

# Aleksander Lipiński

---

## Z problematyki prawnej ochrony terenów górniczych

---

Prawne Problemy Górnictwa 3, 22-39

---

1979

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Z problematyki prawnej ochrony terenów górniczych

*Aleksander Liptński*

1. Do istotnych nowości wprowadzonych ustawą z 26 listopada 1977 roku o zmianie prawa górniczego<sup>1</sup> należy między innymi zaliczyć pojęcie „teren górniczy”. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że aczkolwiek przed wejściem w życie wspomnianej noweli określenie to (lub zbliżone) występowało w niektórych aktach normatywnych niższego rzędu<sup>2</sup>, bądź można je było spotkać w różnych opracowaniach, zwłaszcza poświęconych problematyce szkód górniczych<sup>3</sup>, to jednak nie było ono znane prawu górniczemu. Nie zawsze też jego treść i znaczenie były dostatecznie jasne. Z punktu widzenia tego prawa pojęcie „teren górniczy” można było wówczas traktować w zasadzie wyłącznie jako postulat de lege ferenda, stworzony na potrzeby unormowań mających na celu zapobieganie szkodom górniczym. Dostrzeżono bowiem, że istniejące prawne środki ochrony przed szkodami górniczymi są niedoskonałe. W szczególności były one powiązane z instytucją tzw. obszaru górniczego, a więc

<sup>1</sup> Dz.U. nr 35, poz. 151.

<sup>2</sup> Por. zarządzenie nr 2 Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z 11 stycznia 1962 r. w sprawie warunków technicznych wymaganych przy projektowaniu i wznoszeniu budynków na terenach eksploatacji górniczej, Dz.Bud. nr 2, poz. 7 z późn. zm.

<sup>3</sup> T. Płodowski: *Prawo górnicze*, Warszawa 1963, s. 151; tenże: *Zagospodarowanie i zabudowa terenów eksploatacji górniczej*, PUG 1963, nr 10, s. 271 i nn.; tenże: *Ochrona powierzchni w prawie górniczym*, „Ochrona Terenów Górniczych” 1967, nr 1, s. 9 i nn.; W. Lejczak, B. Lubas, B. Stranz, Z. Bojarski: *Zasady budownictwa zastępczego na terenach górniczych*, Katowice 1969; M. Kulesza: *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, [w:] *Studia iuridica*, t. II, Warszawa 1974, s. 67 i nn.; tenże: *Problemy ochrony terenów górniczych (w perspektywie nowelizacji prawa górniczego)*, PiP 1974, nr 2, s. 86 i nn.

przestrzeni (we wnętrzu oraz w powierzchniowej części ziemi), w obrębie której przedsiębiorstwu górniczemu przysługuje wyłączne prawo do wydobywania oznaczonej kopaliny ze złoża (art. 20 pr. górn.<sup>4</sup>). Wedle § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 listopada 1965 roku<sup>5</sup> obszar ten powinien obejmować przestrzeń, jaka jest niezbędna ze względu na wymagania techniki górniczej i bezpieczeństwo eksploatacji, a także ze względu na prawidłową gospodarkę złożem kopaliny, umożliwiającą właściwą lokalizację urządzeń zakładu górniczego. Granice tego obszaru nie pokrywają się jednak z zasięgiem wpływów robót górniczych (występowaniem szkód górniczych). Obszar górniczy był zresztą tworzony dla zupełnie innych potrzeb, a jego funkcja ochronna miała charakter wtórny<sup>6</sup>. Z kolei szkody górnicze niejednokrotnie ujawniały się w znacznej nawet odległości od granic tego obszaru, zwłaszcza na nieruchomościach, w stosunku do jakich nie istniały środki, za pomocą których można było skutecznie zapobiec wspomnianym szkodom. Do tych ostatnich można było zaliczyć pewne środki o charakterze cywilnoprawnym bądź administracyjnoprawnym (por. np. art. 29 i 64 pr. górn. według dawnej numeracji<sup>7</sup>). Ich efektywność była jednak niezadowalająca. Niektóre rozwiązania o charakterze organizatorskim wynikały również z przepisów o planowaniu przestrzennym, przeważnie nie były one jednak realizowane, bądź posługiwano się nimi w sposób daleki od doskonałości<sup>8</sup>.

Obecnie zadania w zakresie ochrony przed szkodami, które mogą być spowodowane działalnością przedsiębiorstwa górniczego (a więc dotyczy to nie tylko szkód górniczych), powiązано z instytucją terenu górniczego. Zachodzi zatem potrzeba podjęcia próby zbadania funkcjonowania zasad tej ochrony.

<sup>4</sup> Dekret z 6 maja 1953 r. — prawo górnicze, Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12.

<sup>5</sup> W sprawie obszarów górniczych, Dz.U. nr 54, poz. 332.

<sup>6</sup> Por. A. Wasilewski: *Obszar górniczy*, Warszawa 1969 oraz M. Kulesza: *Problemy ochrony...*, s. 89.

<sup>7</sup> Dz.U. 1961, nr 23, poz. 113 z późn. zm.

<sup>8</sup> J. Ziętek: *Aktualne aspekty gospodarcze i społeczne kształtujące kierunki usuwania szkód górniczych*, „Ochrona Terenów Górniczych” 1967, nr 1, s. 5 i nn.; W. Lejczak: *Ochrona powierzchni przed szkodami górnictwem*, „Przegląd Górniczy” 1969, nr 7—8, s. 365 i nn.; W. Janusz: *Ujemne skutki działalności górniczej (artykuł dyskusyjny)*, „Ochrona Terenów Górniczych” 1969, nr 7, s. 31 i nn.; W. Kiczan: *Problemy ochrony powierzchni w Rybnickim Okręgu Węglowym*, „Ochrona Terenów Górniczych” 1969, nr 4, s. 3 i nn.; Z. Sokołowski: *Problemy ochrony powierzchni wymagające nowelizacji prawa górniczego*, „Ochrona Terenów Górniczych” 1970, nr 11, s. 42 i nn.; A. Lipiński: *Planowanie przestrzenne a górnictwo. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Prace prawnicze*, t. I, Katowice 1971, s. 272 i nn.; tenże: *Z problematyki prawnej zagospodarowania obszarów górniczych*, [w:] *Studia prawnicze*, t. 35, Warszawa 1973, s. 207 i nn.

Według art. 49 pr. górn. teren górniczy stanowi ogół nieruchomości lub ich części składowych objętych granicami jednego lub kilku obszarów górniczych i zasięgiem wpływów na powierzchnię eksploatacji górniczej złóż, prowadzonej w obrębie tych obszarów. Inaczej mówiąc, teren górniczy obejmuje obszar górniczy (bądź kilka obszarów górniczych) i strefę wpływów prowadzonej tam eksploatacji górniczej. Przeważnie będą to wpływy o charakterze ujemnym, powodujące występowanie szkód.

Granice terenu górniczego powinny zostać określone w zarządzeniu właściwego ministra o utworzeniu obszaru górniczego. Działa on w uzgodnieniu z właściwym wojewódzkim organem administracji państwowej i Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego (art. 23 ust. 2 i 4 pr. górn.). Podstawę utworzenia takiego obszaru stanowi dokumentacja geologiczna złoża. Znajac warunki zalegania określonego minerału, strukturę złoża oraz układ występujących tam skał, można — posługując się metodami przyjętymi przez różne teorie wpływów eksploatacji górniczej<sup>9</sup> — ze znacznym prawdopodobieństwem określić przewidywane wielkości i rodzaje odkształceń górotworu, a tym samym rozmiary strefy szkodliwych oddziaływań eksploatacji górniczej (granice terenu górniczego). Dla złóż będących w trakcie eksploatacji ustala się ją na podstawie ewidencji już istniejących wpływów i prognozy dalszych oddziaływań; dla złóż przewidzianych do eksploatacji dokonuje się tego na podstawie prognozy sporządzonej jeszcze przed utworzeniem obszaru górniczego (§ 5 ust. 2 zarządzenia Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 3 maja 1978 roku<sup>10</sup>). Trzeba jednak pamiętać, że uzyskany w ten sposób wynik należy traktować tylko jako hipotezę, która może, ale nie musi się potwierdzić w trakcie wykonywania robót górniczych. Do utworzenia obszaru górniczego (a tym samym i do określenia granic terenu górniczego) wystarcza bowiem dokumentacja geologiczna złoża sporządzona ze stosunkowo niewielkim stopniem dokładności jego poznania<sup>11</sup>. Również planowany system oraz rozmiary eksploatacji mogą ulec zmia-

<sup>9</sup> Por. A. Agopszowicz: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone robotami górniczymi*, Warszawa 1964, s. 40 i nn.; M. Byrska: *Związek przyczynowy jako przestanka odpowiedzialności za szkody górnicze. Zarys problemu*, [w:] *Problemy prawne górnictwa*, t. 1, Katowice 1977, s. 9 i nn.

<sup>10</sup> W sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzenia oraz zmian programu ochrony terenów górniczych, MP nr 17, poz. 60.

<sup>11</sup> Por. zarządzenie Prezesa Centralnego Urzędu Geologii z 14 maja 1965 r. w sprawie sporządzania dokumentacji geologicznej złoża wymaganej do utworzenia obszaru górniczego (MP nr 25, poz. 126) oraz uchwałę Rady Ministrów z 4 kwietnia 1975 r. w sprawie określenia obowiązków inwestorów w zakresie ustalania zasobów złóż kopalin przed podjęciem działalności inwestycyjnej związanej z eksploatacją złoża kopaliny lub jej przeróbką (MP nr 12, poz. 67).

nie. W rezultacie zasięg hipotetycznej strefy wpływów eksploatacji, która została ustalona zarządzeniem właściwego ministra, może odbiegać od rzeczywistego jej rozmiaru. Stwarza to konieczność ciągłej weryfikacji określonych w ten sposób granic terenów górniczych. Na obowiązek ten (pośrednio tylko) wskazuje § 5 ust. 2 pkt 1 cytowanego zarządzenia. Wobec braku wyraźnych unormowań należy również przyjąć, że zmiany te powinny być dokonywane w trybie dotyczącym tworzenia (zmian) obszarów górniczych (por. art. 23 ust. 2 i 7 pr. gór.), to jest zarządzeniem właściwego ministra. Nie jest to wprawdzie sposób dostatecznie elastyczny, ale mając na uwadze konsekwencje wyznaczenia terenu górniczego, należy chyba uznać go za prawidłowy.

Podstawową przesłankę wyznaczenia terenu górniczego stanowi więc istnienie obszaru górniczego. Rozwiązanie to trudno jest uznać za wystarczające. Wprawdzie obszary górnicze można tworzyć nawet na 20 lat przed terminem rozpoczęcia zamierzonej eksploatacji, ale praktyka z reguły jest odmienna; obszary te tworzy się na krótko przed przystąpieniem do robót inwestycyjnych i eksploatacyjnych. Sprzyja temu obowiązujący stan prawny. Cytowana ustawa z 26 listopada 1977 roku uchyliła bowiem art. 13 ust. 1 pr. gór. (wedle dawnej numeracji<sup>12</sup>), z którego to przepisu wynikał obowiązek tworzenia obszarów górniczych „ze względu na zamierzoną w planach gospodarczych eksploatacją złoża kopaliny”, czyli ze znacznym wyprzedzeniem. Zmianę tę wypada ocenić krytycznie. Z kolei wyznaczenie terenu górniczego nie jest możliwe przed datą utworzenia wspomnianego obszaru. W rezultacie może to często prowadzić do takiego zagospodarowania nieruchomości (zwłaszcza przez zabudowę), które w przyszłości znajdują się w zasięgu wpływów eksploatacji górniczej, że mogą one w szczególnym stopniu stać się podatne na szkody górnicze. Nie można również wykluczyć zależności odwrotnej, gdyż sposób zagospodarowania nieruchomości może uniemożliwić bądź znacznie utrudnić późniejszą eksploatację górniczą. Doświadczenie uczy, że nie są to wyłącznie problemy teoretyczne. Z tego punktu widzenia omawiana regulacja nie określa dostatecznych środków ochrony zarówno dla przedsiębiorstwa górniczego, jak i podmiotów znajdujących się w zasięgu jego oddziaływań. Problem ten szczególnie jasnowo występuje w obrębie niektórych, zwłaszcza nowych, zagłębi górniczych (np. w Rybnickim Okręgu Węglowym)<sup>13</sup>.

2. Omówienia wymaga również kwestia braku normatywnych gwarancji jawności terenów górniczych. *Lege non distinguente* wypada

<sup>12</sup> Dz.U. 1961, nr 23, poz. 113 z późn. zm.

<sup>13</sup> W. Kicz an: *Problemy ochrony...*; Z. Sokołowski: *Problemy ochrony powierzchni...*

przyjąć, że w tym zakresie obowiązuje w zasadzie ten sam reżim prawny, który odnosi się do obszarów górniczych. Akt o utworzeniu takiego obszaru nie podlega więc publikacji w żadnym z resortowych organów promulgacyjnych<sup>14</sup>. Wprawdzie Wyższy Urząd Górniczy prowadzi rejestr obszarów górniczych, jednak pozbawiony on jest jawności formalnej. Dostęp do niego mają tylko ci, którzy zdołają wykazać w tym swój interes prawny. O zarejestrowaniu obszaru górniczego Wyższy Urząd Górniczy powiadamia między innymi terenowe organy administracji państwowej, których właściwość miejscowa obejmuje nieruchomości objęte tym obszarem. Utworzenie obszaru górniczego podlega również ogłoszeniu w dzienniku urzędowym właściwej wojewódzkiej rady narodowej. Wypada zatem przyjąć, że wszystkie te obowiązki powinny także dotyczyć strefy wpływów eksploatacji górniczej (na podstawie § 22 i 29 cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z 30 listopada 1965 roku). Nie wynika to wprawdzie wyraźnie z cytowanych przepisów, jednak inna ich wykładnia, zwłaszcza ze względu na brzmienie art. 23 ust. 2 pr. gór. oraz cel, dla jakiego wprowadzono do tego prawa instytucję terenu górniczego, nie wydaje się możliwa. Trudno jest bowiem a) próbować odmienne rozwiązanie, w szczególności polegające na przyjęciu zasady braku jawności wspomnianych terenów, zwłaszcza że ich wyznaczenie może w istotny sposób wpływać na treść i zakres praw podmiotowych przysługujących poszczególnym podmiotom do objętych nimi nieruchomości (np. w zakresie korzystania z nich oraz niektórych roszczeń odszkodowawczych, por. art. 37, 50 i 66 pr. gór.). Jest to bowiem w zasadzie jedyny sposób, w jaki zainteresowane podmioty (a zwłaszcza terenowe organy administracji państwowej) mogą uzyskać wiadomość, że określona nieruchomość znajduje się w obrębie strefy wpływów robót górniczych (terenu górniczego). Można jednak wątpić, czy tego rodzaju regulacja może być uznana za wystarczającą. Należy również pamiętać o tym, że przepisy dotyczące wytyczania (oznaczania) granic obszarów górniczych na cudzych nieruchomościach nie zostały rozciągnięte na tereny górnicze, a rozszerzająca wykładnia tych postanowień nie wydaje się dopuszczalna. Wiąże się ona bowiem z dalszymi ograniczeniami praw podmiotowych, które wobec braku wyraźnej podstawy ustawowej nie są w tym zakresie możliwe (por. art. 25—29 pr. gór.).

Istotna wątpliwość wiąże się również z datą wejścia w życie wspomnianych obowiązków. Poza sporem pozostaje okoliczność, że znajdują one zastosowanie do nowych obszarów górniczych, to jest tworzonych po

<sup>14</sup> Również tryb powstawania oraz skutki aktu o utworzeniu obszaru górniczego rodzą daleko idące wątpliwości. Między innymi sprzyja temu nieprecyzyjna terminologia wprowadzona nowelą z 26 listopada 1977 r. (por. zwłaszcza art. 23 ust. 2 i art. 146 pr. gór.).

dnia wejścia w życie cytowanej ustawy z 26 listopada 1977 roku. Akt o utworzeniu takiego obszaru powinien więc równocześnie określać granice i zasięg terenu górniczego. Nie wiadomo jednak, w jakim terminie tereny te powinny zostać wyznaczone dla obszarów górniczych istniejących już w dniu wejścia w życie noweli. Milczenia ustawy w tej sprawie nie da się ocenić pozytywnie. Pewna wskazówka zdaje się wynikać z § 6 ust. 2 wspomnianego zarządzenia Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, który to przepis nakazuje sporządzanie i zatwierdzanie programów ochrony terenów górniczych w terminach ustalonych dla pięcioletnich planów społeczno-gospodarczych. Rozwiązanie to wypada jednak ocenić jako ułomne i wymagające rychłej zmiany. Nie sposób bowiem przyjąć, że programy te należy sporządzić dopiero na następną pięcioletkę. Instytucja ta wymaga, aby działania mające na celu wyznaczenie terenów górniczych były podjęte niezwłocznie. Można jednak wątpić w realność tego postulatu. Uzasadniona zatem wydaje się obawa, że w wielu przypadkach termin wykonania postanowień prawa górniczego dotyczących ochrony terenów górniczych może w znacznym stopniu zostać opóźniony.

3. Zgodnie z art. 50 ust. 1 pr. górń. tereny górnicze podlegają ochronie stosownie do przepisów prawa górniczego oraz przepisów szczególnych regulujących ochronę środowiska i ochronę obiektów specjalnych. Chodzi tu zapewne o wymagania o charakterze prewencyjnym, jakie są przewidziane w innych aktach normatywnych (np. w prawie wodnym<sup>15</sup>, ustawie o ochronie powietrza atmosferycznego<sup>16</sup> i innych), a które ze względu na przedmiot regulacji mogą znaleźć zastosowanie do dóbr występujących w obrębie terenu górniczego, zwłaszcza zaś do ochrony elementów środowiska i znajdujących się tam obiektów specjalnych<sup>17</sup>. Wyliczenie to wydaje się zresztą zbędne, albowiem rygory określone w „przepisach szczególnych” znajdują zastosowanie do nieruchomości objętych terenami górniczymi bez względu na to, czy reguła taka znalazła swój wyraz w art. 50 pr. górń., czy nie.

Ochronie tej podlegają w szczególności nieruchomości, budynki lub inne części składowe nieruchomości wraz z przynależnościami, a także urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego, linie kolejowe i inne podobne urządzenia połączone z nieruchomością (art. 50 ust. 2 pr. górń.). Użyty tu zwrot „w szczególności” zdaje się wskazywać na okoliczność, że przedmiotem ochrony mogą być również inne dobra, nie wymienione w tym przepisie, znajdu-

<sup>15</sup> Ustawa z 24 października 1974 r., Dz.U. nr 38, poz. 230.

<sup>16</sup> Ustawa z 12 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem, Dz.U. nr 14, poz. 87.

<sup>17</sup> Rodzą się jednak wątpliwości co do znaczenia tego pojęcia.

jące się w obrębie terenów górniczych. Pośrednio wskazuje na to rozporządzenie Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 roku w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych<sup>18</sup>. Zagadnienie to należy jednak uznać za otwarte.

Zadania w zakresie ochrony terenów górniczych polegają na:

1) zapobieganiu powstawaniu szkód w środowisku, w obiektach i urządzeniach położonych na tych terenach przez stosowanie w terminie technicznie możliwym i gospodarczo uzasadnionym odpowiedniej profilaktyki;

2) naprawianiu szkód górniczych;

3) rekultywacji terenów górniczych (art. 50 ust. 3 pr.górn.).

Na pierwszy plan wysunięto zatem obowiązki o charakterze prewencyjnym. Myśl tę należy uznać za ze wszech miar trafną. Wprawdzie prawo górnicze już przed ostatnią nowelizacją zawierało kilka przepisów, z których można było wyprowadzić pewne obowiązki przedsiębiorstwa górniczego w zakresie zapobiegania szkodom (por. np. art. 77, 78 i 81 wedle dawnej numeracji<sup>19</sup>), to jednak nie zawsze były one realizowane. W znacznej mierze wiązało się to z niewykonywaniem przez urzędy górnicze niektórych spośród przyznanych im prawem górniczym kompetencji (np. określonych w art. 129 ust. 4 i 5 wedle dawnej numeracji<sup>20</sup>). Istniejące w tym zakresie środki o charakterze administracyjnoprawnym okazały się więc niewystarczające.

Porównanie art. 50 ust. 3 i art. 53 pr. gór. może między innymi uzasadniać przekonanie, że podmiotem działalności prewencyjnej powinno być zapobieganie nie tylko szkodom górniczym, ale również i innym szkodom powstałym na skutek działalności przedsiębiorstw górniczych. Dotyczy to zwłaszcza szeroko rozumianych szkód w środowisku oraz wszelkiego rodzaju szkód przemysłowych. Po części mogą to również być, jak się wydaje, szkody w ruchomościach. Wykładnia ta prowadzi do wniosku, że podstawa odpowiedzialności prewencyjnej (art. 50 ust. 3 pkt 1 pr.górn.) może różnić się od podstawy odpowiedzialności kompensacyjnej (zwłaszcza art. 53 i nast. pr. gór., art. 435 k.c.)<sup>21</sup>. Z kolei regulacja zawarta w art. 50 ust. 3 pkt 2 pr. gór. (dotycząca naprawiania szkód górniczych) niewiele wyjaśnia. Obowiązek ten wynika przede wszystkim z przepisów działu V, rozdziału II (art. 53 i nast.)

<sup>18</sup> Dz.U. nr 15, poz. 64.

<sup>19</sup> Dz.U. 1961, nr 23, poz. 113 z późn. zm.

<sup>20</sup> Dz.U. 1961, nr 23, poz. 113 z późn. zm. Por. A. Agopszowicz: *Obowiązek zapobieżenia szkodzie górniczej*, „Palestra” 1976, nr 7, s. 16 i nn.

<sup>21</sup> Por. A. Agopszowicz: *Przestanki określające obowiązki przedsiębiorstwa górniczego w zakresie zapobiegania szkodom innym niż górnicze*, [w:] *Problemy prawne górnictwa*, pod red. A. Agopszowicza, t. 3, Katowice 1979.



prawa górniczego i cytowany art. 50 ust. 3 pkt 2 nie rodzi w tym zakresie żadnych szczególnych skutków. Wyznaczenie terenu górniczego nie ma zresztą jakiegokolwiek wpływu na zakres i podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej. Na marginesie już tylko wypada zauważyć, że obowiązki przedsiębiorstwa górniczego w zakresie naprawiania szkód nie ograniczają się tylko (jak by to mogło wynikać z literalnego brzmienia art. 50 ust. 3 pkt 2 pr. gór.) do szkód górniczych, a obejmują wszystkie szkody. Omówienie związanych z tym zagadnień, jako mających charakter szczegółowy i wymagających dodatkowych badań, wypada jednak pozostawić do odrębnego opracowania<sup>22</sup>.

4. Zgodnie z art. 51 pr. gór. obowiązek ochrony terenu górniczego obciąża przedsiębiorstwo górnicze, które prowadzi eksploatację złoża kopaliny w granicach obszaru górniczego położonego na tym terenie. Wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 roku rozszerza ten obowiązek również i na wszystkie formy działalności inwestycyjnej prowadzonej przez przedsiębiorstwo górnicze. W świetle art. 11 i 31 pr. gór. regulę tę można uznać za uzasadnioną. Znajduje ona swe oparcie w omawianych przepisach prawa górniczego, bez potrzeby zamieszczania jej we wspomnianym rozporządzeniu. Pewne wątpliwości może natomiast budzić § 2 cyt. rozporządzenia, wedle którego obowiązki w zakresie ochrony terenów górniczych powinny być stosowane przez przedsiębiorstwa górnicze i „innych użytkowników terenów górniczych”. Należy zatem podjąć próbę ustalenia, o jakich „użytkownikach” tu chodzi. Nie zawsze jest to bowiem pojęcie jednoznaczne.

Jak się wydaje, ustawodawca nie posłużył się nim tutaj w celu oznaczenia tylko tych podmiotów, którym przysługuje prawo użytkowania. Kodeks cywilny zna bowiem cztery rodzaje użytkowania, a do oznaczenia odrębnych praw podmiotowych określenie to występuje też i w innych aktach normatywnych. Wszystko zdaje się wskazywać na to, że wspomnianego pojęcia użyto tu w znaczeniu potocznym, a nie prawnym. W tym rozumieniu „użytkownikiem” będzie każdy, komu przysługuje jakikolwiek tytuł prawny do korzystania z „terenu górniczego”, a ściśle rzecz biorąc z objętych nim dóbr (zwłaszcza rzeczy). Może nim jednak być także ten, kto faktycznie korzysta ze wspomnianych nieruchomości, nawet bez określonego tytułu prawnego (posiadacz). Jak się wydaje, jest to jedyna możliwa wykładnia tego pojęcia. Nie sposób bowiem zawęzić jego zakres tylko do podmiotów nawet najszerszej pojmowanego prawa użytkowania. Warto jednak zaznaczyć, że tego rodzaju myląca i nieprecyzyjna terminologia nie stanowi wyłącznej domeny prawa górniczego (por. np. art. 43 pr. budowl.<sup>23</sup>).

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ustawa z 24 października 1974 r., Dz.U. nr 38, poz. 229.

5. Obowiązki w zakresie ochrony terenów górniczych, ogólnie określone w art. 50 ust. 3 pr. gór., doznają rozwinięcia we wspomnianym rozporządzeniu Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 roku. Przewiduje ono stosowanie (przez przedsiębiorstwa górnicze oraz innych „użytkowników terenów górniczych”):

1) środków profilaktyki inżynieryjno-budowlanej w celu ograniczenia ujemnych skutków, jakie działalność górnicza może wywołać w zagospodarowaniu terenu górniczego;

2) zasad ochrony złoża, niezbędnych do umożliwienia przedsiębiorstwu górniczemu racjonalnego wydobywania kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących oraz wykonania ustalonych dla niego zadań wydobywczych;

3) wymagań w zakresie ochrony środowiska (§ 2).

Związane z tym szczegóły, a zwłaszcza dotyczące zakresu wspomnianej ochrony oraz niektórych innych obowiązków ciążyących w tym zakresie na przedsiębiorstwie górnicznym, wypada w tym miejscu pominąć. Warto jednak zwrócić uwagę na niezbyt staranną technikę legislacyjną i konstrukcję omawianego rozporządzenia. Wedle jego unormowań przedsiębiorstwo górniczne, które eksploatuje złoża kopaliny metodą odkrywkową (lub innym systemem powodującym zniszczenie pierwotnego obrazu powierzchni), powinno między innymi chronić wody kopalniane przed zanieczyszczeniem oraz wykorzystywać je na potrzeby poszkodowanych w następstwie szkód górniczych. Z nieznanymi przyczyn obowiązku tego nie nałożono jednak na pozostałe przedsiębiorstwa górnicze (tj. te, które eksploatują kopaliny metodami umożliwiającymi równoczesne wykorzystanie terenu górniczego do innych celów, nie związanych z wydobywaniem kopaliny), chociaż potrzeba taka nie powinna budzić wątpliwości. Niektóre spośród wymienionych w cytowanym rozporządzeniu obowiązków stanowią natomiast powtórzenie unormowań wynikających z innych przepisów (np. § 3 pkt 3 rozporządzenia — art. 45 ust. 3 pr. wodn., por. art. 34 pr. gór.). Podważa to celowość zamieszczenia ich w tym rozporządzeniu. Nie trudno również zauważyć, że nie wszystkie spośród obowiązków wymienionych w § 2 rozporządzenia (zwłaszcza pkt 2)<sup>24</sup> mieszczą się w ramach zakreślonych przez ich podstawę ustawową, to jest w art. 50 pr. gór. Co prawda z merytorycz-

<sup>24</sup> § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych: „Ochrona terenu górniczego polega w szczególności na stosowaniu przez przedsiębiorstwo górniczne i innych użytkowników terenów górniczych [...] zasad ochrony złoża, niezbędnych do umożliwienia przedsiębiorstwu górniczemu racjonalnego wykorzystania kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących oraz wykonania ustalonych dla niego zadań wydobywczych.”

nego punktu widzenia regułą wyrażoną w § 2 pkt 2 rozporządzenia należy uznać za uzasadnioną (zmierza ona bowiem do umożliwienia przedsiębiorstwu górniczemu wykonywania przysługujących mu praw podmiotowych), jednak brak ku temu dostatecznej podstawy ustawowej. Rozwiązanie to należy ocenić krytycznie. Wprawdzie pewne obowiązki dla przedsiębiorstwa górniczego wynikają z innych przepisów prawa górniczego (np. art. 94 i 95), to jednak nie mogą one stanowić podstawy wiążących nakazów dla pozostałych „użytkowników terenów górniczych” (nie będących przedsiębiorstwami górniczymi).

6. Niezwykle istotny jest problem środków prawnych służących celom ochrony terenów górniczych. Podstawę działalności przedsiębiorstwa górniczego w tym zakresie stanowi tzw. program ochrony terenów górniczych. Mają z niego wynikać, jak się wydaje, również pewne obowiązki, zwłaszcza w postaci ograniczeń w zakresie wykonywania niektórych praw podmiotowych także i dla innych podmiotów („użytkowników terenów górniczych”). Regułą taką zdaje się ustalać art. 52 pr. górn., według którego działalność gospodarcza, a zwłaszcza inwestycyjna, podejmowana na terenach górniczych nie może naruszać ustaleń przyjętych w programie ochrony tych terenów, ani ograniczać realizacji zadań z zakresu ich ochrony. Zachodzi zatem potrzeba zbadania mechanizmu funkcjonowania tej regulacji.

Program ochrony terenów górniczych opracowuje przedsiębiorstwo górniczne. Zasady sporządzania oraz tryb i organy powołane do zatwierdzania wspomnianych programów określił Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, działając w porozumieniu z Ministrem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz innymi właściwymi ministrami<sup>25</sup>. Program ten powinien zawierać:

- inwentaryzację terenu górniczego (określenie elementów istniejącego zagospodarowania powierzchni, które mogą ulec przeobrażeniu w wyniku projektowanej eksploatacji górnicznej);
- prognozę wpływu działalności górnicznej na przeobrażenia terenu górniczego (w tym zakres dopuszczalnej działalności inwestycyjnej w obrębie tego terenu), którą sporządza się na podstawie zatwierdzonych projektów eksploatacji górnicznej;
- określenie kierunków przeciwdziałania i usuwania skutków działalności górnicznej (w zakresie tzw. profilaktyki górnicznej, budowlanej, środków w zakresie naprawy szkód oraz obowiązków dotyczących rekultywacji).

Program ochrony terenów górniczych sporządza się i zatwierdza

---

<sup>25</sup> Zarządzenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 3 maja 1978 r. w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania oraz zmian programu ochrony terenów górniczych, MP nr 17, poz. 60.

w terminach ustalonych dla pięcioletnich planów społeczno-gospodarczych. W przypadku istotnej zmiany danych stanowiących podstawę opracowania programu przedsiębiorstwo obowiązane jest do jego aktualizacji. Chodzi tu zapewne o przypadki zwiększenia się rozmiarów strefy wpływów eksploatacji górniczej bądź ich rodzaju (np. zmiana kategorii przydatności terenu do zabudowy).

Wspomniany program podlega uzgodnieniu z właściwym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego i okręgowym urzędem górniczym, a następnie winien zostać zatwierdzony „przez jednostkę bezpośrednio nadzorującą i kontrolującą działalność przedsiębiorstwa górniczego”. Zatwierdzony program przedsiębiorstwo to przesyła organom administracji, z którymi był on uzgadniany (§ 7—8 zarządzenia Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego). Zadania określone wspomnianym programem powinny następnie zostać uwzględnione w planie ruchu zakładu górniczego (art. 99 pr. gór.).

Przedstawiona regulacja staje się jednak źródłem istotnych wątpliwości. W pierwszym rzędzie wiążą się one z mechanizmem zatwierdzania omawianych programów. Bez trudu daje się zauważyć, że jednostką do tego powołaną nie jest organ administracji państwowej. Co więcej, podmiot ten nie zawsze będzie jednostką państwową (por. art. 6 pr. gór.).

Powstaje również pytanie, jaką funkcję należy przypisać użytemu w omawianych przepisach określeniu „uzgodnienie”. Nie wiadomo, czy ma to być zgoda, czy tylko opinia wspomnianych organów. Odpowiedzi na to pytanie nie znajdziemy w prawie górniczym ani w przepisach wykonawczych. Brak jest w tej mierze powszechnie obowiązujących unormowań, a większość wypowiedzi nauki odnosi się do regulacji z zakresu postępowania administracyjnego. Tego typu działania organów administracji zachodzą z reguły pomiędzy organami powszechnej administracji terenowej i organami administracji niespolonej (urzędy górnicze, morskie itp.). Rozwiązań w tej mierze należy poszukiwać w przepisach szczególnych, normujących przypadki współdecydowania. Rozstrzygnięcia mogą tu być różne. W zasadzie organ wydający decyzję nie jest związany stanowiskiem organu, z którym jest ona uzgadniana. Od jego swobodnego uznania zależy zatem uwzględnienie postulatów zgłoszonych przez organ współdziałający. Stanowisko tego ostatniego jest więc traktowane jako jego opinia, która podlega ocenie tak, jak każdy dowód w sprawie<sup>26</sup>. Inni uważają natomiast, że opinia ta „wiąże

<sup>26</sup> J. Borkowski: *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, [w:] *Nauki humanistyczno-społeczne. Zeszyty naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria I*, Łódź 1963, z. 31, s. 71 i nn.; J. Świątkiewicz: *Z problematyki współdecyzji organów w prawie*

organ prowadzący postępowanie przy ocenie tych elementów stanu faktycznego, których ocenianie leży w ramach kompetencji drugiego organu”<sup>27</sup>. Odmierna sytuacja istnieje w przypadku, gdy przepis szczególny wyraźnie stanowi, że stanowisko organu współdziałającego musi być uwzględnione.

Obowiązek współdziałania (współdecydowania) różnych organów administracji występuje również w wielu innych sferach zarządzania gospodarką narodową. I tutaj brak jednoznacznych reguł postępowania.

Stronami uzgodnienia, o którym mowa w art. 52 pr. gór., są przedsiębiorstwa górnicze oraz organy administracji państwowej (urzędy górnicze i organy terenowe stopnia wojewódzkiego). Przedsiębiorstwo górnicze uzgadnia program ochrony terenów górniczych z każdym z nich oddzielnie. Podmioty te nie są równorzędnymi partnerami. Trudno więc byłoby tu stosować reguły uzgadniania (współdecydowania), które mogą mieć zastosowanie w procedurze administracyjnej, a więc pomiędzy organami administracji państwowej. Poza sporem powinna również pozostać — jak się wydaje — okoliczność, że wynik omawianego współdziałania nie przybiera postaci decyzji administracyjnej. Nie zmierza on bowiem do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy z zakresu administracji państwowej. Wypada zatem przyjąć, że stanowiska zajęte w toku tego postępowania przez urząd górniczy oraz terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego należy traktować jako ich opinie, wiążące jednak przedsiębiorstwo górnicze<sup>28</sup>. Program ochrony terenów górniczych musi więc zawierać ustalenia zgodne ze stanowiskiem zajęтым przez wspomniane organy. Każdy z nich działa jednak we własnym zakresie kompetencji. Dla urzędu górniczego przede wszystkim wynikają one z prawa górniczego oraz dekretu z 21 października 1954

---

administracyjnym, PIP 1964, nr 5—6, s. 771 i mn.; J. Starościak: *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967.

<sup>27</sup> J. Filipek: *Znaczenie określeń „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą” i im podobnych w systemie prawnym zarządzania gospodarką narodową*, [w:] *Krakowskie studia prawnicze*, rok VI, Wrocław—Warszawa—Kraków 1973, s. 140.

<sup>28</sup> Odmienne W. Pańko i R. Mikosz w artykule: *Funkcja programu ochrony terenów górniczych w zakresie planowania przestrzennego*, PUG 1978, nr 10, s. 295. Ich zdaniem uzgodnienie z wojewodą przyjmuje postać aktu władczego tego organu (zapewne chodzi tu o decyzję). Zapatrywanie to nie wydaje się trafne. Nie pozostaje ono bowiem w zgodności z terminologią ustawową, a ponadto jego aprobata oznaczałaby, że stanowisko urzędu górniczego powinno mieć ten sam charakter. Z kolei ustalenia programu ochrony terenów górniczych powinny znaleźć swój wyraz w decyzji o zatwierdzeniu planu ruchu zakładu górniczego. Urząd górniczy wydawałby więc dwie decyzje w tej samej sprawie, co byłoby rozwiązaniem pozbawionym uzasadnienia. W obydwu przypadkach byłoby też trudno ustalić, co jest treścią takiego aktu władczego.

roku o urzędach górniczych<sup>29</sup>. W odniesieniu do terenowego organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego właściwości tej należy szukać poza prawem górniczym; wynika ona z całokształtu obowiązującego ustawodawstwa, które określa kompetencje tego organu. Przepisy nie przewidują jednak w tym zakresie obowiązku współdziałania pomiędzy wspomnianymi organami. Z teoretycznego punktu widzenia powinny one, kierując się ustaleniami narodowych planów społeczno-gospodarczych, reprezentować takie samo stanowisko. Z dużym prawdopodobieństwem można jednak przyjąć, że praktyka nierzadko pójdzie w odmiennym kierunku.

Aktu o zatwierdzeniu programu ochrony terenów górniczych nie można również uznać za decyzję administracyjną. Do jego wydania nie jest zresztą powołany organ administracji państwowej, lecz organ administracji gospodarczej, który nie musi nawet być jednostką państwową (choć w pewnych sytuacjach podmiot taki może pełnić funkcję organu administracji, por. art. 4 k.p.a.). Zatwierdzenie, o którym mowa w § 7 zarządzenia Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, może więc powodować wiążące skutki tylko w odniesieniu do przedsiębiorstwa górniczego. W szczególności akt ten nie może jednak wywoływać bezpośrednich następstw prawnych w stosunku do innych podmiotów, a zwłaszcza „użytkowników terenów górniczych”.

Odmierna wykładnia może prowadzić do przyznania jednostkom nadrzędnym nad przedsiębiorstwami górniczymi (a więc tymi, przed których działalnością należy chronić tereny górnicze) decydującej roli w kształtowaniu zagospodarowania nieruchomości objętych terenem górniczym, co — jak się wydaje — nie leżało w intencji ustawodawcy. Trafnie zresztą wskazano w literaturze na niebezpieczeństwo rozszerzania się tzw. planów gałęziowych, których istnienie może powodować dezintegrację systemu planowania gospodarki przestrzennej<sup>30</sup>.

Należy również pamiętać o tym, że działalność przedsiębiorstwa górniczego przeważnie bywa zdominowana bieżącymi zadaniami produkcyjnymi, które nie zawsze będą łatwe do pogodzenia z wymaganiami w zakresie ochrony terenów górniczych (a po części są nawet z nimi sprzeczne). Można to również odnieść i do stanowiska zajmowanego przez jednostkę nadrzędną nad przedsiębiorstwem górniczym.

<sup>29</sup> Dz.U. 1961, nr 23, poz. 114.

<sup>30</sup> W. Brzeziński: *Gospodarka wodna w systemie gospodarki planowej*, PiP 1965, nr 5—6, s. 734; M. Kulesza, Z. Rudnicki: *Administracyjnoprawne gwarancje realizacji planu przestrzennego zagospodarowania kraju*, PiP 1976, nr 5, s. 76; W. Pańko, R. Mikosz: *Funkcja programu ochrony terenów górniczych...*, s. 293; W. Brzeziński: *Plan zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1961, s. 146.

Omawianej regulacji nie da się ocenić pozytywnie. Tryb postępowania w tych sprawach jest bardzo zawily, niejasny i budzi wiele uzasadnionych wątpliwości. Trudno jest też dostrzec jego istotne zalety. Z niewiadomych przyczyn kompetencji w tym zakresie nie przekazano wojewódzkim organom administracji państwowej (przy ewentualnym współdziałaniu z urzędem górnictwem). Może to powodować, że w obecnym stanie prawnym integracyjny (przynajmniej w swym założeniu) charakter programów ochrony terenów górniczych zostanie w znacznym stopniu osłabiony. Odrębny problem wiąże się też z właściwością miejscową wspomnianych organów. Dla każdego z nich jest ona ukształtowana odmiennie, a w dodatku granice terenów górniczych będą zapewne wyznaczane w oderwaniu od zasad podziału terytorialnego kraju. Może to w znacznym stopniu skomplikować funkcjonowanie zasad ochrony terenów górniczych.

Zatwierdzony program ochrony terenów górniczych nie podlega ogłoszeniu w jakimkolwiek dzienniku urzędowym. Co więcej, nie jest on w żaden sposób podawany do publicznej wiadomości. Rodzi się więc pytanie, w jaki sposób może on oddziaływać na prawa i obowiązki osób trzecich, zwłaszcza w zakresie unormowanym przez art. 52 pr. górn. Rysują się tu dwie możliwości. Brak miejsca nie zezwala jednak na ich szersze omówienie.

7. Pierwszą z nich są ustalenia zawarte w planach społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza w planach zagospodarowania przestrzennego. Wspomniane programy muszą pozostawać w ścisłym związku z tymi planami. W szczególności programy ochrony terenów górniczych powinny służyć realizacji zadań wynikających z planowania przestrzennego. Mogą one stać się podstawą do sporządzenia lub zmiany omawianych planów (stanowiąc tzw. dane wyjściowe). Nie sposób jednak przyjąć założenia, że ustalenia programów ochrony terenów górniczych mają mieć *ex lege* moc wiążącą w zakresie planowania przestrzennego. Przemawiają za tym niezwykle istotne względy, jakie wynikają z art. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym<sup>31</sup>. Celem zawartych tam unormowań jest bowiem zapewnienie prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju z uwzględnieniem ich wzajemnych związków i interesów ogólnokrajowych oraz ustalenie prawidłowych współzależności przestrzennych między urządzeniami produkcyjnymi i usługowymi na tych obszarach i stworzenie w ten sposób warunków do rozwoju produkcji, wszechstronnego zaspokajania potrzeb ludności oraz ochrony naturalnych bogactw i walorów przyrodniczych kraju. Planowanie to powinno ustalić dla poszczególnych obszarów przeznaczenie i sposób zagospodarowania

<sup>31</sup> Z 31 stycznia 1961 r., Dz.U. 1975, nr 16, poz. 67 z późn. zm.

terenów na określone cele, z uwzględnieniem potrzeb bieżących i przyszłych wynikających z programu rozwoju gospodarczego i społecznego. Ustalenia te powinny być oparte na planach perspektywicznych rozwoju gospodarki narodowej, na wieloletnich narodowych, planach gospodarczych oraz na wynikach badań warunków przyrodniczych, demograficznych i społecznych danego obszaru i na niezbędnych opracowaniach technicznych.

Programy ochrony terenów górniczych wydają się natomiast zmierzać do podporządkowania interesom górnictwa sposobu zagospodarowania powierzchni z pominięciem integrujących przedsięwzięć realizowanych przez plany zagospodarowania przestrzennego. O sposobie korzystania z oznaczonych terenów (nieruchomości gruntowych) powinny rozstrzygać ustalenia wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego. De lege lata brak podstaw do przypisania tego rodzaju funkcji programom ochrony terenów górniczych. Zawarte w nich reguły postępowania wiążą więc tylko w takim zakresie, w jakim są zgodne z zatwierdzonymi planami zagospodarowania przestrzennego. W przeciwnym razie można je traktować wyłącznie jako wewnętrzne akty jednostek nadrzędnych nad przedsiębiorstwami górnictwami, które nie rodzą skutków na zewnątrz, zwłaszcza w stosunku do osób trzecich. Terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego powinny więc zająć pozytywne stanowisko w trakcie wspomnianego uzgadniania tylko wówczas, gdy projekt programu ochrony terenów górniczych jest zgodny z zatwierdzonym planem zagospodarowania przestrzennego. Rzecz jasna ustalenia w zakresie tej ochrony mogą powodować konieczność zmiany istniejących już planów zagospodarowania przestrzennego. Dopuszczalne to jednak byłoby wyłącznie w trybie przepisów o planowaniu przestrzennym. Sam program ochrony terenów górniczych nie wywołuje w tym zakresie żadnych skutków prawnych.

Plany zagospodarowania przestrzennego, które mają stanowić podstawę lokalizacji działalności gospodarczej na oznaczonym terenie, a zwłaszcza plany miejscowe, po ich zatwierdzeniu podlegają (jako akty władzy) ogłoszeniu we właściwych dziennikach urzędowych. Stają się one powszechnie obowiązujące i ogólnie dostępne, czego nie można powiedzieć o programach ochrony terenów górniczych.

8. Nieco mniej wątpliwości budzi natomiast regulacja, jaką w zakresie funkcjonowania wspomnianych zasad ochrony zdaje się przyjmować prawo górnicze. Stanowi ją art. 37: „Jeżeli przepis szczególny wymaga zezwolenia na istotną zmianę gospodarczego charakteru nieruchomości położonej w obrębie terenu górniczego bądź na wzniesienie lub przebudowę na tej nieruchomości trwałych budowli i urządzeń nie wchodzących w skład zakładu górniczego, udzielenie tego zezwolenia może



nastąpić tylko po uzgodnieniu z okręgowym urzędem górniczym. Zezwolenie może być uzależnione od spełnienia warunków technicznych określonych przez okręgowy urząd górniczy." Tryb postępowania w tych sprawach określa zarządzenie Prezesa Rady Ministrów<sup>32</sup>.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym art. 29 (wedle dawnej numeracji<sup>33</sup>) wiązał wspomniane rygory wyłącznie z granicami obszarów górniczych. Stosowanie tych wymagań do nieruchomości położonych poza tą przestrzenią, lecz w zasięgu szkodliwych wpływów robót górniczych, nie było dopuszczalne. Regulacja ta budziła wiele zastrzeżeń. Trafnie więc ustawodawca powiązał obowiązki określone cytowanym przepisem z terenem górniczym, czyli strefą szkodliwych wpływów eksploatacji górniczej. Rodzi się wprawdzie wątpliwość, czy tryb postępowania określony wspomnianym zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów może mieć w pełni zastosowanie do nieruchomości położonych poza obszarem górniczym lecz w zasięgu wpływów eksploatacji górniczej, jednakże ma ona w tym miejscu znaczenie drugorzędne.

Poza sporem pozostaje okoliczność, że rozwiązanie przyjęte w art. 37 pr. gór. może zapewnić urzędom górniczym istotny wpływ na treść decyzji (pozwoleń), o których mowa w tym przepisie. Urzędy te pośrednio, poprzez własne stanowisko zajęte w trakcie uzgadniania programów ochrony terenów górniczych i późniejsze o zatwierdzeniu planu ruchu zakładu górniczego, są związane ustaleniami tego programu. Powinny je zatem uwzględniać w toku postępowania określonego w art. 37. Warto jednak podkreślić, że wymagania te wiążą wyłącznie jako ustalenia organu właściwego do wydania określonego zezwolenia (organ ten zamieszcza w nim wzmiankę o uzgodnieniu z okręgowym urzędem górniczym). Warunkiem prawidłowego funkcjonowania art. 37 pr. gór. jest jednak powszechna znajomość granic terenów górniczych. Ponieważ granice te nie są wyznaczone w terenie, decyzje zaś o zatwierdzeniu programu ochrony terenów górniczych nie mają charakteru aktów generalnych (nie wiążą powszechnie), przeto wydaje się, że i w tym przypadku regulacja ta może prawidłowo działać wyłącznie w powiązaniu z przepisami o planowaniu przestrzennym. Godzi się też podkreślić, że do czasu wyznaczenia terenów górniczych art. 37 może funkcjonować wyłącznie w dotychczasowych granicach, tj. w obrębie obszarów górniczych.

9. Trudno jest obecnie o głębszą analizę funkcjonowania zasad ochrony terenów górniczych. Omawiana regulacja jest całkowicie nowa, nie

<sup>32</sup> Z 4 lutego 1959 r. w sprawie trybu postępowania przy uzgadnianiu z urzędami górniczymi zezwoleń na zmianę gospodarczego charakteru nieruchomości położonej w obrębie obszaru górniczego oraz na wzniesienie lub przebudowę budowli i urządzeń na takiej nieruchomości, MP nr 15, poz. 64.

<sup>33</sup> Dz.U. 1961, nr 23, poz. 113 z późn. zm.

doczekała się również (jak dotychczas) szerszego zainteresowania doktryny. Wątpliwości budzi też niepełny stan prawny, który obowiązuje w tym zakresie. Niejednokrotnie zmusza on zresztą do złożonych zabiegów interpretacyjnych. Nie jest także znana praktyka w zakresie stosowania omawianych unormowań. W rezultacie powoduje to, że wiele ze zgłoszonych tu propozycji wykładni można uznać za dyskusyjne.

Warto także zwrócić uwagę na okoliczność, że przepisy dotyczące omawianej problematyki — praktycznie rzecz biorąc — nie weszły jeszcze w życie. Do chwili obecnej nie został wyznaczony żaden teren górniczy, nie wiadomo też, w jakim terminie mają być wyznaczone ich granice dla tzw. „starych” obszarów górniczych. Dotyczy to również daty sporządzenia programów ochrony terenów górniczych. Wskazówki wynikające w tym względzie z § 6 cytowanego zarządzenia Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego należy uznać za niedostateczne. Niestaranna technika legislacyjna stawia zatem pod znakiem zapytania skuteczność tej, chociaż dalekiej od doskonałości, to jednak ze wszech miar pożądanej regulacji.

Poza ramami artykułu pozostaje wiele problemów, zwłaszcza związanych z zakresem przedmiotowym ochrony i metodami jej realizacji. Rozmiary opracowania nie pozwoliły też na podjęcie próby określenia charakteru prawnego terenu górniczego, zwłaszcza w odniesieniu do instytucji tzw. obszaru specjalnego. Rozważania wymaga także stosunek omawianej regulacji do unormowań dotyczących stref ochronnych, zwłaszcza przewidzianych prawem budowlanym (art. 20 i 23). Stosowanie tych ostatnich nie zostało bowiem wyłączone w odniesieniu do zakładów górniczych i objętych prawem górniczym wyrobisk. Niezbyt jasno rysuje się także problematyka ochrony terenów górniczych w odniesieniu do polskiego szelfu kontynentalnego (por. art. 4 ustawy z 17 grudnia 1977 roku<sup>34</sup>). Celowa wydaje się również próba porównania omawianej instytucji z rozwiązaniami przyjętymi w niektórych innych państwach, zwłaszcza w NRD. Wypada w tym miejscu wyrazić przypuszczenie, że badania nad wspomnianą problematyką zostaną rychło podjęte, a realizacja zasad ochrony terenów górniczych stanie się istotnym elementem integracji gospodarczej na terenach znajdujących się w zasięgu szkodliwych oddziaływań górnictwa.

<sup>34</sup> O szelfie kontynentalnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. nr 37, poz. 164.

**Александр Липиньски**

## **ИЗ ПРОБЛЕМАТИКИ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ГОРНОПРОМЫШЛЕННЫХ РАЙОНОВ**

### **С о д е р ж а н и е**

Согласно ст. 49 горного права горнопромышленным районом является целостность недвижимости и её составных частей, находящихся в пределах горнопромышленного пространства, а также подверженных воздействию в результате проведения горных работ в этом районе. Охрана горнопромышленных районов охватывает предупреждение любых повреждений, возмещение нанесенного ущерба в результате горных работ, а также рекультивацию горнопромышленных районов. Обоснование деятельности горного предприятия в этой области составляет программа охраны горнопромышленных районов. Ее необходимо согласовать с горным ведомством и воеводой. Любая хозяйственная деятельность на горнопромышленной территории (в особенности инвестиционная) не может нарушать постановлений, принятых по этой программе, а также ограничивать реализацию заданий в области охраны горнопромышленных районов. Постановления такой программы относятся исключительно к горнопромышленным предприятиям. По отношению к остальным субъектам они могут вызвать последствия исключительно посредством планов пространственного строительства и регуляции, содержащейся в ст. 37 горного права.