

# Ryszard Mikosz

---

## Niektóre instrumenty ochrony środowiska przed oddziaływaniem górnictwa

---

Prawne Problemy Górnictwa 11, 64-83

---

1987

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Ryszard Mikosz*

## Niektóre instrumenty ochrony środowiska przed oddziaływaniem górnictwa

I

Obowiązującemu porządkowi prawnemu jest znana spora liczba instrumentów mających służyć racjonalnemu gospodarowaniu zasobami środowiska, zwłaszcza przez minimalizację szkodliwych następstw działalności przemysłowej. Sporządzenie pełnego katalogu tych instrumentów napotyka poważne trudności nie tylko z powodu ich ilości, lecz przede wszystkim ze względu na to, że niezbyt jasno rysuje się sam przedmiot ochrony. W dalszym ciągu bowiem nie dysponujemy dokładnym wyobrażeniem o tym, co należy rozumieć pod pojęciem "środowisko"<sup>1</sup>. Ponadto istotne znaczenie ma również okoliczność, iż instrumenty - o których mowa - są rozproszone w wielu aktach normatywnych. Jest to wyraźnie widoczne chociażby w odniesieniu do działalności polegającej na wydobywaniu kopalin. Środki zmierzające do ochrony bądź to środowiska jako całości, bądź poszczególnych jego elementów zostały bowiem uregulowane zarówno w przepisach normujących eksploatację surowców mineralnych, jak i w innych aktach prawnych, nie związanych bezpośrednio z korzystaniem przez człowieka z zasobów skorupy ziemskiej.

---

<sup>1</sup> Dzieje się tak, mimo zamieszczenia w art. 1 ust. 2 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. nr 3, poz. 6 z późn. zm., cytowanej dalej jako ustawa) definicji tego pojęcia. Do sygnalizowanego problemu wypadnie jeszcze powrócić w dalszej części rozważań.

Sygnalizowane okoliczności sprawiają, że nieodzowna staje się selekcja materiału normatywnego i wyodrębnienie z niego jedynie tych fragmentów regulacji prawnej, które w omawianej materii wydają się odgrywać pierwszoplanową rolę. Ramy artykułu nie zezwalają bowiem na kompleksową analizę zagadnienia, skądinąd zaś niektóre problemy doczekały się już omówienia w literaturze<sup>2</sup>. Przedmiotem dalszej analizy będą zatem wybrane problemy wyłaniające się na styku przepisów prawa górniczego<sup>3</sup> regulujących ochronę terenów górniczych i filarów ochronnych oraz postanowień ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska dotyczących ustanawiania i funkcjonowania stref ochronnych<sup>4</sup>. Rozważania te mają zmierzać do ustalania, czy aktualny kształt regulacji prawnej umożliwia skuteczne spełnianie przez wspomniane instrumenty założonej przez ustawodawcę funkcji ochronnej, a jednocześnie do odpowiedzi na pytanie, czy są one ze sobą w dostatecznym stopniu zintegrowane.

---

<sup>2</sup>Por. zwłaszcza A. Agopszowicz, L. Tyszkiewicz, K. Podgórski: *Problematyka prawna ochrony środowiska*. Wyd. ZPP. Katowice-Warszawa 1976, s. 5 i nast.; A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego górnictwa*. Katowice 1986, s. 223 i nast.; A. Lipiński: *Z problematyki prawnej ochrony terenów górniczych*. "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. Agopszowicz. T. 3. Katowice 1979, s. 22 i nast.; R. Mikosz, W. Pańko: *Funkcja programu ochrony terenów górniczych w zakresie planowania przestrzennego*. PUG 1978, nr 10, s. 291 i nast.; R. Mikosz: *Tereny górnicze w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*. W: *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*. Red. K. Podgórski. Katowice 1981, s. 157 i nast.

<sup>3</sup>Tekst jednolity Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12 z późn. zm. Pod uwagę wziąć również wypadnie niektóre akty wykonawcze do tego prawa.

<sup>4</sup>Nie jest to jedyny przypadek, kiedy ustawodawca posługuje się de lege lata pojęciem strefy ochronnej, inne trzeba jednak pozostawić na uboczu. Szerzej na ten temat por. J. Stełmasiak: *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska na tle planowania przestrzennego*. W: *Ochrona środowiska w planowaniu (zagadnienia organizacyjno-prawne)*. Red. J. Sommer. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1984, s. 79 i nast. oraz B. Dolnicki: *Strefa ochronna jako element planu zagospodarowania przestrzennego*. W: *Ochrona środowiska w planowaniu...*, s. 91 i nast.

## II

Ustalenie zakresów pojęć "teren górniczy" oraz "filar ochronny" nie nastręcza de lege lata większych trudności. Obowiązujący porządek prawny zawiera bowiem przepisy definiujące obie wspomniane instytucje. Stosownie do treści art. 49 pr. górn. przez teren górniczy rozumie się ogół nieruchomości i ich części składowych objętych granicami jednego lub kilku obszarów górniczych<sup>5</sup> oraz zasięgiem wpływów na powierzchnię eksploatacji górniczej złóż w tych obszarach. Z kolei § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 kwietnia 1963 r. w sprawie górniczych filarów ochronnych<sup>6</sup> stanowi, iż filarem tym jest część obszaru górniczego, w której dla zabezpieczenia chronionych obiektów przed szkodami wskutek robót górniczych prowadzenie tych robót może być dozwolone pod szczególnymi warunkami, zapewniającymi w dostateczny sposób ochronę przed tymi szkodami<sup>7</sup>.

Nieco bardziej złożona jest odpowiedź na pytanie, czym jest strefa ochronna. Nie definiuje jej bowiem ani ustawa, ani też rozporządzenie Rady Ministrów z 30 września 1980 r. w sprawie zasad tworzenia i zagospodarowania stref ochronnych<sup>8</sup>. Na podstawie § 1 powołanego rozporządzenia w związku z art. 71 ust. 1 ustawy można przyjąć, że - najogólniej rzecz biorąc - jest to przestrzeń, w granicach której ujawniają się szkodliwe następstwa działalności wykonywanej w obiekcie budowlanym albo na terenie nieruchomości<sup>9</sup>.

<sup>5</sup>Stosownie do treści art. 20 ust. 1 pr. górn. obszar górniczy określa przestrzeń, w granicach której przedsiębiorstwo górnicze jest uprawnione do wydobywania oznaczonej kopaliny ze złoża. Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 4 maja 1979 r. w sprawie obszarów górniczych (Dz.U. nr 11, poz. 75). Por. również A. W a s i l e w s k i: Obszar górniczy. Warszawa 1969, s. 5 i nast.

<sup>6</sup>Dz.U. nr 18, poz. 98.

<sup>7</sup>Prowadzenie robót górniczych w ramach filara ochronnego może jednak być również zakazane (por. § 3 pkt 2 rozporządzenia z 18 kwietnia 1963 r.).

<sup>8</sup>Dz.U. nr 24, poz. 92.

<sup>9</sup>W literaturze przyjmuje się czasem, że § 1 rozporządzenia z 30

Cytowane przepisy w sposób nie budzący wątpliwości rozstrzygają jedną z możliwych zależności przestrzennych. Bezsporne jest bowiem, że filar ochronny i teren górniczy pozostają w stosunku do siebie jak wycinek koła do koła. Mniej jasna jest natomiast relacja między obydwoimi wspomnianymi instytucjami a strefą ochronną. Żaden przepis nie wyłącza jednak możliwości stosowania tej ostatniej dla ochrony przed skutkami działania przedsiębiorstwa górniczego. Pośrednio taką możliwość dopuszcza zaś art. 50 ust. 1 pr. gór., według którego tereny górnicze podlegają ochronie stosownie do przepisów prawa górniczego oraz przepisów szczególnych regulujących ochronę środowiska i ochronę obiektów specjalnych. Należy zatem zgodzić się z poglądem<sup>10</sup>, w myśl którego strefa ochronna może zostać powołana do życia zarówno dla obiektów i wyrobisk zakładu górniczego, jak i dla obiektów i nieruchomości nie wchodzących w skład tego zakładu, położonych jednak w granicach terenu górniczego bądź też filara ochronnego. Do rozważenia pozostaje natomiast celowość sięgania do tego środka zwłaszcza w ramach pierwszej z sygnalizowanych alternatyw. Rozstrzygnięcie tego problemu wymaga jednak uprzedniego porównania przedmiotu i zakresu ochrony w ramach każdego z rozpatrywanych przypadków, w dalszej kolejności zaś funkcji, jakie mają spełniać brane pod uwagę instytucje.

### III

Najmniej trudności nastręcza określenie przedmiotu ochrony w przypadku strefy ochronnej. Z art. 71 ust. 1 ustawy wynika bowiem wyraźnie, że jest nim środowisko. Przypomnieć trzeba, iż stosownie do treści art. 1 ust. 2 ustawy pod pojęciem tym rozumie ona ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnię ziemi łącznie z glebą,

---

września 1980 r. zawiera definicję strefy ochronnej. Por. B. D o l n i c k i: Strefa ..., s. 96.

<sup>10</sup>Tak A. A g o p s z o w i c z: Zarys ..., s. 125-126.

kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka. Cytowana definicja nie usuwa istniejących niejasności, nie przynosząc zwłaszcza wyraźnej odpowiedzi na podstawowe pytanie, czy przedmiotem ochrony ma być niezagrożony byt człowieka<sup>11</sup>, czy jedynie wybrane elementy, które na byt ten wpływają. Wątpliwości te trzeba jednak pozostawić na uboczu, opowiadając się konsekwentnie za pierwszą z sygnalizowanych alternatyw<sup>12</sup>. Niezależnie bowiem od ich istnienia na podstawie cytowanego art. 1 ust. 2 ustawy można uzyskać przybliżone wyobrażenie o katalogu dóbr, jakie ustawodawca zamierza chronić za pomocą strefy ochronnej<sup>13</sup>.

Bardziej złożony charakter ma natomiast ustalenie przedmiotu ochrony w ramach regulacji dotyczącej terenów górniczych. Praktycznie rzecz biorąc, niepodobna stanowczo ustalić, co i w jakim stopniu ma w tym przypadku podlegać ochronie. Liczne przepisy nakładające na przedsiębiorstwo górnicze obowiązki w tej materii są rozproszone zarówno w samym prawie górniczym, jak i w aktach wykonawczych do niego. Z kolei zawarte w tych przepisach wyliczenia różnych dóbr mają na ogół charakter przykładowy. Potwierdzeniem tej niezbyt fortunnej metody jest chociażby art. 50 ust. 2 pr. gór., mający - jak się wydaje - podstawowe znaczenie w omawianej materii. Stosownie bowiem do jego treści ochrona terenów górniczych obejmuje w s z c z e g ó l n o ś c i [podkr. - R.M.] nieruchomości, budynki lub inne części składowe nieruchomości wraz z przynależnościami, a także urządzenia

<sup>11</sup> Por. A. Agopszowicz. W: A. Agopszowicz: L. Tysszkiewicz, K. Podgórski: Problematyka ..., s. 7.

<sup>12</sup> R. Mikosz: Tereny ..., s. 161-162.

<sup>13</sup> Znamienne jest jednak, że już sama ustawa rozszerza katalog dóbr wymienionych w art. 1 ust. 2, regulując również ochronę przed hałasem, wibracjami, odpadami i promieniowaniem. Por. A. Agopszowicz: Zarys ..., s. 226.

służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego, linie kolejowe oraz inne podobne urządzenia połączone z nieruchomością.

W odniesieniu do filarów ochronnych przedmiot ochrony został określony w § 1 ust. 1 rozporządzenia z 18 kwietnia 1963 r. Według jego treści ochronie podlegają w tym przypadku istniejące lub projektowane trwałe obiekty budowlane i urządzenia na powierzchni i pod ziemią, wymagające ich zachowania ze względów gospodarczych, naukowych i kulturalnych oraz ze względu na użyteczność publiczną lub obronność Państwa, a także tereny podlegające ochronie na mocy przepisów szczególnych.

Dotychczasowe spostrzeżenia przekonują zatem, że przedmiot ochrony w każdym z rozpatrywanych przypadków został ukształtowany odmiennie. Opierając się na proponowanym rozumieniu ochrony środowiska można przyjąć, że w najszerszym zakresie założonemu celowi służy instytucja strefy ochronnej. Jej ustanowienie ma bowiem zapewniać optymalne warunki rozwoju życia i zdrowia ludzkiego kosztem jak najmniejszego naruszenia zasobów przyrody. Ochrona terenu górniczego zmierza w zasadzie do tego samego wyraźnie obejmuje jednak swym zasięgiem tylko niektóre dobra składające się na środowisko. Ponadto trzeba odnotować, że w ramach wspomnianego terenu znajdują się również dobra, które w zasadzie nie mieszczą się w definicji zawartej w art. 1 ust. 2 ustawy. Okoliczności tej nie należy jednak przeceniać, istotniejsze znaczenie wydaje się bowiem mieć funkcja obu porównywanych instytucji, do czego wypadnie jeszcze powrócić. W tym miejscu zaś trzeba wskazać na mający istotne znaczenie fakt, iż ochrona realizowana przez przepisy dotyczące terenów górniczych odnosi się tylko do nieruchomości, a więc przestrzeni zamkniętej granicami przebiegającymi zarówno we wnętrzu ziemi, jak i ponad jej powierzchnią, podczas gdy przepisy ustawy ograniczeniu takiemu nie podlegają.

Ostatnie ze wspomnianych ograniczeń w zasadzie nie odnosi się także do filarów ochronnych. Mogą one bowiem objąć ochroną również niektóre dobra znajdujące się pod powierzchnią ziemi. Szeroka formuła

zastosowana w § 1 ust. 1 rozporządzenia z 18 kwietnia 1963 r. pozwala ponadto przyjąć, że wszystko, co podlega ochronie w ramach strefy ochronnej, może być również chronione za pomocą filara ochronnego.

Rysująca się wyraźnie dezintegracja przedmiotu ochrony w ramach porównywanych instytucji nie może zasługiwać na aprobatę. Dotyczy to zwłaszcza relacji między strefą ochronną a terenem górniczym. Kazuistyczne wyliczenie dość przypadkowo wybranych dóbr bezspornie nie sprzyja należytej ochronie przed skutkami działań przedsiębiorstwa górniczego. Śluszniejszym rozwiązaniem byłoby - jak się wydaje - odniesienie obowiązku ochrony do całości środowiska w granicach terenu górniczego. Obszerny i zróżnicowany katalog zagrożeń, jakie mogą powstać wskutek uprawiania górnictwa, w pełni uzasadniałby taki zabieg. Z pewnymi zastrzeżeniami można natomiast zaakceptować ujęcie przedmiotu ochrony w przepisach dotyczących filarów ochronnych. Trudno jednak uznać za zręczną kazuistyczną formułę § 1 rozporządzenia z 18 kwietnia 1963 r. Nie może też zasługiwać na aprobatę okoliczność, że instytucja ta ma służyć zabezpieczeniu jedynie przed skutkami robót górniczych. Nie są one bowiem jedynym szkodliwym następstwem działalności przedsiębiorstwa górniczego.

#### IV

Problem zakresu ochrony może być w każdym z uwzględnianych przypadków rozpatrywany w dwóch odrębnych płaszczyznach. Chodzi bowiem o zakres obowiązku stosowania poszczególnych instrumentów, a także o ustalenie granic, do jakich ma sięgać realizowana przez nie ochrona.

W ramach pierwszej z wyodrębnionych płaszczyzn nietrudno dostrzec wyraźne różnice, jakie zaznaczają się między poddanymi analizie instytucjami. Ustanowienie terenu górniczego ma zawsze charakter obligatoryjny. Wynika to wyraźnie z treści art. 22 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 2 pr. górn., według których rozpoczęcie budowy zakładu górniczego i wydobywania kopaliny może nastąpić dopiero po utworzeniu terenu górniczego. Każda zatem zamierzona eksploatacja złoża kopali-



ny podlegającej prawu górniczemu wymaga wcześniejszego ustalenia granic, o których mowa w art. 23 ust. 2 pr. górn.<sup>14</sup>

Inaczej natomiast rzecz ma się w odniesieniu do strefy ochronnej. Formuła zawarta w art. 71 ust. 1 ustawy nie pozostawia wątpliwości, że jest to instrument o charakterze fakultatywnym, który może, ale nie musi, być stosowany. Sięgnięcie do niego wymaga kumulatywnego spełnienia przesłanek - zarówno negatywnej, jak i pozytywnej. Tę pierwszą ustawa i rozporządzenie z 30 września 1980 r. określają jako niemożność wyeliminowania lub ograniczenia<sup>15</sup> szkodliwych oddziaływań na środowisko, mimo zastosowania odpowiednich rozwiązań technicznych (z użyciem środków technicznych). Równocześnie jest jednak wymagane (przesłanka pozytywna), aby za utrzymaniem działalności - o której mowa - przemawiał interes społeczny. Wówczas dopiero może być utworzona strefa ochronna, co oznacza, że nawet spełnienie wspomnianych przesłanek niczego jeszcze w tym zakresie nie przesądza.

Jeszcze inaczej omawiany problem kształtuje się w przypadku filarów ochronnych. Brzmienie § 1 rozporządzenia z 18 kwietnia 1963 r., a także treść niektórych dalszych jego przepisów skłania do twierdzenia, że ustanawianie tych filarów jest obligatoryjne zawsze wtedy, gdy wymaga tego ochrona oznaczonych dóbr mogących znaleźć się w kręgu szkodliwego oddziaływania robót górniczych. W sytuacji więc, gdy przesłanka ta zostanie spełniona, filar musi być ustanowiony, ustalenie jednak, czy zachodzi taka potrzeba, podlega ocenie okręgowego urzędu górniczego kompetentnego do jego utworzenia.

Bardziej złożony charakter ma odpowiedź na pytanie, gdzie przebiegają granice wyznaczające obowiązek ochrony w ramach każdej z roz-

---

<sup>14</sup>Wyjątek, jaki przynosi w tej materii art. 22 ust. 2 pr. górn., można pominąć. Skądinąd zresztą dopuszcza on jedynie przesunięcie w czasie momentu utworzenia terenu górniczego, nie zwalniając od obowiązku jego ustanawiania.

<sup>15</sup>Przepis § 2 rozporządzenia nawiązuje do niemożności "skutecznego ograniczenia", podczas gdy art. 71 ust. 1 ustawy stanowi jedynie o "ograniczeniu". Trudno ustalić, czy dyferencjacja ta odgrywa istotniejszą rolę.

patrywanych instytucji. Punktem wyjścia w tym przypadku musi być - jak się wydaje - przypomnienie oczywistego, lecz nie zawsze dostatecznie wyraźnie uświadamianego spostrzeżenia, że ochrona środowiska nie może być utożsamiana z bezwzględnym zakazem oddziaływania na poszczególne jego elementy. Stosunkowo najłatwiej zilustrować je właśnie uprawianiem górnictwa. Praktycznie nie daje się bowiem wykonywać uprawnień górniczych, nie naruszając zarówno złoza kopaliny, jak i jego bezpośredniego otoczenia. Nieuniknione staje się zarazem zagrożenie bądź naruszenie innych elementów środowiska. Zależność tę dostrzegają przepisy regulujące ochronę terenów górniczych. Już bowiem art. 50 ust. 3 pkt 1 pr. górn. określający formy wspomnianej ochrony postanawia, iż obowiązek zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku oraz w obiektach i urządzeniach ma być realizowany przez stosowanie odpowiedniej profilaktyki w terminie technicznie i gospodarczo uzasadnionym. Wyraźniej myśl - o której mowa - została wyrażona w przepisach wykonawczych. W szczególności § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych<sup>16</sup> nakazuje chronić ten teren m.in. przez jedynie ograniczenie skutków, jakie działalność górnicza może wywołać w jego zagospodarowaniu. Podobne sformułowania można znaleźć w wielu dalszych przepisach, szczególnie trzeba jednak pominąć<sup>17</sup>.

Pytając zatem o zakres ochrony realizowanej przez rozpatrywane instytucje, należy przede wszystkim poszukiwać kryteriów, za pomocą których każda z nich wytycza granicę pomiędzy uprawnieniami do koniecznego naruszenia środowiska a obowiązkami w zakresie jego ochrony.

<sup>16</sup>Dz.U. nr 15, poz. 64.

<sup>17</sup>Por. § 3 pkt 1 i 2, § 4 pkt 1 i 2, § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2 czerwca 1978 r. Por. również § 4 pkt 1 zarządzenia Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 3 maja 1978 r. w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania oraz zmian programu ochrony terenów górniczych (Mon. Pol. nr 17, poz. 60).

Odpowiedź na tak sformułowane pytanie nie należy do łatwych. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska posługuje się w art. 71 ust. 1 wspomnianym już wcześniej kryterium "interesu społecznego". Trudno jednak uznać je za przydatne. Opierając się bowiem na nim, można dosyć łatwo uzasadnić konieczność podejmowania różnych działań polegających zarówno na korzystaniu z zasobów środowiska, jak i zmierzających do jego ochrony. W sytuacji zaś braku stabilizacji procesów gospodarczych priorytet tych pierwszych wydaje się wręcz nieuchronny.

Jeszcze bardziej niejasno omawiany problem rysuje się na tle regulacji dotyczącej terenu górniczego. Żaden bowiem przepis nie wskazuje wyraźnie, na jakiej podstawie należy ustalać granice obowiązku ochrony, który ciąży na przedsiębiorstwie górniczym. Jedynym rozwiązaniem wydaje się zatem podejście systemowe i sięgnięcie do kryterium funkcji uprawnień tego ostatniego. Jeśli bowiem społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa służącego przedsiębiorstwu górniczemu jest wydobywanie kopalin bądź inna forma korzystania z wnętrza ziemi, to wszystkie w zasadzie obowiązki powinny być tak ukształtowane, aby możliwa była realizacja założonego celu<sup>18</sup>.

Z sytuacją odwrotną mamy natomiast do czynienia w przypadku filara ochronnego. Wtedy bowiem pierwszeństwo uzyskuje funkcja prawa służącego względem obiektu chronionego. Uprawnienia przedsiębiorstwa górniczego mogą zatem być realizowane tylko o tyle, o ile nie naruszają one praw chronionych za pomocą filara ochronnego. Jeśli zaś celu tego nie daje się osiągnąć, możliwość wykonywania uprawnień górniczych zostaje całkowicie wyłączona.

Również więc w przypadku ostatniej z porównywanych płaszczyzn zaznacza się wyraźna rozbieżność kryteriów, na podstawie których porównywane instytucje, najczęściej w sposób dorozumiany, rozgraniczają uprawnienia do korzystania z zasobów środowiska i obowiązki w zakre-

---

<sup>18</sup>Por. A. A g o p s z o w i c z: Zarys ..., s. 122.

sie jego ochrony. Tymczasem nie powinno budzić wątpliwości, że kryterium takie winno być jednolite i zarazem wyraźnie określone, Wynikać ono winno z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, albowiem akt ten ma charakter generalny, prawo górnicze zaś należałoby z ustawą zsynchronizować. Instrumentem integrującym poczynania wszystkich podmiotów powinien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, do czego wypadnie jeszcze powrócić.

## V

Powołanie do życia każdej z rozpatrywanych instytucji rodzi istotne skutki w sferze praw i obowiązków zarówno bezpośrednich adresatów aktów je ustanawiających, jak i innych podmiotów. Niektóre z tych skutków zostały już zresztą odnotowane. Najogólniej rzecz biorąc, zaczyna wówczas funkcjonować system zakazów i nakazów, tworzących szczególnie reżim prawny wyodrębnionej przestrzeni.

Najszerzej został on uregulowany w przypadku strefy ochronnej. Stosownie bowiem do treści § 6 ust. 1 rozporządzenia z 30 września 1980 r. na terenie tej strefy jest zabroniona budowa domów mieszkalnych, wypoczynkowych, budynków użyteczności publicznej i innych obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi, a nie związanych z działalnością podstawową wykonywaną w obiektach budowlanych lub na terenie nieruchomości, dla których wyznacza się strefę ochronną, oraz lokalizacja pracowniczych ogródków działkowych, urządzeń sportowych i rekreacyjnych. Z kolei § 7 rozporządzenia stanowi, że strefy ochronne należy zagospodarować przede wszystkim przez ich zalesienie, sadrzewienie, zakrzewienie, budowę lub instalowanie urządzeń zabezpieczających przed szkodliwym działaniem. Są to zasady ogólne, które należy mieć na względzie ustalając reżim prawny strefy ochronnej w decyzji o jej ustanowieniu<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Stosownie do treści § 4 rozporządzenia z 30 września 1980 r. strefy ochronne ustanawiają na wniosek zainteresowanych jednostek or-

Cytowane przepisy smierzają zatem do wyprowadzenia poza granice strefy wszelkich, nawet ograniczonych w czasie, form bytowania człowieka. Zabieg ten, dosyć kłutwy w przypadku projektowanej inwestycji, może nastęrczać spore trudności, jeżeli w rachubę wejdzie ustanowienie strefy ochronnej wokół już istniejącego źródła szkodliwego oddziaływania na środowisko. W takim przypadku bowiem przestrzeń jest już zazwyczaj w oznaczony sposób zagospodarowana. Ustawodawca dostrzega zresztą, przynajmniej w części, mogące się pojawić trudności i usiłuje im zapobiec za pomocą regulacji zawartej w § 6 ust. 2 rozporządzenia. Przepis ten dopuszcza możliwość pozostawienia na czas oznaczony w granicach strefy obiektów, o których mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia. Jest jednak wymagane, by istniały one już w chwili ustanowienia strefy ochronnej, nadto zaś by nie było w związku z ich użytkowaniem zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi<sup>20</sup>. Decyduje o tym wszystkim właściwy terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, który ustala też zapewne ramy czasowe, o jakich mowa w przepisie. Żaden natomiast przepis nie przesądza generalnie dalszego losu prawnego nieruchomości położonych w granicach strefy. Tymczasem nie powinno budzić wątpliwości, że jej szczególny reżim prawny może uczynić całkowicie lub częściowo bezprzedmiotowymi dotychczasowe formy gospodarowania wspomnianymi nieruchomościami. Z § 8 rozporządzenia wynika jedynie, że obowiązek zagospodarowania strefy obciąża bądź to inwestora, bądź użytkownika obiektu, dla którego strefę ustanowiono, obowiązek natomiast utrzymania terenu strefy we właści-

---

organizacyjnych lub z urzędu właściwe terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w trybie określonym w przepisach prawa budowlanego (por. zwłaszcza art. 23 i 24 ustawy z 24 października 1974 r. prawo budowlane, Dz.U. nr 38, poz. 229 z późn. zm., por. również § 23 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego, Dz.U. nr 8, poz. 48 z późn. zm.). W zakresie objętym art. 13-17 oraz art. 20-24 przepisy tego prawa stosuje się do objętych prawem górniczym wyrobisk górniczych oraz obiektów budowlanych zakładów górniczych.

<sup>20</sup>Rozwiązanie takie bezspornie jest podyktowane względami praktycznymi, nie ulega jednak wątpliwości, że w znacznej mierze osłabia ono skuteczność regulacji dotyczącej stref ochronnych.

wym stanie zagospodarowania obciąża użytkownika tego terenu. To ostatecznie sformułowanie wskazuje, że ustawodawca miał zapewne na myśli wszelkie prawne formy władania nieruchomościami położonymi w granicach strefy ochronnej<sup>21</sup>.

Częstkowe rozwiązanie sygnalizowanego problemu przynosi ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>22</sup>. Ma ono charakter fragmentaryczny, gdyż odnosi się jedynie do gruntów rolnych i leśnych. Bezsporne zaś jest, że nie tylko te rodzaje nieruchomości mogą się znaleźć w granicach strefy ochronnej. Stosownie do treści art. 25 ust. 1 wspomnianej ustawy dla gruntów rolnych<sup>23</sup> położonych w strefach ochronnych, o których mowa w przepisach o ochronie i kształtowaniu środowiska, opracowuje się plany gospodarowania na tych gruntach. Jeśli w wyniku realizacji wspomnianego planu zachodzi potrzeba zmiany kierunku produkcji rolniczej lub leśnej, zakład przemysłowy jest obowiązany zwrócić właścicielowi gruntów poniesione z tego tytułu nakłady i koszty oraz wypłacić równowartość szkód (art. 26 ust. 2). Z kolei art. 26 ust. 1 stanowi, iż w przypadku, gdy właściciel gruntu położonego w strefie ochronnej poniósł szkodę przez obniżenie poziomu produkcji rolniczej lub leśnej, przysługuje mu z tego tytułu odszkodowanie od zakładu przemysłowego, a w razie obniżenia poziomu produkcji w okresie trzech lat co najmniej o jedną trzecią dotychczasowej wartości zakład jest obowiązany na wniosek właściciela wykupić te grunty według cen stosowanych w obrocie między rolnika-

---

<sup>21</sup>Obowiązujący porządek prawny dosyć często posługuje się terminem "użytkownik", nie precyzując bliżej jego znaczenia (por. § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych). Opierając się na kontekście, w jakim termin ten zostaje użyty, na ogół nie ulega wątpliwości, iż nie dotyczy on prawa użytkownika regulowanego w art. 252 i nast. k.c. Brak konsekwencji w zakresie stosowanej terminologii rodzi zatem dodatkowo trudności interpretacyjne.

<sup>22</sup>Dz.U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.

<sup>23</sup>Znamienne jest, że art. 25 ust. 1 nawiązuje do gruntów rolnych, dalsze zaś przepisy (art. 26 ust. 1 i 2) traktują już o produkcji rolniczej i leśnej. Nie jest zatem zupełnie jasne, czy w grę wchodzi wyłącznie grunty rolne, czy także leśne.

mi, wyłączyć je z produkcji oraz wykorzystywać zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego. Dalsze szczegóły można pominąć, zwracając uwagę tylko na jeden istotny element powołanej regulacji prawnej. Przewiduje ona bowiem, przynajmniej w niektórych przypadkach, obowiązek kompensaty szkód, jakie mogą powstać w majątku właściciela nieruchomości wskutek ustanowienia strefy ochronnej. Zasadę tę należałoby zgeneralizować, odnosząc ją do wszystkich rodzajów nieruchomości, dogodny zaś wzorzec do takiego zabiegu zawierają przepisy prawa wodnego<sup>24</sup>.

Reżim prawny strefy ochronnej, mimo dosyć rozbudowanej, a czasami wręcz kazuistycznej regulacji prawnej, pozostaje niedookreślony. Taki stan rzeczy nie może zaś sprzyjać realizacji założonej przez ustawodawcę funkcji ochronnej. Dotychczasowe spostrzeżenia skłaniają do wniosku, że omawiana instytucja bardziej służy ochronie produkcji przemysłowej aniżeli zabezpieczeniu środowiska przed jej skutkami. Dzieje się tak zaś dlatego, że przesłanki umożliwiające stosowanie strefy ochronnej zostały ukształtowane zbyt liberalnie, nadto zaś są one nieostre. Często zatem ustanowienie strefy może oznaczać rezygnację z poszukiwania skutecznych środków ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem i zastąpienie ich systemem nakazów i zakazów skierowanych "na zewnątrz", a więc adresowanych do podmiotów narażonych na skutki tej działalności. Brak zaś w zasadzie środka prawnego, który by skutecznie takiej tendencji zapobiegał. Uzupełniając powołane argumenty doświadczeniami płynącymi z praktyki widoczne staje się, że funkcja ochronna strefy może ulec jeśli nie zupełnemu odwróceniu, to przynajmniej znacznemu osłabieniu.

Podobne co do istoty konkluzje nasuwają się w odniesieniu do terenu górniczego. Program ochrony tego terenu, wyznaczający reżim prawny przestrzeni, o której mowa w art. 49 pr. górn., zmierza bowiem nie

---

<sup>24</sup>Por. art. 58 ust. 2 ustawy z 24 października 1974 r. - prawo wodne (Dz.U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.).

tyle do jej skutecznej ochrony, ile do zagwarantowania przedsiębiorstwu górniczemu możliwości wykonywania jego uprawnień. Jest to wyraźnie widoczne chociażby ze względu na fakt, iż jest on sporządzany przez wspomniany podmiot, inni zaś użytkownicy tego terenu są zobowiązani do przestrzegania jego ustaleń.

Prawo górniczemu jest co prawda znany instrument, w którym można się dopatrywać ewentualnej myśli integracyjnej, trudno jednak z całą stanowczością twierdzić, iż w rzeczywistości pełni on tę funkcję. Ustawodawca nakazuje bowiem "uzgodnić" program ochrony m.in. z terenowym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Cytowana formuła może być różnie interpretowana, w żadnym razie zaś nie wynika z niej, na jakiej podstawie program, o którym mowa, ma być uzgadniany. W szczególności prawo górniczne starannie przemilcza możliwość konfrontacji jego ustaleń z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego<sup>25</sup>.

Najmniej skomplikowany jest reżim prawny filara ochronnego. Obowiązki przedsiębiorstwa górniczego sprowadzają się bowiem do zaniechania eksploatacji bądź do prowadzenia jej z uwzględnieniem warunków określonych w decyzji okręgowego urzędu górniczego<sup>26</sup>. Z kolei podmioty którym służą prawa w odniesieniu do obiektów chronionych, są zobowiązane do powstrzymywania się od działań zwiększających "czułość" tych obiektów. Dalsze szczegóły można pominąć.

## VI

Dotychczasowe rozważania prowadzą do kilku ogólniejszych spostrzeżeń, mających po części charakter postulatów de lege ferenda. Przede

---

<sup>25</sup>Por. A. A g o p s z o w i c z: Obowiązek zapobieżenia szkodzie górnicznej. "Palestra" 1979, nr 1, s. 51; R. M i k o s z, W. P a Ń k o: Funkcja ..., s. 291 i nast.; A. Ł i p i Ń s k i: Z problematyki ..., s. 22 i nast.

<sup>26</sup>Organ ten jest bowiem kompetentny w zakresie decyzji ustanawiającej filar ochronny (§ 11. ust. 1 rozporządzenia z 18 kwietnia 1963 r.).



wszystkim nie ulega wątpliwości, że wyraźnie zaznacza się potrzeba stworzenia jednolitego i konsekwentnie przestrzegane kryterium kształtującego wzajemny stosunek uprawnień do dozwolonego korzystania z zasobów środowiska, a także obowiązków w zakresie jego ochrony. Przewidziane w ustawie kryterium "interesu społecznego", ze względu na swą ogólnikowość, nie jest w stanie sprostać tej potrzebie. Zamiast niego należałoby - jak się wydaje - sięgnąć do funkcji prawa podmiotowego (społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa). W zasadzie bowiem możliwe jest każdorazowe ustalenie tej funkcji, w ślad zaś za nią granic, o których mowa, na podstawie dyrektyw wynikających z planów społeczno-gospodarczych i planów zagospodarowania przestrzennego.

Podzielając przedstawiony punkt widzenia, regulację dotyczącą ochrony terenu górniczego w jej obecnym kształcie można by uznać za zbędną. Należałoby zatem zachować ten jej iragment, który definiuje pojęcie tego terenu, funkcję zaś integrującą poczynania przedsiębiorstwa górniczego i innych podmiotów gospodarujących w jego granicach z powodzeniem mogłyby pełnić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Wymagałoby to jednak dużo skuteczniejszej integracji, zwłaszcza w zakresie kompetencji służących terenowym organom administracji państwowej, urzędem górniczym oraz organom powołanym do tworzenia obszarów górniczych. Rozwiązanie takie pozwoliłoby wyeliminować kazuistyczną regulację dotyczącą ochrony terenów górniczych, zarazem zaś usuwałoby sporą liczbę wątpliwości, jakie de lege lata wyłaniają się na styku: ochrona terenów górniczych - planowanie przestrzenne.

Nie budzi wątpliwości potrzeba utrzymania w ramach porządku prawnego instrumentu lub instrumentów, za pomocą których możliwa byłaby eliminacja bądź skuteczne ograniczenie działalności szkodliwie oddziałującej na środowisko. Powinno to mieć miejsce zawsze wtedy, gdy funkcja prawa służącego względem dobra chronionego dominuje nad funkcją uprawnień przysługujących podmiotom prowadzącym wspomnianą dzia-

łałość. Spośród instytucji poddanych analizie de lege lata zadanie to spełniać ma zarówno strefa ochronna, jak i filar ochronny. Dotychczasowe spostrzeżenia przekonują jednak, że pierwsza z wymienionych instytucji charakteryzuje się w tym zakresie ograniczoną skutecznością. Odgrywa ona bowiem bardziej rolę instrumentu integrującego, aniżeli służy ochronie przed szkodliwym działaniem. Integracja ta ma zresztą charakter szczególny, polega bowiem na wyeliminowaniu z określonej przestrzeni innych działań<sup>27</sup>.

Cel, o którym mowa, jest natomiast w zasadzie skutecznie osiągany za pomocą filara ochronnego. W tym przypadku bowiem względy ochrony uzyskują wyraźny priorytet. Regulacja zawarta w rozporządzeniu z 18 kwietnia 1963 r. mogłaby zatem być traktowana jako wzorzec możliwy do zgeneralizowania. Na marginesie odnotować przy tym należy, że w przypadku przyjęcia ostatniego z proponowanych rozwiązań wyłoniłoby się z kolei pytanie o potrzebę zachowania w mocy bądź nawet rozbudowania regulacji szczególnych. Problem ten można jednak pozostawić na uboczu. O wszystkim powinny bowiem decydować potrzeby wpływające ze specyfiki prowadzonej działalności. Jeśli jednak opowiedzieć się za utrzymaniem regulacji szczególnych, to nie ulega wątpliwości, że w zdecydowanie większym niż dotychczas stopniu musiałyby być uwzględnione instrumenty integrujące.

Na koniec raz jeszcze powrócić wypada do planowania przestrzennego, problemu tego bowiem niepodobna przecenić. Dotychczasowe uwagi przekonują wyraźnie o potrzebie dążenia do wzmocnienia roli planowania, zwłaszcza zaś jego funkcji integrującej. Plan zagospodarowania przestrzennego powinien zatem być instrumentem umiejętnie kojarzącym wszystkie rodzaje poczynań podejmowanych w obrębie określonej przestrzeni, na podstawie sygnalizowanego kryterium. De lege lata peł-

---

<sup>27</sup>Co w konsekwencji, zwłaszcza przy częstym sięganiu do instytucji strefy ochronnej, może prowadzić do nader rozrzutnego gospodarowania ziemią. Sposób taki nie może być aprobowany, zwłaszcza w odniesieniu do gruntów rolnych, warunkujących należyty poziom produkcji rolniczej.

nienie tej funkcji może być utrudnione, nie tylko przez fakt, iż po części brak planów miejscowych, lecz przede wszystkim ze względu na to, że obowiązujący porządek prawny dopuszcza możliwość lokalizacji niektórych inwestycji poza planowaniem przestrzennym<sup>28</sup> Wnikliwego rozważenia wymaga również postulat powołania do życia instrumentu prawnego, który pozostawałby w gestii terenowych organów administracji państwowej i umiejętnie kojarzył cele wynikające z planowania społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego<sup>29</sup>. Jak dotąd bowiem wzajemny stosunek obu wspomnianych aktów planowania rysuje się nader niejasno.

---

<sup>28</sup>Por. art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

<sup>29</sup>Tak A. A g o p s z o w i c z: Zarys ..., s. 128.

Рышард Микош

## НЕКОТОРЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОХРАНЫ ЕСТЕСТВЕННОЙ СРЕДЫ ОТ ВРЕДНОГО ВЛИЯНИЯ ГОРНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

### Р е з ю м е

В статье рассматриваются избранные проблемы, появляющиеся в связи с действием тройного вида инструментов, которые должны служить охране окружающей среды от вредного влияния горной промышленности. Этими инструментами являются: шахтные территории и охранные целики, регулируемые горным правом и исполнительными актами, а также охранные зоны, нормированные в законе об охране и развитии окружающей среды.

В результате проведенного анализа автор приходит к выводу, что эти инструменты связаны между собой не полностью, что, в свою очередь, является одной из причин, ослабляющих эффективность их действия. Чтобы преодолеть эту тенденцию, в статье представлены некоторые постулаты *de lege ferenda*. Они направлены именно на создание единого критерия, обуславливающего взаимное соотношение правомочий на легальное пользование природными ресурсами и обязанностей в области их охраны, а также повышения ранга территориального планирования.

Ryszard Mikosz

EINIGE INSTRUMENTE DES SCHUTZES DER UMWELT VOR DER EINWIRKUNG  
DES BERGBAUS

Z u s a m m e n f a s s u n g

Der Artikel ist ausgewählten Problemen gewidmet, die im Zusammenhang mit dem Funktionieren dreierlei Art von Instrumenten auftritt, die zielgemäß dem Schutz der Umwelt vor der Einwirkung des Bergbaus dienen sollen. Diese Instrumente sind die Bergbauterrains und die Schutzpfeiler, die durch das Montanrecht und die Ausführungsbestimmungen zu diesem Recht geregelt sind, sowie die Schutzzonen, die im Gesetz über den Schutz und die Gestaltung der Umwelt normiert sind.

Die durchgeführte Analyse führt zu dem Schluß, daß diese Instrumente nicht miteinander integriert sind, was wiederum eine der Ursachen ihrer schwächer werdenden Wirksamkeit ist. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken werden in dem Artikel konkrete Postulate de lege ferenda formuliert. Diese zielen vor allem auf die Schaffung eines einheitlichen Kriteriums ab, das die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Berechtigungen zur zulässigen Nutzung der Umweltressourcen und den Pflichten im Bereich des Umweltschutzes sowie der Erhöhung des Ranges der Raumplanung gestaltet.