających się w tej materii obowiązków; kto i w jakim zakresie jest adresatem tych obowiązków. Rozstrzygnięcie wspomnianych, wymienionych tylko przykładowo problemów, powinno umożliwić sformułowanie ostatecznej konkluzji o związku bądź braku związku pomiędzy programem przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy, a programem ochrony terenu górniczego.

II

Dogodnym punktem wyjścia do dalszych rozważań może być próba ustalenia, co jest przedmiotem ochrony w ramach każdego z rozpatrywanych przypadków. Na podstawie regulacji zawartej w prawie górniczym zabieg ten na pozór nie nastrocza większych trudności. Katalog dóbr chronionych za pomocą programu ochrony terenu górniczego został bowiem określony poprzez definicję tego terenu. Jest nim, stosownie do treści art. 49 pr. górn., ogół nieruchomości i ich części składowych objętych granicami jednego lub kilku obszarów górniczych⁴ i zasięgiem wpływów na powierzchnię eksploatacji górniczej złóż w tych obszarach. Przedmiot ochrony został więc w tym przypadku potraktowany relatywnie szeroko, co jest uzasadnione przede wszystkim charakterem działalności przedsiębiorstwa górniczego, prowadzonej w ramach oznaczonej przestrzeni. Przedmiot ten musi ulec nadto dalszemu rozszerzeniu ze względu na regulację zawartą w art. 50 ust. 3 pkt 1 pr. górn. Przepis ten bowiem, pomijając zbędne w tym miejscu szczegóły⁵, nakazuje objąć ochroną nie tylko dobra wymienione w art. 49 pr. górn., lecz także dalsze, będące desygnatami pojęć „środowisko” oraz „obiekty i urządzenia” w zakresie wykraczającym poza ramy art. 49 pr. górn.

Jest to jednak tylko jedna strona zagadnienia. Jeśli bowiem spojrzeć na nie od strony funkcji, jakiej ma służyć regulacja odnosząca się do

⁴ W myśl art. 20 ust. 1 pr. górn. obszar górniczy oznacza przestrzeń, w granicach której przedsiębiorstwo górnicze jest uprawnione do wydobywania oznaczonej kopaliny ze złoża. Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 4 maja 1979 r. w sprawie obszarów górniczych (Dz. U. nr 11, poz. 75).

⁵ Por. A. Agopszowicz: *Przestanki określające obowiązki przedsiębiorstwa górniczego w zakresie zapobiegania szkodom innym niż górnicze*. „Problemy Prawne Górnictwa.” Red. A. Agopszowicz. T. 3. Katowice 1979, s. 7 i nast.

terenu górniczego, wówczas oczywiście jest, iż zmierza ona przede wszystkim do ochrony produkcji górniczej⁶. Ochrona terenu górniczego może bowiem być realizowana tylko w takim zakresie, w jakim nie stoi ona na przeszkodzie wykonywaniu uprawnień przedsiębiorstwa górniczego. Staje się to wyraźnie widoczne, jeśli porównać funkcje kolidujących ze sobą uprawnień: z jednej strony wspomnianego przedsiębiorstwa, z drugiej zaś wszelkich tych podmiotów, na których prawa wykonywanie wspomnianych uprawnień oddziałuje. Szczegóły trzeba jednak pominąć⁷.

Jeśli na rozpatrywany problem spojrzeć w proponowany sposób, wówczas przedmiot ochrony na tle art. 27 ust. 1 ustawy rysuje się podobnie. Program przeciwdziałania, sporządzany na podstawie wspomnianego przepisu, ma bowiem służyć ochronie produkcji rolniczej i leśnej. Sformułowanie to skłania do wniosku, iż bezpośrednim przedmiotem ochrony są w tym przypadku poszczególne nieruchomości rolne i leśne⁸, ściślej zaś oznaczony (traktowany jako wyjściowy) poziom produkcji rolniczej lub leśnej. Nie ulega wątpliwości, że sprostanie założonemu celowi nie może oznaczać jedynie dążności do zachowania w dotychczasowym stanie nieruchomości rolnych i leśnych, aczkolwiek odgrywają one, jako środki produkcji, podstawową rolę w ramach wspomnianego procesu. Wyrażna staje się bowiem także potrzeba ochrony innych komponentów środowiska, niezbędnych w celu utrzymania należytego poziomu produkcji (wód, powietrza atmosferycznego). Przedmiot ochrony został więc, jak się wydaje, i w tym przypadku ukształtowany stosunkowo obszernie.

Konsekwencją dotychczasowych rozważań jest pytanie, w jakim wzajemnym stosunku pozostają zakresy ochrony w obu rozpatrywanych przypadkach. Zgodnie z wcześniejszymi spostrzeżeniami rozstrzygnięcie tego problemu wymaga porównania zarówno chronionych dóbr, jak i celów, jakim służyć mają oba konfrontowane programy.

Odpowiedź na pierwszą część pytania staje się łatwiejsza, jeśli sięgnąć do szczegółowych przepisów regulujących ochronę terenów górniczych. Okazuje się wówczas, że zarówno rozporządzenie Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych⁹, jak i zarządzenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 3 maja 1978 r. w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania oraz

⁶ Stąd obowiązki nakładane na innych użytkowników terenu górniczego; por. art. 52 ust. 3 pr. gór. oraz § 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych (Dz. U. nr 15, poz. 64).

⁷ Por. A. Agopszowicz: *Obowiązek zapobieżenia szkodzie*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, s. 168 i nast.

⁸ Listę gruntów zaliczonych do rolnych i leśnych zawiera art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁹ Dz. U. nr 15, poz. 64.

zmian programu ochrony terenów górniczych¹⁰ zawierają liczne postanowienia, z których wynika, że tak grunty rolne i leśne, jak i inne komponenty środowiska warunkujące prawidłowy poziom produkcji rolniczej i leśnej podlegają ochronie w ramach programu ochrony terenów górniczych¹¹.

Możliwy do obrony wydaje się zatem pogląd, iż wszystko co jest przedmiotem ochrony w ramach programu przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną jest zawarte w katalogu dóbr chronionych poprzez program ochrony terenu górniczego¹². Nie oznacza to jednak, iż zakres ochrony jest w obu przypadkach jednakoowy. Inne są bowiem, a przynajmniej być powinny, cele i priorytety obu rozpatrywanych programów. Dla ustawy ochrona gruntów rolnych i leśnych jest zadaniem podstawowym, dla prawa górniczego zaś ubocznym, wchodzącym w rachubę o tyle, o ile nie stoi na przeszkodzie celowi podstawowemu — produkcji górniczej. Zważywszy, że cele te na ogół się wykluczają, nie powinno budzić wątpliwości, iż rozpatrywane programy mogą być także ze sobą sprzeczne. Powstaje zatem pytanie, czy i ewentualnie za pomocą jakich instrumentów mogłoby dojść do ich integracji. Odpowiedź na to pytanie byłaby w tym miejscu przedwczesna. Już jednak teraz należy na marginesie odnotować, iż proponowany sposób rozumienia funkcji programu przeciwdziałania nie jest całkiem bezsporny. Można bowiem bronić poglądu, że program ten, podobnie jak program ochrony terenu górniczego, chroni produkcję rolniczą lub leśną w ograniczonym zakresie, o tyle, o ile jest to możliwe do pogodzenia z produkcją przemysłową. Wniosek taki nie wynika wprawdzie wprost z art. 27 ust. 1 ustawy, jednak zarówno jego brzmienie, jak i treść dalszych postanowień ustawy (zwłaszcza zaś art. 27 ust. 2—5) mogą rodzić uzasadnione obawy, że produkcja rolnicza i leśna nie doczekały się należytej ochrony¹³. Do zagadnienia tego wypadnie jeszcze powrócić.

¹⁰ Món. Pol. nr 17, poz. 60.

¹¹ Por. A. Agopszowicz: *Zarys...*, s. 87 i nast.; tenże: *Obowiązki przedsiębiorstwa górniczego w zakresie zapobiegania szkodom*. „Palestra” 1979, nr 1, s. 43 i nast.; A. Lipiński: *Z problematyki prawnej ochrony terenów górniczych*, „Problemy Prawne Górnictwa”. Red. A. Agopszowicz. T. 3. Katowice 1979, s. 22 i nast.; R. Mikosz, W. Pańko: *Funkcja programu ochrony terenów górniczych w zakresie planowania przestrzennego*. PUG 1978, nr 10, s. 295 i nast.

¹² Ten ostatni chroni przy tym także inne elementy środowiska, w zasadzie obojętne z punktu widzenia produkcji rolniczej lub leśnej.

¹³ W samym bowiem obowiązku sporządzenia programu odszkodowań dla producentów tkwi niejako założenie, że dotychczasowy poziom produkcji rolniczej lub leśnej nie będzie mógł zostać utrzymany.

III

Kolejnym elementem wymagającym rozważenia jest porównanie podmiotów zobowiązanych do sporządzenia rozpatrywanych aktów oraz zasad i trybu postępowania w obu przypadkach. Wątpliwości, jakie się w tej materii pojawiają na tle ustawy, można zamknąć w pytaniu, kto i na podstawie jakich kryteriów powinien wyznaczać obszar ujemnego wpływu i poziom zanieczyszczeń, w dalszej zaś kolejności — sporządzać program przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną. Ustawa nie zawiera w tym względzie wyraźnych wskazówek, formuła zawarta w art. 27 ust. 1 ma bowiem charakter bezosobowy. Zważywszy jednak, iż wspomniane obowiązki odniesione zostały do etapu projektowania inwestycji, można przyjąć, iż rozpatrywana powinność ciąży na inwestorze oraz wszelkich podmiotach, którymi ten ostatni posługuje się w trakcie procesu projektowania. Konkluzję taką zdaje się potwierdzać brzmienie § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁴. Wynika z niego bowiem, że wniosek o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne powinien zawierać w szczególności informacje określające wielkość obszaru ujemnego wpływu inwestycji, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy oraz przewidywany na tym obszarze rozmiar strat ponoszonych przez rolnictwo i leśnictwo, jak również okres ich występowania. Biorąc pod uwagę, iż z wnioskiem, o którym mowa, występuje podmiot ubiegający się o przeznaczenie gruntu na cele nierolnicze lub nieleśne, nie powinno budzić wątpliwości, że na nim będzie ciążył obowiązek ustalenia granic obszaru ujemnego oddziaływania inwestycji. W przypadku zatem projektowania obiektów i urządzeń górniczych podmiotem tym będzie w zasadzie zawsze¹⁵ przedsiębiorstwo górnicze lub — szerzej rzecz traktując — każdy podmiot uprawniony do wydobywania surowców mineralnych.

Określenie przez tego ostatniego poziomu zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery i do ziemi nie powinno nastroczać większych trudności, wielkości te wynikać bowiem powinny z założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji. Trudniej natomiast precyzyjnie wskazać kry-

¹⁴ Dz. U. nr 20, poz. 149.

¹⁵ Wątpliwość dotyczy w tym przypadku zastosowanej terminologii. Przepis art. 27 ust. 1 ustawy stanowi bowiem o obiektach i urządzeniach górniczych, nie zaś o obiektach zakładu górniczego. Jeśli założyć, że terminologia ta nie ma charakteru przypadkowego, wówczas nie ulega kwestii, iż dotyczy on wydobywania wszystkich kopalin, nie tylko podlegających prawu górnictwu.

teria, za pomocą których powinno nastąpić ustalenie granic obszaru ujemnego wpływu. Granice te mogą bowiem kształtować się w sposób zróżnicowany, w zależności od poszczególnych czynników ujemnie oddziałujących. Negatywny wpływ działalności przedsiębiorstwa górniczego na produkcję rolniczą i leśną nie ogranicza się, co oczywiste, do zanieczyszczenia atmosfery i ziemi (nawet jeśli tym ostatnim zakresem objąć także wody, co dyskusyjne), stąd też wątpliwy byłby wniosek, w myśl którego jedynie te dwa elementy miałyby stanowić podstawę do wyznaczenia przestrzeni, o jakiej mowa w art. 27 ust. 1 ustawy. Z kolei brak jednak w tym względzie jakichkolwiek dodatkowych przesłanek co sprawia, że regulację w omawianej materii trudno uznać za wyczerpującą. Jeśli jednak ma ona zmierzać do osiągnięcia założonego celu, wówczas wydaje się, że wyznaczenie strefy ujemnego wpływu powinno następować z uwzględnieniem wszelkich czynników ujemnie oddziałujących na produkcję rolniczą i leśną.

Określony dotąd tryb postępowania odbiega od tego, który został przyjęty w odniesieniu do wyznaczania granic terenu górniczego. Stosownie bowiem do treści art. 23 ust. 2 pr. gór. następuje to w ramach decyzji właściwego ministra o utworzeniu obszaru górniczego. Wspomniany przepis nie posługuje się co prawda *expressis verbis* terminem „teren górniczy”, mowa w nim jednak o przewidywanym zasięgu wpływów eksploatacji złoża kopaliny na powierzchnię, co w powiązaniu z brzmieniem art. 49 pr. gór. sprowadza się w sumie do tego samego. Na mocy § 5 ust. 2 powoływanego już zarządzenia Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 3 maja 1978 r. strefę tę ustala się dla złóż eksploatowanych na podstawie inwentaryzacji wpływów (pkt 1), zaś dla złóż przewidywanych do eksploatacji — na podstawie prognozy wpływów określonej przed wydaniem zarządzenia o utworzeniu obszaru górniczego.

Trudno generalnie stwierdzić, czy granice stref (obszarów), o których mowa, pokrywają się, czy nie krzyżują. Zależać to będzie zapewne od konkretnych okoliczności (projektowany sposób i rozmiar eksploatacji, charakter gruntów objętych zasięgiem wpływu). Wydaje się, iż najbardziej prawdopodobny jest wniosek, w myśl którego obie porównywane przestrzenie będą się ze sobą krzyżować. Skądinąd nie należy jednak przeceniać wagi omawianego problemu. Z dotychczasowych uwag wynika bowiem, iż cele obu porównywanych instytucji są różne, co sprawia, że nawet gdyby granice rozpatrywanych obszarów pokrywały się ze sobą, to i tak niepodobna utożsamiać programu przeciwdziałania z programem ochrony terenu górniczego, ze względu na odmienną funkcję, jaką spełniają.

Jeszcze bardziej niejasno rysuje się odpowiedź na drugą część postawionego wcześniej pytania. Żaden przepis nie rozstrzyga bowiem, kto

jest zobowiązany do sporządzenia programu przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną. Z brzmienia art. 27 ust. 1 wynika, że oznaczona powinność ciąży w tej materii na inwestorze, a więc w przypadku eksploatacji kopalni poddanych prawu górnictwu na przedsiębiorstwie górnictwym. Trzeba jednak przypomnieć iż przepis ten stanowi jedynie o projekcie takiego programu, dalszy zaś los tego aktu pozostaje niejasny, zarówno bowiem ustawa, jak i rozporządzenie wykonawcze milczą na ten temat. Jeśli regulacja zawarta w art. 27 ust. 1 ma zmierzać do osiągnięcia określonego celu, wówczas trudno uznać, że rola rozpatrywanego aktu powinna zakończyć się na sporządzeniu jego projektu. W samym zresztą sformułowaniu „projekt” *implycite* wydaje się tkwić założenie, że w pewnym momencie powinien on zostać przekształcony w program stanowczy.

Wykładnia celowościowa nie może jednak sama przez się spowodować usunięcia istniejącej wątpliwości tym bardziej, że charakter przepisów nie zezwala w tym przypadku na posłużenie się analogią. Byłoby zaś gdzie sięgnąć, albowiem godne uwagi rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do programu rolniczego lub leśnego wykorzystania gruntów przeznaczonych w istniejących planach zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 9 ustawy), który wydaje się być aktem podobnym w swej funkcji do programu, o jakim mowa w art. 27 ust. 1 ustawy. Pomijając zbędne w tym miejscu szczegóły trzeba odnotować, iż stosownie do reguły wynikającej z art. 50 ustawy program, o którym mowa w art. 9, powinien być opracowany przez terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego i przedstawiony do zatwierdzenia gminnej radzie narodowej.

Dotychczasowe uwagi nie oznaczają jednak, że omawianego problemu nie daje się w żaden sposób rozwiązać. Wydaje się bowiem, że można to uczynić sięgając do regulacji zawartej w art. 6 ust. 4 pkt 1 oraz art. 6 ust. 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁶. Pierwszy z wymienionych przepisów nakazuje ustalać w planach zagospodarowania przestrzennego m.in. programy racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi i racjonalnego gospodarowania zasobami gleby. Z kolei art. 6 ust. 5 stanowi, iż w planach zagospodarowania przestrzennego określa się także sposób zagospodarowania obszarów objętych szkodliwym oddziaływaniem na środowisko, powodowanym działalnością gospodarczą, jeżeli oddziaływanie to nie może być wyeliminowane ani skutecznie ograniczone przez zastosowanie odpowiednich środków technicznych, zmianę technologii lub wyznaczenie stref ochronnych. Pomijając wątpliwości

¹⁶ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U nr 3, poz. 6).

powstające chociażby ze względu na niejasną w wielu miejscach terminologię, generalnie należałoby zmierzać do wprowadzenia projektu, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do planu zagospodarowania przestrzennego, w obowiązującym w tym zakresie trybie. Wówczas zaś wspomniany projekt przekształcałby się w program, uzyskując zarazem powszechną moc obowiązującą.

Na tle przedstawionych dotąd uwag o wiele wyraźniej rysują się zasady odnoszące się do trybu sporządzania programu ochrony terenów górniczych. Stosownie bowiem do art. 52 ust. 1 pr. gór. program ten sporządza przedsiębiorstwo górnicze, podlega on zaś uzgodnieniu z terenowym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego oraz właściwym okręgowym urzędem górniczym. Z kolei na mocy § 7 cytowanego już zarządzenia Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 3 maja 1978 r. program ten podlega zatwierdzeniu przez jednostkę bezpośrednio nadzorującą i kontrolującą działalność przedsiębiorstwa górniczego będącego jego autorem. Pozostawiając na uboczu wątpliwości powstające na tle sposobu rozumienia terminu „uzgodnienie”¹⁷, stwierdzić trzeba, że w pozostałym zakresie (w omawianym tutaj aspekcie) przytoczona regulacja prawna nie rodzi większych niejasności.

IV

Ustalenie wzajemnego stosunku obu rozpatrywanych programów powinno nastąpić przede wszystkim poprzez porównanie ich treści. Jest to jednak zabieg niezmiernie utrudniony, przyczyny zaś tego stanu rzeczy należy upatrywać — podobnie jak przy wcześniej rozpatrywanych elementach — w szczupłości regulacji prawnej odnoszącej się do programu przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną. Zarówno bowiem w przepisach ustawy, jak i w rozporządzeniu wykonawczym brak jest najskromniejszych nawet bezpośrednich informacji o tym, co wspomniany program powinien zawierać. Można się tylko domyślać, że w rachubę powinien wejść katalog określonych działań podporządkowanych realizacji generalnego celu określonego w art. 27 ust. 1 ustawy. Jeśli jednak nawet założyć, że tak jest w istocie, to zupełnie niejasna pozostaje w dalszym ciągu odpowiedź na pytanie, o jakie działania chodzi i przez kogo mają one być podejmowane. Można bowiem przyjąć, iż są to jedynie dyrektywy nakazujące powstrzymanie

¹⁷ Kontrowersja dotyczy w tym przypadku traktowania uzgodnienia bądź jako aktu władczego organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego (a także okręgowego urzędu górniczego), bądź jako opinii, wiążącej jednak przedsiębiorstwo górnicze. Por. szerzej na ten temat A. Lipiński: *Z problematyki...*, s. 33.

się od zachowań ujemnie oddziałujących na produkcję rolniczą lub leśną, dopuszczalne wydaje się jednak również założenie, że w rachubę wchodzić mogą także określone działania zmierzające do odwrócenia skutków zachowań już podjętych. Nie można także z całą pewnością wykluczyć obowiązku podejmowania określonych działań przez podmioty inne niż inwestor (przedsiębiorstwo górnicze). To ostatnie zagadnienie stanowi jednak odrębny problem, stąd też w tym miejscu trzeba je jedynie odnotować, odsyłając do dalszych uwag omawiających skutki, jakie wywołuje program przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną. W odniesieniu zaś do aktualnie prezentowanego zagadnienia nie widać innej alternatywy aniżeli tylko poprzestanie na wskazanych możliwościach. Zupełny brak regulacji prawnej w omawianym zakresie nie pozwala bowiem na wyjście poza ograniczony krąg hipotez. Są one o tyle dopuszczalne, iż niepodobna przyjąć funkcjonowania określonego aktu bez próby ustalenia kogo i do czego on zobowiązuje. Do pierwszej części tego pytania wypadnie zresztą jeszcze powrócić.

Zupełnie wyraźnie przedstawia się natomiast w tej samej materii regulacja odnosząca się do programu ochrony terenu górniczego. Jest ona stosunkowo obszerna, stąd też niecelowe byłoby przytaczanie jej postanowień nawet w części. Ograniczyć się zatem wypadnie do tych tylko elementów, które pozostają w związku z ochroną produkcji rolniczej lub leśnej. Stosownie do § 1 zarządzenia Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 3 maja 1978 r. program ochrony terenu górniczego oprócz inwentaryzacji tego terenu oraz prognozy wpływu działalności górniczej na przeobrażenia środowiska terenu górniczego powinien zawierać również określenie kierunków przeciwdziałania i usuwania skutków działalności górniczej. W tym ostatnim zakresie, zgodnie z § 4 cytowanego zarządzenia, powinien on w szczególności określać środki profilaktyki górniczej, niezbędne do zmniejszenia szkodliwych skutków działalności górniczej na powierzchni oraz rodzaj i rozmiary niezbędnej działalności profilaktycznej na powierzchni ziemi, ze wskazaniem w jakim zakresie realizuje tę działalność przedsiębiorstwo górnicze. Z kolei w myśl § 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych każde przedsiębiorstwo górnicze jest obowiązane między innymi do przeciwdziałania szkodliwym wpływom na środowisko, powodowanym przez to przedsiębiorstwo w postaci hałasu, wibracji, zapylenia powietrza atmosferycznego, wydzielania gazów szkodliwych oraz zanieczyszczania wód, gruntów rolnych i leśnych.

Z przytoczonych przykładowo tylko reguł wynika jasno, iż zakres obowiązków związanych z ochroną środowiska jest w przypadku przedsiębiorstwa górniczego bardzo rozległy. Trzeba jednak pamiętać, że wszystkie one są podporządkowane głównemu celowi, jakim jest moż-

ność wydobywania kopalin, mogą więc być wykonywane tylko o tyle, o ile możliwości tej nie stoją na przeszkodzie. Wydaje się zatem, że jeśli nawet obowiązki wynikające dla przedsiębiorstwa górniczego z przepisów regulujących ochronę terenów górniczych w pełnym zakresie pochłaniałyby wszystkie te powinności, które mogłyby ewentualnie wynikać z programu przeciwdziałania, to i tak nie mogłoby to zmienić dotychczasowych ustaleń o odmiennej funkcji obu porównywanych instytucji.

V

Istotnym elementem wymagającym rozważenia jest również kwestia skutków, jakie rodzą oba rozpatrywane programy. Generalnie rzecz biorąc, w obu przypadkach wynikać z nich muszą określone obowiązki. Ich zakres i treść były już przedmiotem uwag, obecnie natomiast nieco więcej miejsca należy poświęcić odpowiedzi na pytanie, kogo wiążą poszczególne postanowienia obu programów.

Pomimo wielu wątpliwości, których niepodobna w tym miejscu rozwinać¹⁸, sytuacja jest daleko bardziej wyraźna, gdy w rachubę wchodzi program ochrony terenu górniczego. Stosownie bowiem do art. 52 ust. 3 pr. gór. działalność gospodarcza, w szczególności inwestycyjna, podejmowana na terenach górniczych nie może naruszać ustaleń przyjętych w programie ochrony tych terenów ani ograniczać realizacji zadań z zakresu ochrony terenów górniczych. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, iż adresatem obowiązków płynących z programu jest nie tylko przedsiębiorstwo górnicze. Konkluzję tę potwierdza § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r., wedle którego oznaczone obowiązki są adresowane oprócz przedsiębiorstwa górniczego także do innych użytkowników terenów górniczych.

Odpowiedź na pytanie, czy podobny model został zastosowany w odniesieniu do programu przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną, można udzielić tylko przy założeniu, że zostanie on wprowadzony do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o czym była już mowa. Jeśli jednak miałyby on funkcjonować w sposób należyty, wówczas trzeba mieć na uwadze możliwość nałożenia w nim oznaczonych obowiązków także na właścicieli (posiadaczy) gruntów rolnych i leśnych znajdujących się w obszarze ujemnego wpływu. W takim zaś przypadku, podobnie jak to się dzieje z postanowieniami programu ochrony terenów górniczych, niezbędne byłoby

¹⁸ Por. literaturę powołaną w przyp. 11.

wprowadzenie tych obowiązków poprzez wspomniany plan, w przeciwnym bowiem razie brak byłoby wystarczającej podstawy uprawniającej do ich nałożenia na osoby trzecie.

VI

W celu rozstrzygnięcia wzajemnego stosunku obu rozpatrywanych programów istotne znaczenie może mieć także porównanie z jednej strony momentu, w którym najpóźniej powinny one być sporządzone, z drugiej zaś okresu ich obowiązywania. Odpowiedź na pierwszą część pytania w zasadzie nie nastęrcza większych trudności w przypadku programu przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną. Artykuł 27 ust. 1 ustawy nawiązuje bowiem w tym zakresie do fazy projektowania obiektów i urządzeń. Dosłowne rozumienie cytowanego sformułowania mogłoby skłaniać do wniosku, iż chodzi o etap sporządzania projektu technicznego inwestycji w rozumieniu § 1 ust. 1 pkt 3 zarządzenia Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 19 listopada 1983 r. w sprawie zasad projektowania inwestycji¹⁹. Program, o którym mowa, powinien zatem być sporządzony najpóźniej w chwili zamknięcia wspomnianego etapu procesu inwestycyjnego.

Odpowiedź na postawione pytanie jest w zasadzie taka sama w przypadku programu ochrony terenu górniczego. Przepisy rozdziału I działu V prawa górniczego co prawda w ogóle nie regulują tego zagadnienia, jednak z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych wynika, że zasady ochrony terenów górniczych stosuje się we wszystkich fazach działalności inwestycyjnej i eksploatacyjnej przedsiębiorstwa górniczego. Nie ulega zatem wątpliwości, że program ochrony terenu górniczego także powinien być sporządzony już w fazie projektowania. Wydaje się jednak, iż fazę tę odnieść trzeba nie tyle do projektowania obiektów i urządzeń górniczych (projekt techniczny), lecz do inwestycji jako całości. Stąd już koncepcja programowa inwestycji, o której stanowi § 1 ust. 1 pkt 1 powoływanego już zarządzenia Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, powinna uwzględniać omawiany element.

Przytoczony § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. stanowi zarazem odpowiedź na drugą część pytania postawionego w odniesieniu do terenów górniczych. Akt ten obowiązuje jednak nie tylko w fazie działalności inwestycyjnej i eksploatacyjnej przedsiębiorstwa

¹⁹ Mon. Pol. nr 41, poz. 237.

górniczego, lecz także na etapie likwidacji zakładu górniczego. Stosownie bowiem do art. 144 ust. 2 pr. gór. plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego lub jego części powinien uwzględniać przepisy o ochronie terenów górniczych.

Trudno natomiast, ze względu na luki w regulacji prawnej, odpowiedzieć na pytanie, jak długo obowiązuje program przeciwdziałania, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy. Z dalszej części ostatnio wymienionego przepisu można jedynie wnosić, iż do pomyślenia jest sytuacja, w której program ten straci rację bytu ze względu na to, iż grunty nim objęte zostaną wyłączone z produkcji rolniczej lub leśnej na podstawie art. 27 ust. 2 i 3 ustawy. Jest to jednak tylko jedna możliwość, zapewne mało prawdopodobna. W przypadku, gdy taka ewentualność nie wejdzie w rachubę, należy przyjąć, jak się wydaje, iż program przeciwdziałania obowiązuje dopóty, dopóki istnieje ujemne oddziaływanie na produkcję rolniczą lub leśną, ta ostatnia zaś jest przynajmniej w ograniczonym zakresie kontynuowana.

Dotychczasowe uwagi przekonują, iż jeśli brać pod uwagę ramy czasowe, to brak jest istotniejszych różnic pomiędzy programem ochrony terenów górniczych, a programem przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną. Oba one powinny pojawić się na etapie projektowania inwestycji i obowiązywać do czasu istnienia zagrożeń dla dóbr, których ochronie są poświęcone.

VII

Z dotychczasowych rozważań wypływają dwojakiego rodzaju konkluzje. Wniosek pierwszy odnoszący się wyłącznie do programu przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu na produkcję rolniczą lub leśną zamykać musi się stwierdzeniem, iż jest to twór o nader enigmatycznym charakterze. W istocie rzeczy bowiem ustawodawca powołał do życia niezwykle ułomną instytucję prawną, której wielu istotnych, wręcz niezbędnych elementów nigdzie wyraźnie nie określił. Ich ustalenie wymaga wielu zabiegów interpretacyjnych, przy czym trudno założyć, że proponowane rozwiązania nie nasuwają żadnych wątpliwości. Wszystko to sprawia, że praktyczna przydatność tej instytucji, skądinąd mogącej mieć istotne znaczenie w procesie ochrony środowiska, jest zapewne w znacznym stopniu ograniczona.

Niezależnie od dotąd wskazanych mankamentów niejasny jest również stosunek programu przeciwdziałania do innych podobnych instytucji regulowanych ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie powinno zaś budzić wątpliwości, że zarówno wspomniany już program rolni-

czego lub leśnego wykorzystania gruntów przeznaczonych w istniejących planach zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 9 ustawy), jak i plan gospodarowania na gruntach położonych w strefach ochronnych (art. 25 ustawy) odnosić się muszą, przynajmniej w części, do przestrzeni, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy. Rodzi to istotne konsekwencje, których dokładne ustalenie wymaga odrębnych badań. Wstępnie wydaje się, że każda ze wspomnianych instytucji funkcjonować powinna niezależnie od pozostałych. Okoliczność bowiem, iż służą one ochronie takich samych, a częściowo nawet tych samych dóbr, nie powinna sama przez się skłaniać do wniosku, że jeden z aktów pochłania pozostałe, czy też na odwrót. Przeciwno takiej konkluzji przemawia chociażby systematyka zastosowana w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁰. Nie zwalnia to jednak od konieczności poszukiwania instrumentów w niezbędnym zakresie integrujących wszystkie programy i plany funkcjonujące na tle wspomnianej ustawy.

Konkluzje te rzutują bezpośrednio na ustalenie wzajemnej relacji pomiędzy wspomnianym programem a programem ochrony terenu górniczego. Nie dysponując bowiem nawet przybliżonym obrazem tego pierwszego, niepodobna udzielić w tym z kolei zakresie wyraźnej odpowiedzi. Jeśli oprzeć się na fragmentarycznych rozwiązaniach oraz hipotezach zgłaszanych w odniesieniu do kolejno porównywanych elementów, wówczas na pierwszy rzut oka można by dojść do przekonania, iż w przypadku przedsiębiorstwa górniczego doszło do zbędnego nałożenia po raz drugi tych samych praktycznie obowiązków. Wydawać by się mogło bowiem, iż wszystkie cele, jakich realizacji prawdopodobnie ma być poświęcona instytucja programu, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, mogą zostać osiągnięte poprzez program ochrony terenu górniczego. Wniosek taki nie jest jednak możliwy do utrzymania, jeśli porównać funkcje obu rozpatrywanych instytucji. Nie ulega wątpliwości, że program ochrony terenu górniczego służy przede wszystkim zabezpieczeniu ciągłości produkcji górniczej, podporządkowując jej, mniej lub bardziej wyraźnie, wszelką inną działalność gospodarczą w ramach terenu górniczego. Nie sposób natomiast założyć, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych służyć ma zabezpieczeniu produkcji przemysłowej kosztem gruntów rolnych i leśnych. Jedynym sensownym zabiegiem wydaje się zatem przyjęcie, iż wprowadzenie programu przeciwdziałania do planu zagospodarowania przestrzennego sprawia, że zmianie ulegają priorytety. Produkcja gór-

²⁰ Argument taki wynika m.in. z porównania art. 25 ust. 2 i art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

nicza powinna zatem ustąpić produkcji rolniczej, co mogłoby nastąpić poprzez sięgnięcie do instytucji filara ochronnego²¹.

Na tle dotychczasowych uwag oczywiste staje się, że program przeciwdziałania powinien również być sporządzony przez podmioty eksploatujące kopaliny nie podlegające prawu górnictwu. Zarówno bowiem projekt zagospodarowania złoża, jak i plan racjonalnej gospodarki złożem — przewidziane w § 12 i 14 uchwały nr 34 Rady Ministrów z 14 lutego 1975 r. w sprawie gospodarki zasobami złóż kopalin, których wydobywanie podlega prawu górnictwu²² — jedynie pośrednio nawiązuje do wymagań ochrony środowiska i nie mogą być traktowane nawet jako namiastka programu ochrony terenu górniczego. Skoro zaś nawet ten ostatni, ze względu na odmienność funkcji, nie zwalnia od obowiązku sporządzania i respektowania programu przeciwdziałania, to tym bardziej wspomniany akt powinien się pojawić w sytuacji, gdy brak jakiegokolwiek innego instrumentu chroniącego nieruchomości rolne i leśne. Aby jednak postanowienia art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych mogły należycie spełnić swoją funkcję, wymagają one rozwinięcia i konkretyzacji w niezbędnym zakresie. W przeciwnym bowiem razie, z przyczyn — o których mowa — ich stosowanie może napotkać w praktyce na bariery trudne do pokonania.

²¹ Stosownie do § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 kwietnia 1963 r. w sprawie górniczych filarów ochronnych (Dz. U. nr 18, poz. 98) filarem ochronnym jest ta część obszaru górniczego, w której w celu zabezpieczenia chronionych obiektów przed szkodami wskutek robót górniczych prowadzenie tych robót może być dozwolone pod szczególnymi warunkami, zapewniającymi w dostateczny sposób ochronę przed tymi szkodami. Filarami ochronnymi przed wpływami robót górniczych chroni się m.in. tereny „podlegające ochronie na mocy przepisów szczególnych” (por. § 1 ust. 1 rozporządzenia).

²² Mon. Pol. nr 6, poz. 33. Na marginesie należy przy tym odnotować, iż regulacja prawna odnosząca się do korzystania z wnętrza ziemi jest stosunkowo złożona i powołana uchwała nie ma w tym zakresie podstawowego znaczenia. Por. A. A g o p s z o w i c z: *Zarys...*, s. 21 i nast.

Рышард Микош

**ПРОГРАММА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОТРИЦАТЕЛЬНОМУ ВЛИЯНИЮ
НА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННУЮ И ЛЕСНУЮ ПРОДУКЦИЮ
И ЕЕ ОТНОШЕНИЕ К ПОЛОЖЕНИЯМ, РЕГУЛИРУЮЩИМ ОХРАНУ
ГОРНО-ПРОМЫШЛЕННЫХ РАЙОНОВ**

Резюме

Предметом работы является анализ ст. 27 закона об охране сельскохозяйственных и лесных угодий, регулирующей программу противодействия отрицательному влиянию на сельскохозяйственную или лесную продукцию, а также конфронтация этого института с программой охраны горно-промышленных районов. В частности обсуждены и сопоставлены: принципы и способы составления обеих программ, их содержание и последствия, какие они влекут.

Выводы из проведенных рассуждений двойного рода. Из них следует, что регуляция, относящаяся к программе противодействия отрицательному влиянию на сельскохозяйственную или лесную продукцию, имеет фрагментарный характер и требует дополнения путем интерпретации. Второй, более существенный, вывод относится к взаимоотношению между обоими сопоставляемыми институтами. Они не зависят друг от друга прежде всего потому, что служат разным целям. Функцией программы охраны горно-промышленных районов является обеспечение непрерывности горно-промышленного производства, а охрана сельскохозяйственной или лесной продукции осуществляется на столько, на сколько ее можно совместить с выполнением основного права горно-промышленного предприятия на добычу полезных ископаемых. Закон об охране земельных угодий и программа, составленная на этой основе, направлены на разные цели, т.к. трудно предположить, что их заданием является обеспечение промышленного производства за счет указанных угодий.

Ryszard Mikosz

**DAS PROGRAMM ZUR VERHINDERUNG NEGATIVER AUSWIRKUNGEN
AUF DIE LAND- UND FORSTWIRTSCHAFTLICHE PRODUKTION
UND SEIN VERHÄLTNIS ZU DEN VORSCHRIFTEN
BETR. DIE BERGBAUSCHUTZGEBIETE**

Zusammenfassung

Gegenstand des Aufsatzes ist die Analyse des Art. 27 des Gesetzes zum Schutze von Land- und Forstwirtschaftsflächen, der das Programm zur Verhinderung negativer Einflüsse auf die landoder forstwirtschaftliche Produktion regelt, sowie die Konfrontation dieser Institution mit dem Programm zum Schutze von Bergbauschutzgebieten. In einzelnen wurden die Prinzipien und das Verfahren der Aufstellung beider Programme, ihr Inhalt und die daraus erwachsenen Folgen besprochen bzw. verglichen.

Die aus den durchgeführten Erwägungen hervorgehenden Konklusionen sind zweierlei Art. Hieraus ergibt sich, daß die Regelung, die sich auf das Programm

zur Verhinderung negativer Auswirkungen auf die land- oder forstwirtschaftliche Produktion bezieht, fragmentarischen Charakter hat und Ergänzungen verlangt auf dem Wege seiner Auslegung. Der zweite wesentliche Schluß betrifft das gegenseitige Verhältnis der beiden verglichenen Institutionen. Sie haben einen voneinander unabhängigen Charakter, vor allem deshalb, weil sie verschiedenen Zielen dienen. Die Funktion des Programms zum Schutze von Bergbauschutzgebieten ist die Sicherung der Produktionskontinuität des Bergbaus, der Schutz der land- oder forstwirtschaftlichen Produktion dagegen ist soweit realisiert, wie man ihn mit der Ausführung des Rechts des Bergbaubetriebes zur Abbau und Förderung mineralischer Rohstoffe vereinbaren kann. Das Gesetz zum Schutze von Land- und Forstwirtschaftsflächen und das auf seiner Grundlage aufgestellte Programm streben ein entgegengesetztes Ziel an, denn es ist schwerlich anzunehmen, daß ihre Aufgabe die Sicherung der Industrieproduktion zu Lasten der genannten Flächen fällt.