

Aleksander Lipiński

Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za lata 1991-1992

Prawne Problemy Górnictwa 1617, 134-160

1995

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.

Aleksander Lipiński

Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za lata 1991—1992

Szkoda górnicza i jej naprawa przez przywrócenie stanu poprzedniej użyteczności (art. 53—55 pr. górn.)

1. Przyczyn trudności związanych z ustaleniem znaczenia pojęcia „szkoda górnicza” należy upatrywać w posłużeniu się przez ustawodawcę dalekim od precyzji aparatem pojęciowym. Odnosi się to m.in. zarówno do przedmiotu szkody, jak i określenia zdarzeń będących jej przyczyną. Tymi ostatnimi mogą być tylko „roboty górnicze przedsiębiorstwa górniczego”. Brak jednak ustawowej definicji tych robót, a przyjęte w orzecznictwie są dalekie od precyzji.

„Działalność kopalni polegająca na gaszeniu palącej się hałdy nie może być uznana za roboty górnicze, a powstałe w jej następstwie uszczerbki nie są szkodami górniczymi.” (orzeczenie z 4 listopada 1992 r., 446/II/91). Zbliżone stanowisko Odwoławcza Komisja¹ zajęła w orzeczeniu z 24 kwietnia 1991 r. (nr 1433/IV/90), przyjmując, że „szkody spowodowane wpływem zwałowiska są szkodami przemysłowymi, których naprawy można

¹ Wszystkie orzeczenia wydała Odwoławcza Komisja ds. Szkód Górniczych, chyba że w tekście wyraźnie zaznaczono inaczej.

dochodzić w drodze powództwa cywilnego przed sądem powszechnym". Rozstrzygnięcia te nie budzą uwag i stanowią kontynuację dotychczasowej linii orzecznictwa².

Orzeczeniem z 29 stycznia 1992 r. (nr 790/I/90) Odwoławcza Komisja przyjęła, że eksploatacja (przez kopalnię węgla kamiennego) studni głębinowej nie jest robotą górniczą, a zatem szkody wyrządzone taką działalnością nie są szkodami górniczymi i podlegają rozpoznaniu przez sądy powszechne. Skąpo przedstawiony stan faktyczny nie pozwala na pełną ocenę trafności tego rozstrzygnięcia. Jeżeli bowiem wydobywana w ten sposób woda byłaby wodą kopalnianą (art. 34 pr. gór.) bądź kopaliną towarzyszącą (art. 35—36 pr. gór.), wówczas uszczerbki spowodowane taką działalnością (jako spowodowane robotami górniczymi przedsiębiorstwa górniczego) byłyby szkodami górniczymi. Jeżeli natomiast wspomniana studnia głębinowa byłaby eksploatowana wyłącznie pod rządem prawa wodnego, wówczas szkody spowodowane taką działalnością powinny podlegać naprawie na zasadach określonych prawem wodnym³.

„Skoro przyczyną obniżenia plonów nie były roboty górnicze w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz roboty związane z ruchem zakładu górniczego (np. zajęcie gruntu pod drogę, zapylenie transportem kopaliny i od robót strzałowych), to tego rodzaju szkody mieszczą się w pojęciu szkód przemysłowych [...] i mogą być dochodzone na drodze postępowania cywilnego.” (orzeczenie z 19 sierpnia 1991 r., nr 8/I/91).

„W świetle art. 22 ust. 1 pr. gór. niezbędnym warunkiem uznania danych robót za górnicze jest m.in. prowadzenie ich w granicach obszaru górniczego. Skoro przedmiotowa nieruchomości leży poza terenem górniczym, to nie podlega przewidzianej prawem górniczym ochronie przed szkodą górniczą.” (orzeczenie z 12 lipca 1991 r., nr 345/VII/91). Teza ta jest błędna. Przede wszystkim nie do przyjęcia jest pogląd, jakoby roboty górnicze mogły być wykonywane wyłącznie w granicach obszaru górniczego. Przeczą temu chociażby przepisy prawa geologicznego⁴ (art. 2), niektóre przepisy wykonawcze do prawa górniczego⁵, a przede wszystkim sam art. 22 ust. 1 tego prawa.

² Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1985*. W: „Problemy Prawne Górnictwa”. T. 11. Red. A. Agopszowicz. Katowice 1987, s. 86 i nast.

³ Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1982*. W: „Problemy Prawne Górnictwa”. T. 8. Red. A. Agopszowicz. Katowice 1986, s. 114 i nast. oraz wyrok NSA z 5 sierpnia 1982 r., SA/Ka 266/82 z głosem A. Agopszowicza. OSPiKA 1983, nr 6, s. 333 i nast.

⁴ Ustawa z 16 listopada 1960 r., Dz. U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.

⁵ Por. np. art. 12 pr. gór. oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z 17 września 1993 r. w sprawie objęcia przepisami prawa górniczego prowadzenia niektórych robót podziemnych oraz bezzbiornikowego magazynowania kopaliny w górotworze (Dz. U. nr 88, poz. 408). Por. także art. 5 dekretu z 21 października 1954 r. o urządach górniczych

W ogóle nie posługuje się on określeniem „roboty górnicze”. Wręcz przeciwnie, z ust. 2 tego artykułu wynika dopuszczalność wydobywania niektórych kopalni w ogóle bez utworzenia obszaru górniczego, a zatem i bez wyznaczenia terenu górniczego. Źródłem dalszych wątpliwości może również być art. 4 pr. gór.

Nietrafne jest również ograniczenie odpowiedzialności przedsiębiorstwa górniczego z tytułu szkód górniczych wyłącznie do uszczerbków powstałych w granicach terenu górniczego. O tym, czy przedsiębiorstwo ponosi tę odpowiedzialność, przede wszystkim decyduje bowiem rzeczywisty związek przyczynowy pomiędzy robotami górniczymi a szkodą, a nie hipotetycznie wyznaczony zasięg wpływów eksploatacji (por. art. 49 pr. gór.).

„Fakt oddziaływania robót górniczych na nieruchomości nie może w sposób automatyczny przesądzać o górniczym charakterze uszkodzenia obiektów budowlanych posadowionych na takiej nieruchomości.” (orzeczenie z 1 września 1992 r., nr 1091/VI/92). „Artykuł 53 pr. gór. nie pozwala na oparcie odpowiedzialności za szkody górnicze jedynie na domniemaniu istnienia związku przyczynowego między działalnością górniczą a szkodą. Artykuł 80 k.p.a. zezwala wprawdzie na swobodną ocenę dowodów, jednakże nie zezwala na zupełną dowolność i nie zwalnia organu rozstrzygającego spór od obowiązku wykorzystania całego materiału dowodowego, a w razie wątpliwości — od uzupełnienia tego materiału innymi dowodami.” (orzeczenie z 21 października 1991 r., nr 44/I/91). Oceny te są trafne i znajdują potwierdzenie w licznych rozstrzygnięciach komisji do spraw szkód górniczych.

Nietrafnie przyjęto natomiast, że „uszkodzenie nieruchomości spowodowane robotami strzałowymi wykonywanymi w trakcie dążenia szybu kopalni węgla kamiennego nie są szkodami górniczymi” (orzeczenie z 24 czerwca 1992 r., nr 67/VII/92). Ocena ta jest jednak odosobniona. W większości rozstrzygnięć Odwoławcza Komisja zajmuje bowiem odmienne stanowisko. Przykładem może być orzeczenie z 28 sierpnia 1992 r. (nr 292/VIII/92), gdzie przyjęto, że „drażnienie szybu wentylacyjnego jest robotą górniczą. Robotami górniczymi są bowiem wszelkie roboty umożliwiające wydobywanie kopaliny ze złoża, a nie tylko roboty bezpośrednio związane z eksploatacją złoża.” W rezultacie Odwoławcza Komisja uznała swą właściwość do orzekania o szkodach wyrządzonych taką działalnością. Pomimo błędnego uzasadnienia⁶ konkluzja ta jest trafna.

(Dz. U. 1961, nr 23, poz. 114) oraz wydane na jego podstawie rozporządzenia: Prezesa Rady Ministrów 25 listopada 1959 r. w sprawie nadzoru urzędów górniczych nad kopalniami prowadzącymi roboty górnicze dla celów naukowo-badawczych, doświadczalnych i ochrony zabytków (Dz. U. nr 64, poz. 382) oraz Rady Ministrów z 11 lipca 1985 r. w sprawie ustanowienia nadzoru urzędów górniczych nad przedsiębiorstwami prowadzącymi roboty podziemne przy budowie szybkiej kolei miejskiej (metra) w Warszawie (Dz. U. nr. 37, poz. 178).

⁶ Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1988*. W: „Problemy Prawne Górnictwa”. T. 14. Red. A. Lipiński. Katowice 1991, s. 197 i nast.

2. W orzeczeniu z 15 października 1991 r. (nr 401/II/91) przyjęto natomiast, że szkodą górniczą nie jest uszczerbek spowodowany brakiem możliwości korzystania z budynku uszkodzonego robotami górniczymi. W rezultacie poszkodowany został odesłany na drogę sądową. Rozstrzygnięcie to nawiązuje do dotychczasowej linii orzecznictwa komisji do spraw szkód górniczych oraz sądów powszechnych (a z przeszłości również komisji arbitrażowych), pojmującego pojęcie szkody górniczej dość wąsko, jak się wydaje zakładając, że przedmiotem tej szkody są wyłącznie niektóre uszczerbki w dobrach majątkowych określonych w art. 53 ust. 1 pr. gór., nie zaś w prawach podmiotowych do tych dóbr. Źródłem wątpliwości staje się zwłaszcza wyliczenie zawarte w tym przepisie oraz całkiem nieprzemysłana kazuistyka dalszych rozwiązań prawa górniczego. Procesowe i materialno-prawne różnicowanie zasad naprawy szkód górniczych oraz pozostałych szkód w praktyce powoduje znaczne utrudnienia — zarówno dla stron takich stosunków prawnych, jak i organów wymiarów sprawiedliwości⁷.

Przykładem może być teza wypowiedziana w orzeczeniu z 24 stycznia 1992 r. (nr 2227/II/88). Dotyczyło ono roszczeń odszkodowawczych powstałych w wyniku spowodowanego robotami górniczymi przechylenia się budynku. Zdaniem Odwoławczej Komisji naprawa szkody polegającej na wychyleniu budynku od pionu nie jest możliwa z przyczyn technicznych i ekonomicznych (w tym ostatnim przypadku chodziło o to, że koszt takiego przywrócenia stanu poprzedniego byłby nadmierne wysokie, zapewne w stosunku do wartości budynku). Odwoławcza Komisja uznała się za niewłaściwą do orzekania o zadośćuczynieniu za krzywdę moralną z tytułu przechyłu budynku, wychodząc z założenia, że o tego rodzaju roszczeniach powinien orzekać sąd powszechny. Wydaje się jednak, że poszkodowanym powinno również służyć roszczenie o zmniejszenie się wartości budynku, spowodowane jego wychyleniem. Jest bowiem poza sporem, że jego wartość ulega zmniejszeniu⁸.

Zdaniem NSA szkodą górniczą nie jest również uszczerbek wynikły z konieczności zmiany systemu kotwienia oraz ocieplenia ściany budynku, spowodowanego rozbiórką bliźniaczego obiektu, zniszczonego z powodu robót górniczych (wyrok z 25 lutego 1993 r., SA/KA 1733/92). NSA podtrzymał zatem dotychczasową (oceniając krytycznie) linię orzecznictwa komisji do spraw szkód górniczych.

„Roszczenia wynikające z wadliwie wykonanej naprawy szkody górniczej wykraczają poza zakres właściwości rzeczowej komisji do spraw szkód górniczych.” (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., nr 18 VI/91). Konsekwentnie

⁷ Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1987*. W: „Problemy Prawne Górnictwa”. T. 13. Red. A. Lipiński. Katowice 1990, s. 118 i nast.

⁸ Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1986*. W: „Problemy Prawne Górnictwa”. T. 12. Red. A. Lipiński. Katowice 1990, s. 94 i nast.

też przyjęto, że naprawy szkody wyrządzonej kotwieniem (stanowiącym naprawę szkody górniczej) należy dochodzić przed sądem powszechnym (orzeczenie z 24 maja 1991 r., nr 845/VI/90).

„Gaz płynący w rurociągu nie jest nieruchomością, a zatem strata spowodowana wypływem gazu z uszkodzonego gazociągu nie stanowi szkody górniczej w rozumieniu art. 53 pr. górn.” (orzeczenie z 26 września 1991 r., nr 895/VI/91). Podobne stanowisko Odwoławcza Komisja zajęła w odniesieniu do roszczeń z tytułu wycieku wody z uszkodzonego robotami górniczymi rurociągu (orzeczenie z 6 listopada 1991 r., nr 1524/I/88)⁹.

3. Trudności płatnicze przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego od dawna już powodują, że problem terminowego wykonania zobowiązań z tytułu naprawy szkód górniczych nabiera szczególnego znaczenia. Orzecznictwo konsekwentnie przyjmuje jednak, że roszczenia z tytułu odsetek od nieterminowej wypłaty odszkodowania za szkody górnicze podlegają rozpoznaniu na drodze sądowej¹⁰ (por. wyrok NSA z 5 sierpnia 1992 r., SA/Ka 619/92; orzeczenie Odwoławczej Komisji z 20 listopada 1992 r., nr 1466/III/92). Rzecz jasna nie wyklucza to możliwości ugodowego zaspokojenia tego rodzaju roszczeń bądź dochodzenia ich przed sądem polubownym. Jeżeli przyjąć, że nie są to roszczenia z tytułu powstania szkody górniczej, to tym samym nie działają ograniczenia wynikające z art. 74 pr. górn.

4. „Zgodnie z art. 55 pr. górn. wymiana uszkodzonych okien na okna tego samego rodzaju jest prawidłowa i zgodna z prawem. Nie jest uzasadnione roszczenie o wykonanie podwójnych okien, co mogłoby przynieść korzyści w postaci poprawy bilansu cieplnego budynku, pośrednio wpływając na ochronę środowiska.” (orzeczenie z 13 marca 1991 r., nr 39/III/91). Teza ta jest trafna; pozostaje ona w zgodności z jedną z podstawowych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej, wedle której naprawa szkody nie może doprowadzić do wzbogacenia się poszkodowanego. Por. pkt 23 niniejszego przeglądu.

5. Przestanki naprawienia szkody górniczej w inny sposób niż poprzez „przywrócenie stanu poprzedniej użyteczności” (art. 55) już od dawna budziły wątpliwości. W wyroku z 9 lipca 1992 r. (SA/Ka 485/92) NSA przyjął, że „o technicznej niemożliwości przywrócenia stanu poprzedniej użyteczności będzie można mówić [...] w sytuacji, gdy sprzeciwia się temu stan górotworu w związku z bieżącą lub przyszłą eksploatacją górniczą, a także gdy mimo zastosowania praktycznie możliwych metod technicznych, restytucja do stanu

⁹ Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1990*. W: „Problemy Prawne Górnictwa”. T. 15. Red. A. Lipiński. Katowice 1992, s. 111 i nast.

¹⁰ Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1989*. W: „Problemy Prawne Górnictwa.” T. 14. Red. A. Lipiński. Katowice 1991, s. 233 i tam cyt. literaturę, a zwłaszcza moją głosę do wyroku NSA z 15 marca 1984 r., SA/Ka 35/84. OSPiKA 1986, nr 4, poz. 76.

poprzedniego jest nie do przeprowadzenia. Restytucja jest gospodarczo nieuzasadniona wtedy, gdy pociąga za sobą wysokie koszty.” Okazało się bowiem, że „koszty niwelacji terenu przekroczyłyby 25-krotnie wartość gruntu i co więcej niwelacja nie dawałaby pełnej gwarancji tego, że grunt odzyska uprzednią klasę bonitacyjną”. Oceny te nie są jednak w pełni jednoznaczne. Stan zagrożenia szkodą górniczą (zwłaszcza powiększeniem jej rozmiarów) uzasadnia bowiem roszczenie o zapobieżenie takiej szkodzie (por. art. 56 pr. gór.). Zapewne w przedmiotowym sporze nie istniała już (ze względu na wielkość naruszenia równowagi górotworu) możliwość takiego zapobieżenia. Po stronie poszkodowanych powstało zatem roszczenie o naprawienie szkody.

Zdaniem NSA ze względu na znaczne koszty (25-krotnie przekraczające wartość przedmiotu szkody) naprawa w drodze restytucji (przywrócenia stanu poprzedniej użyteczności) była gospodarczo nieuzasadniona, a zatem poszkodowanym przysługiwało tylko roszczenie o odszkodowanie pieniężne (art. 59 ust. 7 pr. gór.). Nie jest jednak dostatecznie jasne, wedle jakich kryteriów ustalono wartość przedmiotowej działki. Warto również zwrócić uwagę, że naprawa takiej szkody przez wypłacenie odszkodowania pieniężnego bynajmniej nie wyłącza obowiązku rekultywacji gruntu, wynikającego z ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹¹. Spoczywa on na przedsiębiorstwie górniczym. Co prawda o jego zakresie orzekają inne organy, jednak racjonalna wykładnia prawa może wymagać, aby w takiej sytuacji granice obowiązku naprawienia szkody górniczej były wyznaczane przepisami dotyczącymi rekultywacji gruntów¹². Wymaga to jednak innego spojrzenia na art. 363 k.c. Brak natomiast informacji, czy w przedmiotowym sporze rozważano możliwość naprawienia szkody przez dostarczenie poszkodowanym działki zamiennej (art. 59 ust. 8 pr. gór.), będącej w istocie odmianą restytucji naturalnej.

Roszczenie o zapobieżenie szkodzie (art. 58 pr. gór.)

6. Dla sprawy bez znaczenia jest, że „pozwolenie na budowę zostało wydane w 1977 r., tj. pod rządami prawa górniczego, które nie nakładało

¹¹ Dz. U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.

¹² Por. A. Lipiński: *Szkody górnicze w gruntach rolnych i leśnych. Artykuł dyskusyjny*. PUG 1985, nr 5—6, s. 147 i nast.; M. Winter: *Naprawianie szkód górniczych w gruntach rolnych i leśnych. Wypowiedź polemiczna*. PUG 1985, nr 5—6, s. 153 i nast.

jeszcze na przedsiębiorstwo górnicze obowiązku ponoszenia kosztów robót zabezpieczających. Skoro roboty zabezpieczające zostały wykonane w 1987 r., to inwestorowi służy roszczenie o zwrot ich kosztów. Istotna jest bowiem data wykonania robót zabezpieczających.” (orzeczenie z 26 marca 1992 r., nr 143/V/91). Ocena ta jest trafna. Artykuł 56 (art. 50 ust. 3 pkt 1) pr. górn. nie wiąże bowiem obowiązku zapobieżenia szkodzie z datą wydania pozwolenia na budowę. Istotne jest natomiast, czy wspomniane roboty zabezpieczające zostały wykonane po wejściu w życie obecnego art. 56 (art. 50 ust. 3 pkt 1) pr. górn.

Jeżeli konieczność zabezpieczenia budynku przed szkodami górniczymi nie wynikała z pozwolenia na budowę (wykonywaną poza terenem górniczym), a kierownik budowy mimo to podjął decyzję o takim zabezpieczeniu, to inwestorowi nie przysługuje roszczenie o zwrot jego kosztów (orzeczenie z 13 września 1991 r., nr 1688/IV/90). W świetle prawa górniczego obowiązek zwrotu kosztów takich zabezpieczeń daje się wyprowadzić wyłącznie z przepisów dotyczących ochrony terenów górniczych. Skoro inwestycję realizowano poza terenem górniczym, to tym samym nie było podmiotu (przedsiębiorstwa górniczego), na którym spoczywałby taki obowiązek.

7. W orzeczeniu z 16 października 1992 r. (nr 1435/V/92) Odwoławcza Komisja przyjęła natomiast, że „komisje do spraw szkód górniczych nie są właściwe do orzekania o zwrocie kosztów zabezpieczeń budynków wznoszonych poza terenami górniczymi, w tzw. polach rezerwowych. Poza kompetencją komisji jest również ustalanie, czy i od kogo oraz na podstawie jakich przepisów inwestor może dochodzić zwrotu tych kosztów.” Z uzasadnienia orzeczenia wynika, że okręgowy urząd górniczy, uzgadniając pozwolenie na budowę (art. 37 pr. górn.), kierował się prognozami przewidywanych wpływów robót górniczych ustalonymi przez b. gwarectwo węglowe. Prowadzi to jednak do wniosku, że pozwolenie na budowę zostało wydane z naruszeniem prawa (być może nawet rażącym). Stosowanie art. 37 pr. górn. do inwestycji realizowanych poza terenami górniczymi (nawet w granicach tzw. pól rezerwowych) jest bowiem niedopuszczalne.

Zbliżonej sytuacji dotyczyło orzeczenie z 3 października 1991 r. (nr 142/III/91). Pozwolenie na budowę przewidywało konieczność zabezpieczenia budynku przed wpływami robót górniczych. Okazało się jednak, że informacji dla urzędu górniczego o prognozie wpływów udzieliła kopalnia wytypowana przez b. zjednoczenie przemysłu węglowego. Przedmiotowy budynek znajduje się bowiem poza jej terenem górniczym, w granicach „pola rezerwowego”, które zostało następnie „przekazane” Państwowej Agencji Węgla Kamiennego SA. Tym razem Odwoławcza Komisja wyszła z założenia, że obowiązek ponoszenia kosztów zabezpieczenia podmiotowego budynku spoczywa na wspomnianej kopalni. Z tego rodzaju oceną trudno się pogodzić, zwłaszcza

że pozostaje ona w kolizji z wymaganiami art. 49 i nast. pr. górń. Co prawda wspomniane orzeczenie chroni interesy inwestora, jednak wiele przemawia za tym, że kosztów takiej ochrony nie może ponosić przedsiębiorstwo górnicze, które kiedyś zostało wytypowane przez swoją jednostkę nadrzędną do udzielenia wspomnianej informacji. Do poniesienia kosztów zabezpieczenia doszło w wyniku wadliwego pozwolenia na budowę, w okolicznościach zawinionych zarówno przez organ nadzoru budowlanego, jak i przez okręgowy urząd górniczy. Teoretycznie rzecz biorąc, następstwa tych zaniedbań obciążają więc Skarb Państwa. Obydwa orzeczenia są jednak dowodem wadliwego stosowania art. 37 pr. górń. przez organy nadzoru budowlanego (kierowanie do uzgodnienia wniosków dotyczących inwestycji nie objętych terenem górniczym) i przez okręgowe urzędy górnicze (uzgadnianie pozwoleń na budowę poza terenem górniczym). W omawianych sytuacjach ewentualne ograniczenia w zakresie zagospodarowania nieruchomości nie objętych terenem górniczym mogły bowiem wynikać wyłącznie z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (por. art. 16 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹³ oraz art. 33 ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym¹⁴). W obecnym stanie prawnym brak natomiast podstaw, by przyjmować, że z tego tytułu inwestorowi przysługuje roszczenie o zwrot kosztów wspomnianych zabezpieczeń.

Zbliżonego stanu faktycznego dotyczył wyrok NSA z 11 lutego 1992 r. (SA/Ka 1047/91). Uchylając zaskarżone orzeczenie, sąd przyjął, że „obowiązkiem organów rozstrzygających sprawę było rozważenie, czy na gruncie stanu prawnego obowiązującego w dacie wydania zaskarżonego orzeczenia koszty zabezpieczenia spornego budynku przed szkodami górniczymi winna ponosić skarżąca kopalnia”. Jeżeli przyjąć, że chodzi tu o ustalenie, czy tego rodzaju obowiązek znajduje również uzasadnienie w stanie faktycznym sprawy, to powyższą tezę należy ocenić jako trafną.

Nie sposób jednak nie zauważyć, że problematyka kosztów zabezpieczeń inwestycji realizowanych w obrębie tzw. pól rezerwowych (tj. zarówno w granicach terenów górniczych wyznaczonych dla obszarów górniczych nie „przydzielonych” żadnemu przedsiębiorstwu górniczemu, jak i w odniesieniu do przestrzeni nie objętych granicami istniejących terenów górniczych) wymaga interwencji ustawodawcy. Brak przedsiębiorstwa górniczego, na którym spoczywałby obowiązek ochrony takich terenów, uzasadnia ocenę, że inwestorowi nie przysługuje roszczenie o zwrot kosztów wspomnianych zabezpieczeń, a przynajmniej nie może się go domagać na podstawie prawa górniczego (por. także wyrok NSA z 6 sierpnia 1992 r., SA/Ka 618/92). Co prawda w niektórych sytuacjach można bronić zapatrywania, że inwestor

¹³ Dz. U. 1994, nr 49, poz. 196.

¹⁴ Dz. U. 1989, nr 17, poz. 99 z późn. zm.

doznał szkody wyrządzonej na skutek orzeczenia organu państwowego (por. art. 418 k.c.), jednak przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa za tego rodzaju szkody są niezmiernie rygorystyczne. Wydaje się, że problem ten wymaga interwencji ustawodawcy. Doskonałą okazję ku temu stwarzają trwające obecnie prace nad reformą ustawodawstwa geologiczno-górniczego. Istnieje jednak obawa, że zagadnienie to nie zostanie dostrzeżone.

Odszkodowanie pieniężne dla jednostek niepaństwowych (art. 59 pr. gór.)

8. Żaden przepis prawa górniczego nie uzależnia roszczenia o naprawę szkody górniczej od tego, czy poszkodowanemu przysługuje prawo własności przedmiotu szkody. Do określenia relacji pomiędzy poszkodowanym a przedmiotem szkody dekret z 6 maja 1953 r. używa określenia „należący do” (lub zbliżonego). Wyjątkiem jest tylko art. 59 ust. 2 pkt 5 pr. gór., gdzie mowa o domu stanowiącym „własność spółdzielni mieszkaniowej”. Trafnie też zwrócono uwagę w literaturze, że w pozostałych sytuacjach przedmiot szkody może „należć” do poszkodowanego z każdego tytułu prawnego, niekoniecznie z tytułu prawa własności. W szczególności zaś okoliczność, że poszkodowany nie jest właścicielem przedmiotu szkody, nie może stanowić uzasadnienia do pozbawienia go roszczeń odszkodowawczych¹⁵. Dotychczasowe orzecznictwo w sprawach o szkody górnicze nie było dostatecznie jednolite. W szczególności zaś dominowało w nim zapatrywanie, że o ile roszczenie o naprawę szkody w sposób określony w art. 55 przysługuje w zasadzie każdemu poszkodowanemu, o tyle roszczenie o odszkodowanie pieniężne w sprawach z art. 59 przysługuje tylko właścicielowi. Konsekwentnie odmawiano tego roszczenia użytkownikom wieczystym. W uzasadnieniu komisje do spraw szkód górniczych zwracały uwagę na okoliczność, że właścicielem gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste jest Skarb Państwa¹⁶. Skoro zaś Skarbowi Państwa nie przysługuje roszczenie o odszkodowanie pieniężne za „nie dające się usunąć uszkodzenie gruntu”, to również tego rodzaju roszczenia nie mogą przysługiwać użytkownikom wieczystym.

Odmienne stanowisko zajął jednak NSA w wyroku z 10 października 1991 r. (SA/Ka 684/91), wskazując w uzasadnieniu, że żaden przepis prawa,

¹⁵ Por. A. Agopszowicz: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone robotami górnicznymi*. Warszawa 1964, s. 159 i nast.

¹⁶ Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa... 1982*, s. 128; tenże: *Przegląd orzecznictwa... 1988*, s. 218 i nast.

a w szczególności „art. 59 ust. 1 i 7 pr. gór. nie stwarza ograniczeń w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych użytkowników wieczystych z tytułu trwałego uszkodzenia gruntu rolnego lub leśnego. Wręcz przeciwnie, skoro w przepisach wykonawczych¹⁷ [...] nie zostało wyłączone prawo dzierżawcy gruntu państwowego do otrzymania odszkodowania z tego tytułu”, to tym bardziej musi ono przysługiwać użytkownikowi wieczystemu, którego prawa do przedmiotu szkody (nieruchomości gruntowej) są znacznie silniejsze, porównywalne z prawem własności¹⁸. Ocena ta jest trafna, znajduje dostateczną podstawę w art. 233 k.c. określającym treść użytkowania górniczego („użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób”). Pozbawienie użytkownika wieczystego tego rodzaju roszczenia oznaczałoby niczym nieuzasadnione osłabienie przysługujących mu uprawnień.

Konsekwencją rozumowania przyjętego w dotychczasowym orzecznictwie powinno również stać się pozbawienie wspomnianych roszczeń użytkowników wieczystych tych gruntów będących własnością gminy, które zostały nabyte w drodze uwłaszczenia mienia państwowego. Rozwiązanie to prowadziłoby do całkowitego chaosu i niszczącego zróżnicowania treści zarówno praw przysługujących użytkownikom wieczystym, jak i gminom. Wspomniany wyrok NSA daje więc początek nowej linii orzecznictwa.

9. „Kotwy z chwilą ich wbudowania w ściany budynku stają się jego częścią składową w rozumieniu art 47 § 2 k.c. Własność budynku obejmuje także kotwy wbudowane w ściany, a zatem wpływa na wartość budynku i wysokość odszkodowania. Brak podstaw do odliczania od kosztów odtworzenia budynku innych elementów poza jego naturalnym zażyciem.” (orzeczenie z 10 kwietnia 1992 r., nr 1701/VII/91). Teza ta jest trafna. Część składowa rzeczy nie może bowiem być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych (art. 47 § 1 k.c.). Nic zatem dziwnego, że NSA oddalił skargę na orzeczenie, w którym kopalnia domagała się zmniejszenia odszkodowania pieniężnego (art. 59 pr. gór.) z tytułu szkody w budynku, który poprzednio był już przedmiotem szkody górniczej, naprawionej wówczas drogą „przywrócenia stanu poprzedniej użyteczności” (art. 55), m.in. poprzez jego skotwienie (wyrok z 10 grudnia 1992. r., SA/Ka 1176/92). W razie wielokrotnego występowania szkody bez trudu można byłoby wyobrazić sobie sytuację, w której łączna wartość nakładów remontowych poniesionych przez kopalnię mogłaby przekroczyć wartość budynku. Gdyby podzielić racje

¹⁷ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 18 maja 1983 r. w sprawie odszkodowań za nie dające się usunąć uszkodzenia gruntów rolnych i leśnych, za uszkodzone wskutek robót górniczych zasiewy i uprawy oraz w sprawie sposobu wypłaty odszkodowań pieniężnych za szkody górnicze (Dz. U. nr 32, poz. 151 z późn. zm.).

¹⁸ Por. J. Winiarz: *Ćwierć wieku użytkowania górniczego*. W: *Z zagadnień cywilnego prawa materialnego i procesowego*. Red. M. Sawczuk. Lublin 1988, s. 127 i nast.

skarżącej kopalni, wówczas poszkodowanemu nie przysługiwałoby roszczenie odszkodowawcze. Wniosek ten byłby jednak niezgodny z podstawowymi zasadami odpowiedzialności odszkodowawczej.

10. Przesłanki odpowiedzialności za szkody górnicze, polegające na nie dającym się usunąć uszkodzeniu działki budowlanej (art. 59 ust. 6 pr. gór.), od dawna budzą wątpliwości. W orzeczeniu z 13 lutego 1991 r. (nr 1772 i 1773/III/90) trafnie przyjęto, że „o tym, czy działka posiada charakter budowlany, decyduje jej położenie na terenie przeznaczonym pod zabudowę w planie zagospodarowania przestrzennego”. Ocena ta jest trafna. Trudno natomiast zgodzić się z dalszą częścią tego orzeczenia. Odwoławcza Komisja podtrzymała tam stanowisko reprezentowane w poprzednich rozstrzygnięciach¹⁹ oraz w orzecznictwie NSA (por. np. wyrok z 6 czerwca 1986 r., SA/Ka 912/85), przyjmując, że „odmowa zabudowy z uwagi na przewidywane wpływy eksploatacji górniczej nie może być podstawą do przyznania odszkodowania pieniężnego z art. 59 ust. 6 pr. gór.” Odszkodowanie to przysługuje „tylko wówczas, gdy szkoda wystąpiła”.

Przykładem takiej linii orzecznictwa może być również orzeczenie z 8 stycznia 1991 r. (nr 210/I/80), gdzie przyjęto, że „odpowiedzialność oparta na art. 59 ust. 6 wchodzi w grę tylko wówczas, gdy szkoda już wystąpiła i przybrała taką postać, że wzniesienie obiektu na danym gruncie jest niemożliwe. Jeżeli natomiast powstanie takiej szkody jest dopiero przewidywane, to brak podstaw do stosowania art. 59 ust. 6 [...] Nie można wykluczyć, że po przeprowadzeniu planowanej eksploatacji górniczej skutki jej wpływów okażą się znacznie mniejsze od przewidywanych i teren będzie nadawał się do zabudowy.” W orzeczeniu z 16 marca 1992 r. (nr 1245/V/91) przyjęto, że „brak decyzji odmawiającej prawa zabudowy z uwagi na szkody górnicze powoduje, że roszczenie o odszkodowanie staje się przedwczesne”.

Rozstrzygnięcia te należy ocenić krytycznie. Przede wszystkim wydaje się, że zarówno Odwoławcza Komisja, jak i NSA wychodzą z założenia, iż szkoda górnicza powstaje dopiero w momencie ujawnienia się fizycznych odkształceń takiej działki. Ocena ta nie w pełni wydaje się trafna. Już sama niemożliwość zabudowy nieruchomości z powodu zagrożenia szkodą górniczą może bowiem powodować uszczerbek majątkowy, za który powinno odpowiadać przedsiębiorstwo górnicze. Stan zagrożenia szkodą spowodował bowiem wymierny uszczerbek materialny, do którego usunięcia należy odpowiednio stosować przepisy o naprawie szkód górniczych (por. art. 56). Warto również zwrócić uwagę, że tego rodzaju sytuacje są jaskrawym dowodem niespójności planowania górniczego oraz planowania przestrzennego. W świetle ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym powinno bowiem być poza sporem, że

¹⁹ Por. np. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa...* 1986, s. 109 i nast.

planowanie górnicze musi pozostawać w zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (por. np. art. 33 ustawy z 12 lipca 1984 r.), a sankcją takiej niezgodności jest nieważność decyzji administracyjnych (por. art. 7 cyt. ustawy z 31 stycznia 1980 r.), w tym np. dotyczących zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego (bo postępowanie zgodne z taką decyzją powoduje, że działka budowlana traci przydatność do zabudowy). Praktyka w ogóle nie dostrzega jednak tych zależności. Rzecz jasna tego rodzaju ocena nie może zmienić już zaistniałych okoliczności (np. w postaci zagrożenia szkodą lub powstania szkody). Powinny one jednak powodować zmianę planu zagospodarowania przestrzennego. Brak miejsca nie zezwala na rozwinięcie tego problemu. Wykładni przyjętej we wspomnianych orzeczeniach można zarzucić, że prowadzi do rażącego pokrzywdzenia inwestorów, a zwłaszcza w istotnym stopniu osłabia funkcję własności gruntowej.

11. Orzeczenie z 6 września 1991 r. (nr 906/III/90) dotyczy natomiast kryteriów ustalania odszkodowania za szkodę górniczą polegającą na utracie przydatności wspomnianej działki do zabudowy. Odwoławcza Komisja trafnie przyjęła, że „odszkodowanie to ustala się na zasadach przewidzianych w prawie wywłaszczeniowym, co oznacza, że powinno ono odpowiadać aktualnie kształtującym się cenom w obrocie gruntami [...], a więc wartości wywłaszczonej nieruchomości, przy uwzględnieniu jej położenia i stopnia wyposażenia”.

12. Dokonując wykładni art. 59 ust. 9 pr. górn. (uzależniającego odszkodowanie pieniężne za budynek niepaństwowy od decyzji o jego rozbiórce), Odwoławcza Komisja przyjęła, że „nie ma merytorycznego znaczenia rozgraniczenie decyzji pozwalającej na rozbiórkę, czy też nakazującej jej dokonanie” (orzeczenie z 20 sierpnia 1991 r., nr 297/II/91; dotyczyło ono sytuacji, w której uszkodzona uzyskała pozwolenie na rozbiórkę, podczas gdy zdaniem przedsiębiorstwa górniczego niezbędny był nakaz rozbiórki). Ocena ta jest trafna; art. 59 ust. 9 pr. górn. uzależnia odszkodowanie od „decyzji o rozbiórce”, bez względu na tryb, w jakim doszło do wydania takiej decyzji. Warto jednak zwrócić uwagę, że w świetle prawa budowlanego decyzja o rozbiórce nie zawsze jest niezbędną przesłanką robót rozbiórkowych; w szczególności zaś w pewnych sytuacjach wystarczające jest samo zgłoszenie rozbiórki organowi nadzoru budowlanego.

„Wydanie nakazu rozbiórki determinuje sposób naprawy szkody górniczej [...] termin rozbiórki nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy o naprawę szkody górniczej.” (orzeczenie z 17 lutego 1992 r., nr 1772/III/91). Z oceną tą należy zgodzić się o tyle, o ile przyczyną rozbiórki były okoliczności określone w art. 59 ust. 1 pr. górn.

Szkoda górnicza w zasiewach i uprawach (art. 63 pr. gór.)

13. Orzecznictwo konsekwentnie przyjmuje, że uszczerbki majątkowe spowodowane robotami górnicznymi w hodowli ryb (np. niemożliwość ich hodowli w stawie uszkodzonym z powodu robót górniczych) nie są szkodami górnicznymi. (np. orzeczenia: z 20 czerwca 1991 r., nr 598/IV/90; z 2 października 1991 r., nr 1823/I/90). W uzasadnieniu powołano się na postanowienie Kolegium Kompetencyjnego przy SN z 6 października 1989 r., (III Co 2/89)²⁰.

14. „Odszkodowanie za zasiewy i uprawy powinno odpowiadać wartości różnicy między wielkością plonu, jaki uzyskano przeciętnie w roku szkody z nie uszkodzonych gruntów tej samej klasy na terenie gminy, a wielkością plonu zmniejszonego wskutek szkody górnicznej. Wartość różnicy plonów oblicza się według cen z dnia ustalenia odszkodowania.” (orzeczenie z 9 sierpnia 1991 r., nr 1096—1098/IV/91). Odwoławcza Komisja przyjęła zatem, że § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 maja 1983 r.²¹ w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem z 22 listopada 1990 r.²² stosuje się do oceny zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie tych zmian; przepis ten nakazywał wówczas ustalanie odszkodowania wedle cen z roku powstania szkody (była to zatem reguła odmienna od wynikającej z art. 363 § 2 k.c.). Rozpatrując skargę na orzeczenie, którym Odwoławcza Komisja — działając w trybie art. 200 § 2 k.p.a. — uchyliła wspomniane orzeczenie z 9 sierpnia 1991 r., NSA trafnie przyjął jednak, że „przepisy prawa materialnego, jeżeli nie ma w nich odmiennych reguł, stosuje się według okresu zaistnienia zdarzeń, z których wyprowadzane są następnie skutki prawne. Nie mają natomiast zastosowania późniejsze, chociażby korzystniejsze dla stron, przepisy materialnoprawne. Późniejsza zmiana [...] rozporządzenia nie ma wpływu na treść ostatecznych orzeczeń wydanych przed datą jego wejścia w życie”²³ i nie może stanowić podstawy do zmiany takich orzeczeń w drodze nadzwyczajnej (wyrok NSA z 4 listopada 1992 r., SA/Ka 980/92).

²⁰ Wydano je w wyniku negatywnego sporu kompetencyjnego pomiędzy sądem powszechnym oraz Odwoławczą Komisją ds. Szkód Górniczych. W ślad za wcześniejszym orzecznictwem NSA Kolegium Kompetencyjne przyjęło, że przez „zasiewy i uprawy” (w rozumieniu art. 63 pr. gór.) należy rozumieć „wszelkie postaci kultywowanej przez człowieka roślinności; nie obejmuje to pojęcie hodowli zwierzęcej, w tym hodowli ryb”. Por. wyrok NSA z 25 czerwca 1987 r., SA/KA 201/87 z moją glosą. OSPiKA 1989, nr 1, poz. 23.

²¹ Powołanego w przyp. 17.

²² Dz. U. nr 83, poz. 496.

²³ Zasady ustalania odszkodowania, określone nowelą z 22 listopada 1990 r., należy stosować w sprawach, które do dnia wejścia w życie tej noweli nie zostały ostatecznie zakończone.

„Z treści § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 maja 1983 r. wynika, że w przypadku gdy szkoda górnicza nie następuje w latach następujących po sobie, to poszkodowanemu przysługuje od nowa prawo do otrzymania odszkodowania w zasiewach i uprawach.” (orzeczenie z 16 kwietnia 1992 r., nr 462/V/92). W razie występowania szkody górniczej w latach następujących „kolejno” po roku, w którym szkoda wystąpiła po raz pierwszy, wspomniany § 5 zakłada, że roszczenie odszkodowawcze przysługuje w zasadzie nie dłużej, niż łącznie przez 4 kolejne lata. Dopuszczalność tego rozwiązania budzi jednak zastrzeżenia²⁴. Cytowane orzeczenie jest zatem trafne tylko o tyle, o ile nad wspomnianymi wątpliwościami można byłoby przejść do porządku dziennego.

Trwały zanik wody (art. 64 pr. gór.)

14. W świetle art. 77 ust. 1 pr. gór. komisja do spraw szkód górniczych wszczyna postępowanie m.in. na wniosek organu samorządu terytorialnego bądź z urzędu. Jeżeli zatem wniosek o naprawienie szkody górniczej polegającej na zaniku wody na terenie wsi złożył burmistrz, to stronami postępowania są wszyscy poszkodowani (orzeczenie z 10 września 1992 r., nr 711/V/91). Warto odnotować, że w dotychczasowym orzecznictwie przypadki wszczęcia postępowania przez kogoś innego niż poszkodowany są niesłychanie rzadkie.

„Jeżeli nieruchomości, na której wystąpił zanik wody w studni, posiadała w chwili wystąpienia szkody górniczej podłączenie do wodociągu, jedynym sposobem naprawy szkody jest wypłata odszkodowania pieniężnego.” (orzeczenie z 20 marca 1992 r., nr 974/I/91). Nie wskazało ono jednak kryteriów ustalania tego odszkodowania.

Powstaje pytanie, co jest przedmiotem szkody polegającej na „trwałym zaniku wody”: sam zanik wody czy uszczerbek majątkowy spowodowany takim zanikiem. Zjawiska te mogą być połączone z uszczerbkiem w urządzeniach (objektach) służących do zaopatrywania w wodę (studnia). W świetle art. 64 pr. gór. powinno być poza sporem, że przedmiotem takiej szkody jest uszczerbek spowodowany trwałym zanikiem wody. W sytuacji, której dotyczy wspomniane orzeczenie z 20 marca 1992 r., nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy zanik wody w studni stał się źródłem uszczerbku majątkowego po stronie poszkodowanego. Można przypuszczać, że nie. Nie służyłoby mu

²⁴ Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1984*. W: „Problemy Prawne Górnictwa”. T. 10. Red. A. Agopszowicz. Katowice 1987, s. 94 i nast.

wówczas roszczenie o naprawę szkody zgodnie z art. 64 pr. górn. Z uzasadnienia dostatecznie wyrażnię nie wynika natomiast, czy roboty górnicze uszkodziły samą studnię (obiekt budowlany). Jeśli tak, to poszkodowany zachowuje roszczenie o naprawę takiej szkody; przywrócenie stanu jej poprzedniej użyteczności byłoby jednak gospodarczo nieuzasadnione, co powinno uzasadnić roszczenie odszkodowawcze z art. 59 pr. górn. Jego przyznanie nie może jednak być uzależnione od nakazu rozbiórki.

Jeżeli natomiast roboty górnicze powodujące trwały zanik wody nie uszkodziły studni, powodując wyłącznie jej beżużyteczność, to w świetle prawa górniczego brak podstaw do roszczeń odszkodowawczych z tego tytułu.

Odmiennej sytuacji dotyczyło natomiast orzeczenie z 22 kwietnia 1992 r. (nr 735/VI/91), wedle którego „skoro poszkodowany otrzymał odszkodowanie za studnię w ramach odszkodowania pieniężnego w trybie art. 59 pr. górn. za uszkodzone wskutek robót górniczych składniki budowlane, to nie służy mu roszczenie o naprawę szkody górniczej przez wykonanie przyłącza nieruchomości do wodociągu”. Ocena ta znowu budzi zastrzeżenia, przede wszystkim co do jej zgodności z art. 64 pr. górn. Jeżeli bowiem szkoda górnicza przybrała postać trwałego zaniku wody, to poszkodowanemu służy roszczenie o jej naprawienie w sposób określony w art. 64 pr. górn., bez względu na to, czy poszkodowany otrzymał odszkodowanie za zniszczenie studni (jako obiektu budowlanego). Ocenę Odwoławczej Komisji należy natomiast aprobować wówczas, jeżeli nie doszło do trwałego zaniku wody.

15. „Skoro kopalnia naprawiła szkodę górniczą w postaci zaniku wody przez wykonanie rurociągu i przyłączy, to nie przysługują poszkodowanemu dalsze roszczenia, w tym w związku z ponoszeniem opłat za wodę.” (Orzeczenie z 10 czerwca 1992 r., nr 170/VIII/92 r.; podobnie orzeczenie z 18 sierpnia 1992., nr 809/VI/91). W uzasadnieniu Odwoławcza Komisja powołała się na wyrok NSA z 5 września 1991 r. (SA/Ka 366/91). Tytułem komentarza należy jednak zwrócić uwagę, że ustawą z 9 marca 1991 r.²⁵ dokonano m.in. zmiany art. 64 pr. górn., dodając do ust. 2 zdanie w brzmieniu: „Przedsiębiorstwo górnicze ponosi również koszty eksploatacji i remontów tych urządzeń.” Co prawda sformułowanie to może budzić wątpliwości, jednak jest poza sporem, że odpowiedzialność przedsiębiorstwa górniczego za szkodę górniczą polegającą na trwałym zaniku wody nie ogranicza się wyłącznie do budowy urządzeń służących do zaopatrzenia w wodę. Z artykułu 64 ust. 2 pr. górn. (w brzmieniu ustalonym ustawą z 9 marca 1991 r.)²⁶ wynika bowiem, że „przedsiębiorstwo górnicze ponosi również koszty eks-

²⁵ O zmianie prawa górniczego, Dz. U. nr 31, poz. 128.

²⁶ Dz. U. nr 31, poz. 128.

ploatacji i remontów” urządzeń służących do zaopatrywania w wodę. Z nieznanых przyczyn orzecznictwo nie dostrzega jednak tej zmiany.

„Skoro przedsiębiorstwo górnicze zobowiązane do dowozu wody nie wykonało tego obowiązku, to poszkodowany może dochodzić skutków niewykonania tego zobowiązania jedynie na drodze postępowania cywilnego. Takie roszczenie nie podlega kompetencji komisji do spraw szkód górniczych. Orzeczenie komisji zrodziło tylko stosunek cywilnoprawny polegający na obowiązku przedsiębiorstwa górniczego w zaopatrywaniu poszkodowanego w wodę.” (orzeczenie z 11 lipca 1991 r., nr 554/III/91). Rozstrzygnięcie to podtrzymuje dotychczasową linię orzecznictwa.

Szkody górnicze w dobrach kulturalnych i podlegających ochronie na podstawie przepisów szczególnych (art. 65 pr. gór.)

16. Jeżeli „okręgowa komisja bez zasięgnięcia opinii ustaliła zakres i sposób naprawy szkody górniczej w obiekcie zabytkowym, to zaskarżone orzeczenie należało uchylić” (orzeczenie z 13 sierpnia 1992 r., nr 824/V/92). „Skoro już po wydaniu ostatecznego orzeczenia ustalającego naprawienie szkody wojewódzki konserwator zabytków wpisał ten budynek do rejestru zabytków, a nakaz rozbiórki został uchylony, to pismo tego konserwatora o stwierdzenie nieważności należy potraktować jako wniosek o wznowienie postępowania.” (orzeczenie z 26 października 1992 r., nr 538/IV/92). Przesłankę wznowienia postępowania mógłby stanowić art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. Wydanie decyzji uchylającej nakaz rozbiórki należy bowiem potraktować jako zmianę rozstrzygnięcia kwestii wstępnej. Zaliczenie budynku do „zabytków” już po wydaniu orzeczenia o naprawie szkody górniczej nie ma natomiast bezpośredniego znaczenia dla sprawy. Jak to wyjaśnił NSA w wyroku z 12 grudnia 1991 r. (SA/Ka 859/91), „dopiero ostateczna decyzja organów ochrony o uznaniu budynku [...] za »zabytek«, a tym samym »dobro kultury« stwarzała podstawę przyznania mu ochrony prawnej przewidzianej w przepisach ustawy z 15 lutego 1962 r.²⁷, a tym samym przyjęcia, że w postępowaniu zwykłym naruszono art. 65 p. gór. Opinia właściwego organu ochrony stanowi wszak warunek orzeczenia o zakresie i sposobie naprawienia szkody górniczej tylko w odniesieniu do tych budynków, które

²⁷ O ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz. U. nr 10, poz. 48 z późn. zm.).

»uznano za dobra kultury«. Nie można tej regulacji prawnej rozciągnąć na obiekty objęte nadzorem konserwatorskim.” Oznacza to m.in. niedopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., tj. z powodu braku opinii ochrony.

Wyłączenie odpowiedzialności z tytułu szkody górniczej (art. 66 pr. górn.)

17. Orzecznictwo w tych sprawach trudno uznać za ustabilizowane. Co prawda ostatnio pojawiły się rozstrzygnięcia zmierzające do liberalizacji dotychczasowej, dość rygorystycznej praktyki stosowania art. 66 pr. górn., jednak w praktyce jego przesłanki nadal budzą sporo wątpliwości. Dalsze uwagi wypada jednak rozpocząć od kwestii bezspornych.

W orzeczeniu z 12 lutego 1991 r. (nr 1195/VI/90) trafnie przyjęto, że organ orzekający w sprawie powinien jednoznacznie ustalić, czy w świetle przepisów obowiązujących w dacie wznoszenia budynku wykonanie określonych robót budowlanych wymagało pozwolenia na budowę. Jeżeli takie pozwolenia nie było wymagane, to oddalenie roszczeń na podstawie art. 66 nie jest możliwe (orzeczenie z czerwca 1991 r., nr 368/I/90). Oceny te nie budzą wątpliwości.

W dotychczasowej praktyce komisje do spraw szkód górniczych przeważnie żądają od poszkodowanego, aby wykazał się on pozwoleniem na budowę. Niemożliwość wykazania się takim pozwoleniem bywa interpretowana jako brak pozwolenia na budowę, uzasadniający oddalenie roszczeń na podstawie art. 66 pr. górn. Praktyka ta zasługuje na wyjątkowo krytyczną ocenę; w szczególności zaś pozostaje ona w kolizji zarówno z wymaganiami kodeksu cywilnego (art. 6), jak i wynikającymi z kodeksu postępowania administracyjnego (por. np. art. 77 oraz 222 § 2)²⁸.

Powołując się na wytyczne Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, Odwoławcza Komisja w orzeczeniu z 4 października 1991 r. (nr 1285/III/91) przyjęła, że „w razie istnienia trudności w przedłożeniu przez poszkodowanego dokumentów związanych z budową obiektu wzniesionego do 1950 r. komisje do spraw szkód górniczych winny liberalnie traktować trudności poszkodowanego w przedłożeniu kompletu dokumentów z uwagi na trudny okres wojenny i bezpośrednio powojenny”. Wypada jednak zwrócić uwagę, że z punktu

²⁸ Por. wyrok SN z 20 września 1990 r., III ARN 9/90. OSNCP 1991, nr 10—12, s. 129.

widzenia wymagań art. 66 pr. górń. tego rodzaju ocena jest całkowicie dowolna, a wspomniane wytyczne (jako niezgodne z art. 66) nie rodzą żadnych skutków prawnych²⁹.

Trafne rozstrzygnięcie tej kwestii znalazło się natomiast w orzeczeniu z 7 maja 1992 r. (nr 1365/VII/91), gdzie przyjęto, że „fakt nieprzedłożenia przez poszkodowanych pozwolenia na budowę nie uzasadnia przyjęcia dopuszczenia się przez poszkodowanych samowoli budowlanej i opierania na tym domniemaniu sankcji przewidzianych w art. 66”.

„Okoliczność, że w poprzednim postępowaniu zwolniono kopalnię z obowiązku naprawienia szkody górniczej w przedmiotowym budynku [...] na zasadzie art. 66 nie zwalnia organu orzekającego z obowiązku merytorycznego rozpatrzenia roszczeń zgłoszonych przez poszkodowaną.” (orzeczenie z 7 czerwca 1991 r., nr 584/III/91).

„Jeżeli budynek został wzniesiony niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, to odpowiedzialność ulega wyłączeniu nawet wówczas, jeżeli w poprzednich latach uznawano szkody górnicze w takim budynku.” (orzeczenie z 24 października 1991 r., nr 1181/VII/91).

18. Orzecznictwo dość niejednolicie ocenia skutki niezgodności budowy z wymaganiami wynikającymi z pozwolenia na budowę. Przykładem nadmiernie rygorystycznego podejścia do art. 66 może być orzeczenie z 12 sierpnia 1992 r. (nr 1678/VIII/91), wedle którego „okoliczność, że dokonana samowola budowlana nie miała wpływu na powstanie i rozmiar szkody, nie może stanowić podstawy do odstąpienia od stosowania art. 66”³⁰.

Powołując się na wytyczne Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, Odwoławcza Komisja dopuściła możliwość odstąpienia od wyłączenia odpowiedzialności na podstawie art. 66 w razie „szkod górniczych w budynku mieszkalnym, jeżeli odstępstwa od dokumentacji nie miały żadnego wpływu na fakt powstania szkody górniczej, a równocześnie nie zwiększyła się kategoria zagrożenia szkodami górniczymi” (orzeczenie z 13 stycznia 1992 r., nr 1414/IV/91). Przesłanki te zostały jednak określone wadliwie. Przede wszystkim art. 66 nie zezwala na różnicowanie sytuacji przedmiotu szkody ani w zależności od jego przeznaczenia, ani od tego, czy uległa zmianie kategoria przydatności terenu do zabudowy (zagrożenia szkodami górniczymi). Trafnie natomiast odmówiono wyłączenia odpowiedzialności, kiedy odstępstwa od wymagań pozwolenia na budowę nie spowodowały zwiększenia podatności budynku na szkody górnicze.

²⁹ Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa... 1986*, s. 121 i nast.

³⁰ Ocena ta dominuje w dotychczasowym orzecznictwie. Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa... 1986*, s. 121 i nast.

19. Niezwykle sporna jest kwestia, czy uzyskanie na podstawie art. 42 pr. bud.³¹ pozwolenia na użytkowanie wyłącza art. 66 pr. gór. Orzecznictwo w tej kwestii jest zróżnicowane. W starszych rozstrzygnięciach dominuje ocena, że z punktu widzenia art. 66 pr. gór. ewentualne uzyskanie pozwolenia na użytkowanie nie ma żadnego znaczenia³² (por. także wyroki NSA: z 13 lutego 1991 r., Sa/Ka 767/90 oraz z 20 marca 1991 r., Sa/Ka 78/91). Odmienne sprawę tę rozstrzygnięto w wyroku NSA z 21 listopada 1991 r. (Sa/Ka 790/91) przyjmując, że skoro „wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego [...] powoduje, że wcześniej popełnioną samowolę budowlaną uznaje się za niebyłą, to przy rozpoznaniu sprawy w zakresie stosowania art. 66 pr. gór. nie można pominąć powyższych skutków zastosowania przez właściwe organy normy art. 40 pr. bud.” Ocena ta jest trafna. Skoro funkcją pozwolenia na użytkowanie jest stwierdzenie, że określony obiekt budowlany został doprowadzony do zgodności z wymaganiami wynikającymi z prawa budowlanego, to nie sposób zakładać, że taka decyzja nie rodzi żadnych skutków z punktu widzenia wymagań prawa górniczego³³. Niestety, ocena ta nie znajduje potwierdzenia w późniejszym orzecznictwie NSA.

Termin dochodzenia roszczeń (art. 73 pr. gór.)

20. Również i w tych kwestiach orzecznictwo jest dalekie od jednolitości, a zwłaszcza cechuje się brakiem konsekwencji. W orzeczeniu z 20 września 1991 r. (nr 1905/II/90) przyjęto, że „prawo górniczne w odróżnieniu od cywilnego (art. 117 § 3 k.c.) nie dopuszcza możliwości uwzględnienia przekroczenia terminu przedawnienia”. Z oceną tą niestety znowu nie sposób się zgodzić, zwłaszcza po nowelizacji kodeksu cywilnego dokonanej ustawą z 28 lipca 1990 r.³⁴ Jednym z jej następstw jest bowiem uchylenie dotychczasowego art. 117 § 3 k.c. Od dnia wejścia w życie tej ustawy skutki upływu terminów przedawnienia (oraz — jak się wydaje — terminów zawitych),

³¹ Wedle którego „inwestor, właściciel lub zarządca może przystąpić do użytkowania obiektu budowlanego, co do którego wydano przewidziany w art. 40 nakaz dokonania zmian lub przeróbek, dopiero po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie” (ust. 1). Podstawą jego wydania jest stwierdzenie zdatności wykonanego obiektu do użytku (ust. 3).

³² Por. np. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa...* 1987, s. 137.

³³ Por. moją głosę do wyroków NSA: z 13 lutego 1991 r., SA/Ka 767/90; z 20 marca 1991 r., SA/Ka 78/91; z 20 listopada 1991 r., SA/Ka 790/91. OSP 1994, nr 2, poz. 21.

³⁴ O zmianie ustawy — Kodeks cywilny (Dz. U. nr 55, poz. 321).

podlegają zatem ocenie z punktu widzenia art. 5 k.c.³⁵ *Lege non distinguente* reguła ta odnosi się również do roszczeń z tytułu szkód górniczych.

W orzeczeniu z 15 października 1992 r. (nr 657/III/92) Odwoławcza Komisja przyjęła natomiast, że art. 73 pr. gór. „ma charakter bezwzględnie obowiązujący i musi być stosowany przez organ orzekający z urzędu. Przepis ten nie przewiduje żadnych okoliczności, które uzasadniałyby i umożliwiłyby odstępianie od jego stosowania. Podeszły wiek poszkodowanej, nieznajomość przepisów, tryb dochodzenia roszczeń nie mogą prowadzić do uwzględnienia wniosku. Nieznajomością prawa nikt nie może usprawiedliwiać opóźnień w dochodzeniu roszczeń.” Co prawda w orzecznictwie dominuje zapatrywanie, że termin określony w art. 73 pr. gór. jest terminem przedawnienia³⁶, jednak w praktyce wiąże się z nim takie skutki, jak gdyby był on terminem zawitym, niekiedy wręcz nazywając go terminem prekluzyjnym³⁷ (por. np. orzeczenie z 12 listopada 1991 r., nr 1560/I/91). Większość tych zapatrywań wypada jednak ocenić jako pozostające w rażącej kolizji z rozwiązaniami kodeksu cywilnego.

De lege lata analiza art. 73 pr. gór. prowadzi bowiem do wniosku, że określony w nim termin jest „zwykłym” terminem przedawnienia, a w sprawach nie uregulowanych prawem górniczym należy stosować rygory wynikające z art. 117 i nast. k.c. W szczególności zaś wpływ terminu określonego w art. 73 pr. gór. podlega ocenie z punktu widzenia art. 5 k.c.; brak również jakichkolwiek podstaw do uwzględnienia jego wpływu z urzędu. Z nieznanых przyczyn orzecznictwo nie dostrzega jednak zmian wynikających z ostatnich nowelizacji kodeksu cywilnego.

Postępowanie w sprawach o szkody górnicze (art. 74 pr. gór. i nast.)

21. „Brak czynnego udziału stron w postępowaniu w I instancji nie może być konwalidowany udziałem w postępowaniu odwoławczym, albowiem strona winna brać udział w każdym stadium postępowania, przy czym jest bez znaczenia, czy jej obecność miała wpływ na treść rozstrzygnięcia.” (orzeczenie z 24 kwietnia 1992 r., nr 207/III/92).

³⁵ Por. M. Brzozowski: *Nowa regulacja przedawnienia w prawie cywilnym*. PiP 1992, z. 3, s. 21 i nast.

³⁶ Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa...* 1986, s. 124.

³⁷ Por. np. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa...* 1985, s. 114; tenże: *Przegląd orzecznictwa...* 1988, s. 226 i nast.

Paragraf 33 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r.³⁸ przewiduje, że komisja — uznając roszczenia za uzasadnione — może wydać orzeczenie tylko co do powstania szkody górniczej lub sposobu jej naprawienia, zarządzając dalsze postępowanie co do zakresu robót naprawczych, ich kosztów lub wysokości odszkodowania i osób uprawnionych do jego otrzymania. Rozwiązanie to budzi jednak wątpliwości; zdaje się ono dopuszczać możliwość orzeczenia o szkodzie górniczej (jej powstaniu oraz sposobie naprawy) bez udziału poszkodowanego, co w świetle kodeksu postępowania administracyjnego byłoby niedopuszczalne. Można zresztą wątpić, czy (zwłaszcza po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego dokonanej ustawą z 31 stycznia 1980 r.³⁹ zachowało ono swoją aktualność. Orzecznictwo trafnie przyjmuje jednak, że „niedopuszczalne jest ustalenie wysokości odszkodowania w sytuacji, gdy nie jest znana osoba poszkodowana” (orzeczenie z 19 czerwca 1991 r., nr 1041/I/89). Po wydaniu takiego orzeczenia „dalsze postępowanie powinna z urzędu prowadzić komisja do spraw szkód górniczych”; nie może ona uzależniać dalszego postępowania od wniosku strony (orzeczenie z 7 października 1991 r., nr 1497/IV/90).

„W sprawach rozstrzygających sporne interesy stron k.p.a. wyklucza możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji. Istotą takiego rozstrzygnięcia jest dążenie do umożliwienia stronom poznania motywów i przesłanek powziętej decyzji, bez czego strona nie ma możliwości obrony swoich interesów oraz prowadzenia polemiki z organem w odwołaniu. Ponadto uzasadnienie stanowi jeden z warunków skutecznej kontroli działalności administracji ze strony organów nadrzędnych i sądu.” (orzeczenie z 26 września 1991 r., nr 83/VI/91). W uzasadnieniu „niedopuszczalne jest ogólne powołanie się na cały materiał dowodowy zamiast przytoczenia oznaczonych dowodów jako podstawy ustalania poszczególnych faktów. Tylko takie uzasadnienie decyzji pozwala bowiem na skontrolowanie podstaw i motywów rozstrzygnięcia przez organ II instancji, a w dalszej fazie sprawy — przez NSA” (orzeczenie z 20 lutego 1991 r., nr 1778/III/90).

22. Stosunek art. 75 ust. 2—3 pr. gór. do rozwiązań kodeksu postępowania administracyjnego określających organy właściwe do sprawowania nadzoru pozainstancyjnego nad ostatecznymi orzeczeniami komisji do spraw szkód górniczych budzi wątpliwości. Zdaniem NSA (wyrok z 11 września 1990 r. SA/Ka 375/90)⁴⁰ w świetle art. 75 ust. 3 pr. gór. nadzór ten sprawuje Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, co jest rozwiązaniem szczególnym w stosunku do art. 157 § 1 k.p.a. Rozpoznając rewizję nadzwyczajną od tego wyroku,

³⁸ W sprawie komisji do spraw szkód górniczych (Dz. U. nr 15, poz. 67 z późn. zm.).

³⁹ O Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. nr 4, poz. 8).

⁴⁰ Por. A. Lipiński: *Przegląd orzecznictwa... 1990*, s. 124 i nast.

SN przyjął natomiast, że art. 12 ust. 1 cyt. ustawy z 31 stycznia 1980 r. nie dokonał zmiany art. 75 pr. gór., a zatem pozycja prawna Prezesa WUG nie uległa zmianie. W rezultacie pomimo upływu terminu przewidzianego w art. 421 § 2 k.p.a. SN uchylił wspomniany wyrok NSA przyjmując, że „nieprawidłowe ustalenie właściwości organów [...] stanowi zawsze rażące naruszenie prawa”. Zdaniem SN ustalenie właściwości organów przez eliminację jednego z nich osłabia instrumenty kontroli, co „stanowi tak rażące naruszenie prawa, że może ono być uznane za naruszające interes Rzeczypospolitej Polskiej. W interesie RP leży bowiem wzmocnienie, a nie osłabienie kontroli prawnej w sprawach szczególnie dotkliwych dla społeczeństwa” (wyrok z 22 sierpnia 1991 r., III ARN 28/91)⁴¹.

Argumentację SN nie w pełni można uznać za trafną. Przede wszystkim art. 12 ust. 1 cyt. ustawy z 31 stycznia 1980 r. przewiduje, że z dniem wejścia jej w życie, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ust. 2 i 3, tracą moc wszelkie przepisy dotyczące spraw unormowanych w kodeksie postępowania administracyjnego. Wśród pozostałych w mocy przepisów prawa górniczego (ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy) nie wymieniono natomiast art. 75 ust. 3 pkt 1 pr. gór.⁴² (który określa kompetencje Prezesa WUG do uchylania ostatecznych orzeczeń komisji do spraw szkód górniczych na zasadach określonych w k.p.a.). Prowadzi to do wniosku, że wspomniany art. 75 ust. 3 pkt 1 utracił moc z dniem wejścia w życie cyt. ustawy z 31 stycznia 1980 r. Powinno bowiem pozostawać poza sporem, że w art. 75 ust. 3 pkt 1 pr. gór. chodzi o regulację dotyczącą „spraw unormowanych w kodeksie postępowania administracyjnego”. Oznacza to, że o ile pozostawione w mocy przepisy prawa górniczego nie stanowią inaczej, właściwość organów sprawujących nadzór pozainstancyjny nad komisjami do spraw szkód górniczych należy określać zgodnie z wymaganiami kodeksu postępowania administracyjnego. Istota zagadnienia polega jednak na tym, że żaden z pozostawionych w mocy przepisów prawa górniczego nie dotyczy tej kwestii. Prowadzi to do wniosku, że właściwość organów sprawujących ten nadzór należy ustalać wyłącznie na podstawie rozwiązań kodeksu postępowania administracyjnego. Co prawda przepisy prawa górniczego określające pozycję prawną organów orzekających w sprawach o szkody górnicze trudno uznać za czytelne (nie wiadomo zwłaszcza, jak rozumieć określenie, że komisje do spraw szkód górniczych działają „przy” urzędach górniczych), to jednak wydaje się, że w istocie należałoby dojść do wniosków zbliżonych do przyjętych przez SN. Ich uzasadnienie byłoby jednak odmienne.

⁴¹ Nie publikowany.

⁴² Wymieniono tam natomiast art. 74 ust. 2, art. 77 ust. 1, art. 78 ust. 1 oraz art. 81 ust. 6 pr. gór.

Przedstawione tu wątpliwości mają swe źródło w niestarannej technice legislacyjnej, a zwłaszcza w posłużeniu się przez ustawodawcę wyjątkowo niejednoznaczną klauzulą derogacyjną (art. 12 cyt. ustawy z 31 stycznia 1980 r.)⁴³.

23. Kolejne wątpliwości budzi art. 78 ust. 2 pr. gór., wedle którego „w uzasadnionych przypadkach komisja może na wniosek strony zmienić termin wykonania orzeczenia”. Nie jest jednak dostatecznie jasne czy rozwiązanie to można traktować jako przepis dotyczący spraw unormowanych w kodeksie postępowania administracyjnego, co w świetle art. 12 ust. 1 cyt. ustawy z 31 stycznia 1980 r. powinno uzasadniać ocenę, że wspomniany art. 78 ust. 2 pr. gór. utracił swą moc. Odwoławcza Komisja przeszła nad tym problemem do porządku dziennego, przyjmując w orzeczeniu z 5 marca 1991 r. (nr 31/II/91), że „na zmianę terminu wykonania orzeczenia, zgodnie z art. 78 ust. 2, nie jest wymagana zgoda wszystkich stron. Wystarczającą przesłanką jest dostatecznie uzasadniony wniosek strony.” W orzeczeniu z 29 kwietnia 1992 r. (nr 1792/VIII/92) przyjęto natomiast, że brak technicznych i finansowych możliwości wykonania remontu w terminie ustalonym przez komisję nie daje podstaw do zmiany terminu wykonania orzeczenia.

W świetle art. 80 pr. gór. „ustaleń, że rozmiar szkody powiększył się do tego stopnia, że ustalony poprzednio sposób naprawienia szkody byłby technicznie lub gospodarczo nieuzasadniony, można dokonać po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania dowodowego, w szczególności na podstawie opinii biegłego” (orzeczenie z 14 września 1992 r., nr 997/III/92). NSA zwrócił natomiast uwagę, że art. 80 pr. gór. „służy do korygowania orzeczeń w przypadku, gdy naprawa szkody nie nastąpiła, a zakres szkody uległ zmianie przez jej powiększenie się. Nie można natomiast wykorzystywać art. 80 pr. gór. do zobowiązania sprawcy szkody do ponoszenia kosztów ulepszenia stanu drogi ponad przywrócenie jej do stanu poprzedniej użyteczności.” (wyrok z 19 listopada 1992 r., SA/Ka 1178/92). Ocena ta jest trafna i znajduje uzasadnienie również w art. 54 pr. gór.

24. Ostateczne orzeczenie komisji do spraw szkód górniczych może podlegać zmianie bądź uchyleniu na zasadach określonych prawem górniczym (por. jednak wątpliwości związane z art. 12 cyt. ustawy z 31 stycznia 1980 r.) lub na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego (rozdz. 12—13). Skoro ostatecznym orzeczeniem ustalono obowiązek uczestnictwa kopalni w kosztach budownictwa zastępczego — chociaż kopalnia kwestionuje swą odpowiedzialność podnosząc, że jej roboty górnicze nie spowodowały tej szkody — to obecnie brak jakichkolwiek podstaw do zmiany

⁴³ Por. J. Grabowski: *Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed komisjami do spraw szkód górniczych*. W: „Problemy Prawne Górnicztwa”. T. 6. Red. A. Agopszowicz. Katowice 1983, s. 23 i nast.

zjącego stanowiska z uwagi na brak przesłanek taksatywnie wymienionych w art. 145 k.p.a., pozwalających na wznowienie postępowania (orzeczenie z 5 marca 1991 r., nr 31/II/91). Rozpatrując skargę (w której kopalnia ponownie kwestionowała związek przyczynowy pomiędzy jej robotami górniczymi a szkodą) na to orzeczenie, NSA stwierdził, że „uchylenie lub zmiana ostatecznej decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania wymaga spełnienia ściśle określonych przesłanek [...] W rozpatrywanej sprawie jest niewątpliwe, że orzeczenie ustalające obowiązek uczestnictwa skarżącej kopalni w kosztach realizacji budownictwa zastępczego stało się ostateczne, gdyż nikt nie wniósł od niej odwołania. Nie wykazano również, że decyzja ta pozostaje w sprzeczności z art. 156 k.p.a.” (wyrok z 3 października 1991 r., SA/Ka 640/91).

Niezwykle skromne uzasadnienie obu rozstrzygnięć uniemożliwia ocenę ich trafności. Warto jednak zwrócić uwagę, że skoro kopalnia kwestionowała podstawę odpowiedzialności (podnosząc brak związku przyczynowego), to obowiązkiem organów orzekających w tym sporze było rozpoznanie tego zarzutu (art. 145 § 1 pkt 1, a być może nawet art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Przede wszystkim przeszkodą nie powinna być okoliczność, że kopalnia nie odwoływała się od orzeczenia I instancji (por. wyrok NSA z 19 maja 1989 r., IV SA 90/89)⁴⁴. Gdyby bowiem okazało się, że przyczyną przedmiotowej szkody górniczej nie były roboty górnicze wspomnianej kopalni, to mielibyśmy do czynienia ze zjawiskiem niemożliwym do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności⁴⁵.

25. „Skoro w rejonie posadowienia budynku prowadzone są roboty górnicze, to względy racjonalnej gospodarki nakazują, aby remont budynku został wykonany po zakończeniu tych robót oraz po ujawnieniu się wszystkich uszkodzeń związanych z robotami górniczymi. Nie można bowiem stwarzać takich sytuacji, w których efekty przeprowadzonych robót naprawczych byłyby natychmiast zniweczone oddziaływaniem prowadzonych robót górniczych.” (orzeczenie z 10 kwietnia 1992 r., nr 1695/VII/91). Ocena ta budzi wątpliwości. Oczekiwanie na tzw. uspokojenie się górotworu może bowiem trwać nawet kilka lat. Stanowisko zajęte przez Odwoławczą Komisję oznacza bowiem, że poszkodowany zostaje narażony na dalsze uszczerbki, chociażby związane z wykorzystywaniem uszkodzonego budynku. Prawo górnicze nie zawsze zapewnia ich wyrównanie; powinny one być dochodzone na drodze postępowania sądowego. Co więcej, skoro zakłada się, że rozmiar szkód może ulegać powiększeniu, to nie sposób pozbawić poszkodowanego (zagrożonego) roszczenia o zapobieżenie tym szkodom.

⁴⁴ „Prawo i Życie” 1989, nr 35.

⁴⁵ Por. wyrok NSA z 27 maja 1988 r., IV SA 23—28/88. „Gospodarka i Administracja Państwowa” 1989, nr 6.

Ugoda o naprawienie szkody górniczej (art. 81 pr. górn.)

26. „Ugodę zarejestrowaną w komisji do spraw szkód górniczych prawo górnicze traktuje jako równorzędną z ostatecznymi orzeczeniami. Mają do niej zastosowanie odpowiednie przepisy k.p.a. dotyczące nadzwyczajnych trybów postępowania. Wzruszenie zarejestrowanej ugody może zatem nastąpić tylko w jednym z tych nadzwyczajnych trybów.” (orzeczenie z 22 lipca 1991 r., nr 758/III/91). Stan prawny określający zasady zawierania ugód o naprawę szkód górniczych od dawna budzi już wątpliwości⁴⁶, w znacznej mierze z powodu niekonsekwentnych rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie komisji do spraw szkód górniczych⁴⁷. Wedle art. 81 ust. 3 pr. górn. ugoda wymaga „zarejestrowania w komisji”, podczas gdy z cyt. rozporządzenia wynika, iż rejestracja (odmowa rejestracji) następuje w drodze postanowienia przewodniczącego okręgowej komisji; od takiego postanowienia „przysługuje odwołanie do przewodniczącego odwoławczej komisji w terminie 14 dni” (§ 46—47).

Nie wiadomo zatem, czy rozstrzygnięcia podejmowane przez przewodniczących komisji (pomimo nazwania ich postanowieniami) w istocie są orzeczeniami (decyzjami), czy też chodzi tu o postanowienia (pomimo nazwania środka ich zaskarżenia „odwołaniem”). Przypomina to wątpliwości podniesione w związku z rozstrzygnięciem o „odrzuconiu” wniosku w trybie § 16 cyt. rozporządzenia. Zdaniem NSA to ostatnie rozstrzygnięcie pomimo nazwania go postanowieniem w istocie jest decyzją w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁸. Nie jest jednak dostatecznie jasne, czy rozumowanie to można odnieść do rozstrzygnięć dotyczących rejestracji ugód.

Odwoławcza Komisja orzeczeniem z 19 marca 1992 r. (nr 1626/III/91) uznając, że „ugoda została zawarta z rażącym naruszeniem prawa, stwierdziła jej nieważność z przyczyn przewidzianych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.” Orzeczenie to odpowiada prawu tylko wówczas, jeżeli przyjąć, że w istocie rozstrzygnięcie o rejestracji (odmowie rejestracji) ugody jest decyzją administracyjną. W przeciwnym razie nie byłoby możliwości stwierdzenia jego nieważności. Artykuł 126 k.p.a. uniemożliwia bowiem stosowanie do postanowień przepisów działów 12—13 k.p.a. Wiele przemawia za tym, że ugoda o naprawieniu szkody górniczej nie jest rodzajem ugody w rozumieniu art. 114 i nast. k.p.a. (por. zwłaszcza art. 122 k.p.a.).

⁴⁶ Por. R. Mikosz: *Ugoda w sprawach o naprawieniu szkód górniczych*. W: „Problemy Prawne Górnictwa.” T. 6. Red. A. Agopszowicz. Katowice 1983, s. 35 i nast.

⁴⁷ Por. przyp. 38.

⁴⁸ Por. moją glosę do wyroku NSA z 9 października 1986 r., SA/Ka 300/86. PiP 1987, z. 9, s. 148 i nast.

Egzekucja orzeczeń komisji do spraw szkód górniczych (art. 85 pr. górn.)

27. Przepisy dotyczące egzekucji orzeczeń (ugód) do niedawna nie miały większego znaczenia praktycznego. Dość zwrócić tu uwagę, że zasady i tryb tej egzekucji zostały określone dopiero po 25 latach. Trudna sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstw górniczych i zaległości w wykonywaniu obowiązków w zakresie naprawy szkód górniczych spowodowały jednak, że problemy egzekucji wspomnianych rozstrzygnięć uzyskały walor nie tylko teoretyczny. Zdaniem Odwoławczej Komisji w świetle § 58 cyt. rozporządzenia z 2 czerwca 1978 r. „organem egzekucyjnym jest właściwy terenowo organ administracji państwowej, który wszczyna postępowanie na żądanie stron [...] (obecnie) jest nim właściwy organ administracji rządowej I instancji”. W uzasadnieniu powołano się na art. 20 § 1 pkt 1 i § 3 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁹. Ocena ta nie jest jednak jednoznaczna. Wedle cyt. § 55 do wykonywania orzeczeń, zarządzeń tymczasowych oraz ugód stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, chyba że rozporządzenie to stanowi inaczej. Przewiduje ono natomiast, że organem egzekucyjnym jest właściwy miejscowo „terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego” (§ 58). Wypada przyjąć, że w obecnym stanie prawnym chodzi tu o organ gminy⁵⁰. Skoro cyt. rozporządzenie ma charakter szczególny w stosunku do ustawy z 17 czerwca 1966 r., to tym samym wyłącza ono przepisy tej ostatniej określające właściwość organów egzekucyjnych.

Już po złożeniu artykułu w wydawnictwie doszło do uchwalenia ustawy z 4 lutego 1994 r. — prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. nr 27, poz. 96). Przyjęty w niej model odpowiedzialności odszkodowawczej oraz dochodzenia roszczeń radykalnie różni się od dotychczasowego. Wydaje się jednak, że analiza rozwiązań prawa górniczego z 1953 r. oraz praktyki ich stosowania może mieć istotne znaczenie w okresie przejściowym, zwłaszcza do oceny trafności dotychczasowych rozstrzygnięć w sprawach o szkody górnicze.

⁴⁹ Dz. U. 1991, nr 36, poz. 161 z późn. zm.

⁵⁰ Por. art. 1 ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 34, poz. 198 z późn. zm.).

Aleksander Lipiński

DER ÜBERBLICK DER RECHTSPRECHUNG UM BERGBAUSCHADEN
FÜR DIE JAHRE 1991—1992

Zusammenfassung

In diesem Überblick wurden die Beschlüsse der Berufungskommission für die Sachen der Bergbauschaden und die Urteile des administrativen Hauptgerichts dargestellt, die solche Sachen betreffen, wie der Begriff eines Bergbauschadens, der Bereich der Pflicht der Verhinderung eines Schadens und seine Entschädigung die Mittel der Wiedergutmachung des Schadens, das Ausschließen der Verantwortung, der Termin der Untersuchung der Rechtsansprüche und das Verfahren in solchen Sachen.

Aleksander Lipiński

A REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS IN CASES CONCERNING MINING DAMAGE
IN THE YEARS 1991—1992

Summary

In the review the judicial decisions of the Committee of Appeal Concerning Mining Damage and the sentences of the Supreme Administrative Court have been presented in relation to such matters as the concept of the mining damage, the range of the duty to prevent such damage, and to redress it, the ways of redressing it, the exclusion from liability, the time limit for the vindication of one's claims, and the proceedings in such cases.