

# Ryszard Mikosz

---

## Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 października 1986 roku, sygn. akt SA/Ka 411

---

Prawne Problemy Górnictwa 12, 69-83

---

1990

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.

# Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 października 1986 roku, sygn. akt SA Ka 411/86. Glosa (wykładnia art. 55, 59 ust. 1 oraz 59 ust. 7 pr. gór.)

## Teza

W przypadku, gdy koszty robót mających przywrócić grunt rolny do stanu poprzedniej użyteczności przekraczają zakładany wzrost wartości tego gruntu w stosunku do jego wartości aktualnej, restytucja naturalna jest gospodarczo nieuzasadniona. W takiej sytuacji naprawienie szkody górniczej może polegać, zgodnie z art. 59 ust. 1 pr. gór., na zapłacie odszkodowania pieniężnego.

## Z uzasadnienia

Przedmiotem skargi wniesionej przez Romana W. jest orzeczenie Odwoławczej Komisji ds. Szkód Górniczych w Katowicach z 12 marca 1986r. w części, w jakiej zostało utrzymane w mocy orzeczenie Okręgowej Komisji ds. Szkód Górniczych w G. z 11 stycznia 1986 r., którym oddalono wniosek skarżącego o przywrócenie do stanu poprzedniej użyteczności parceli nr 520/228 położonej w P. gmina G. o powierzchni 3,593 ha lub o dostarczenie parceli zamiennej. Orzeczeniem tym ustalono, że wskutek robót górniczych Kopalni W.K. "M" w Z. powstała w tej parceli szkoda górnicza w postaci nie dającego się usunąć u-

szkodzenia gruntu i nakazano naprawę tej szkody poprzez zapłatę odszkodowania pieniężnego.

W trakcie postępowania odwoławczego Komisja Odwoławcza na zasadzie art. 136 k.p.a. uzupełniła postępowanie dowodowe przez przeprowadzenie dowodu z uzupełniającej opinii agrotechnicznej opracowanej przez biegłego mgr inż. Henryka W. W uzasadnieniu swego orzeczenia podzieliła stanowisko Komisji I instancji, że przywrócenie gruntu do stanu poprzedniej użyteczności na przedmiotowej parceli o powierzchni 3,593 ha jest technicznie i gospodarczo nieuzasadnione. Opierając się na opinii agrotechnicznej wymienionego biegłego i jego wyjaśnieniach stwierdziła, że dla obszaru około 2,3 ha tej parceli nie ma żadnych technicznych możliwości naprawienia gruntu [...] Dla obszaru 1,2 ha tej parceli, obniżonego i okresowo zawadzonego w czasie nadmiernych opadów atmosferycznych (z nieckami bezodpływowymi), istnieje natomiast techniczna możliwość czasowego naprawienia gruntu rolnego przez nawiezienie i rozplantowanie mas ziemnych. To częściowe naprawienie gruntu jest jednak gospodarczo nieuzasadnione, gdyż koszt wykonania robót związanych z nawiezieniem ziemi i jej rozplantowaniem przez prywatnego wykonawcę wyniósłby 2 796 385 zł, a przez jednostkę uspołecznioną ponad 4 300 000 zł. Wartość gruntu po wykonaniu tych nakładów wynosiłaby zaś 2 143 082 zł.

Odwoławcza Komisja podkreśliła, że w art. 55 pr. górn. chodzi o taką naprawę gruntu, w następstwie której nastąpi przywrócenie stanu poprzedniej użyteczności, a więc takiej, jaką dany grunt spełniał przed powstaniem szkody górniczej. Z opinii agrotechnicznej wynika zaś, że przedmiotowej parceli, nawet w części o powierzchni 1,2 ha, nie da się przywrócić do takiej samej przydatności rolniczej, a nawet bonitacji klas. Ponieważ koszty robót naprawczych są wysokie i przekraczają wzrost wartości gruntu w stosunku do aktualnej wartości, wskazuje to na gospodarczą bezzasadność restytucji. W takiej sytuacji naprawienie szkody górniczej może polegać, zgodnie z art. 59 ust. 1 pr. górn., na zapłacie odszkodowania pienięż-

nego. Naprawienie szkody górniczej przez dostarczenie parceli zamiennej (art. 59 ust. 8) nie może nastąpić z uwagi na brak w okolicy gruntów do zamiany, co także stwierdził skarżący do protokołu rozprawy w postępowaniu odwoławczym.

W skardze do sądu administracyjnego skarżący Roman W. zakwestionował zasadność orzeczenia odwoławczego. Zarzucił, że kierowanie się tylko jedną metodą obliczeń efektywności przywrócenia gruntu do stanu poprzedniej użyteczności nie jest wystarczające. Powinna być, jego zdaniem, brana pod uwagę ogólna metoda obliczeń efektywności inwestycji, w szczególności inwestycji melioracyjnych. Powinny być także rozważone inne, mniej kosztowne, warianty naprawy, jak np. naprawa sieci drenarskiej czy wykonanie nowej sieci melioracyjnej. Poza tym podniósł, że na grunt trzeba spojrzeć w aspekcie ustawy o ochronie środowiska. Tendencja do naprawy zgodnie z art. 59 pr. górn. przez wypłatę jednorazowego odszkodowania powoduje, że nie opłaca się uprawa gruntów rolnych, a rolników stawia się w trudnej sytuacji.

W odpowiedzi na skargę Odwoławcza Komisja wniosła o jej oddalenie, podtrzymując swoje faktyczne i prawne stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia. Dodała między innymi, w związku z zarzutami skargi, że prawo górnicze nie określa sposobu ustalenia gospodarczego uzasadnienia lub jego braku do przywrócenia gruntu do stanu poprzedniej użyteczności. Niewątpliwe jednak jest, że to gospodarcze uzasadnienie ustala się na podstawie porównania wartości ziemi z wartością robót naprawczych. Wskazała też, że wartość ziemi w sprzedaży między rolnikami na terenie gminy G. wynosi około 1 miliona zł za 1 ha, jest więc niższa od ceny wynikającej z opinii biegłego ustalonej na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, koszt zaś przywrócenia gruntu na przedmiotowej parceli o powierzchni 1,2 ha wynosi 2 796 385 zł lub 4 300 000 zł, w zależności od tego, jaka jednostka (nieuspołeczniczona czy j.g.u.) wykona ro-

boty naprawcze gruntu. Ponieważ do naprawy szkody górniczej jest zobowiązane przedsiębiorstwo górnicze, zatem trzeba mieć na uwadze koszt w wyższej kwocie.

W odpowiedzi na skargę Odwoławcza Komisja podniosła też, że zarzut skarżącego, iż biegły miał na uwadze jedynie najdroższy sposób naprawy gruntu bez rozważenia innych, być może tańszych wariantów (np. naprawy sieci drenarskiej, wykonania nowej sieci melioracyjnej) był przedmiotem wyjaśnienia w postępowaniu odwoławczym [...] Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga nie jest uzasadniona. Zadaniem sądu administracyjnego zgodnie z art. 16 § 2 oraz 196 § 1 k.p.a. jest kontrola zaskarżonego orzeczenia w aspekcie jego zgodności z przepisami prawa, a więc ustalenie, czy sprawa została należycie wyjaśniona pod względem faktycznym i prawnym w postępowaniu przed organami obu instancji. Nie jest kwestionowane, że przedmiotowa parcela o powierzchni 3,593 ha jest położona na obszarze górniczym Kopalni W.K. "M" w Z. oraz że wskutek robót górniczych powstała w niej szkoda górnicza w postaci deformacji powierzchni w formie nieckowatych, bezodpływowych obniżzeń. Skarżący z tytułu obniżenia plonów z tego powodu otrzymał odszkodowanie za kolejne lata od 1980 do 1983. W świetle więc § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 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) nie może on już otrzymać odszkodowania za powstałą w tej parceli szkodę w zasiewach i uprawach. Przysługuje mu jedynie prawo do naprawienia szkody zgodnie z przepisami art. 55 lub 59 pr. gór. (Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12), a więc bądź przez przywrócenie uszkodzonej nieruchomości do stanu poprzedniej użyteczności z uwzględnieniem potrzeb gospodarki planowej, bądź też, jeżeli przywrócenie gruntu rolnego do stanu poprzedniej użyteczno-

ści jest technicznie lub gospodarczo nieuzasadnione, naprawienie szkody w drodze zapłaty odszkodowania pieniężnego (art. 59 ust. 1 i 7) lub poprzez dostarczenie gruntu zamiennego (art. 59 ust. 8).

Sąd administracyjny podziela stanowisko organu odwoławczego, że w świetle zebranego materiału dowodowego - opinii agrotechnicznej mgr inż. Henryka W. i materiałów górniczo-geologicznych - przywrócenie przedmiotowej parceli do stanu poprzedniej użyteczności jest technicznie i gospodarczo nieuzasadnione. Część bowiem tej parceli o powierzchni około 2,3 ha jest tak uszkodzona wskutek robót górniczych, że nie jest technicznie możliwe przywrócenie jej do poprzedniej użyteczności. Odnosnie zaś do pozostałej części o powierzchni 1,2 ha istnieje techniczna możliwość czasowego naprawienia gruntu rolnego w formie nawiezenia i rozplantowania mas ziemnych, jednak koszt naprawy tego gruntu znacznie przekraczałby wartość gruntu po jego naprawieniu [...]

Zarzutu skarżącego, że opinia biegłego mgr inż. Henryka W. nie jest wyczerpująca, gdyż przyjmuje tylko jeden sposób naprawy gruntu rolnego przez nawiezenie mas ziemnych bez rozważenia innych, być może tańszych, wariantów naprawy, sąd administracyjny nie podziela [...]. Nawiezenie mas ziemnych i ich rozplantowanie jest technicznie i gospodarczo nieuzasadnione nie tylko z uwagi na wysoki koszt tych robót w stosunku do wartości gruntu, ale też z tego powodu, że naprawa ta byłaby skuteczna tylko na pewien czas [...].

W związku z tym sąd administracyjny podzielił stanowisko organu odwoławczego, że przywrócenie parceli nr 520/228 do stanu poprzedniej użyteczności rolniczej jest technicznie i gospodarczo nieuzasadnione, a tym samym, ponieważ na tej parceli powstała szkoda górnicza w postaci nie dającego się usunąć uszkodzenia gruntu, jej naprawa może polegać tylko na zapłacie odszkodowania pieniężnego zgodnie z art. 59 ust. 1 i 7 pr. gór., zwłaszcza że naprawienie szkody nie może nastąpić przez przyznanie parceli zamienną na zasadzie

art. 59 ust. 8 pr. gór., nie jest bowiem kwestionowane, że w okolicy nie ma gruntów do zamiany.

Z wymienionych względów skargę jako nieuzasadnioną oddalono na zasadzie art. 207 § 5 k.p.a.

#### Głosa

Problem wykładni przepisów regulujących odpowiedzialność za szkody górnicze w gruntach rolnych i leśnych pojawia się w orzecznictwie nie po raz pierwszy<sup>1</sup>. Doczekał się on nawet polemiki w literaturze, która nie doprowadziła jednak, jak dotąd, do ujednoczenia stanowisk<sup>2</sup>. Rangi zagadnienia niepodobna zaś przecenić. Stale zmniejszający się areał gruntów rolnych i leśnych oraz stan środowiska na niektórych terenach określany jako katastrofalny zmuszają bowiem do ciągłego poszukiwania instrumentów mogących zapobiec tym niekorzystnym tendencjom. W tym zakresie zaś, niezależnie od ewentualnych postulatów de lege ferenda, należy przede wszystkim dążyć do poszukiwania takiej wykładni obowiązującego prawa, która umożliwiłaby co najmniej zachowanie dotychczasowego poziomu produkcji w ramach istniejących zasobów gruntów rolnych i leśnych. Uzasadnia to podjęcie omawianego problemu po raz kolejny.

---

<sup>1</sup>Por. ostatnio w tej materii A. Lipiński: Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1983. W: "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. Agopiszowicz. T. 9. Katowice 1987, s. 79 i nast.; A. Lipiński: Przegląd orzecznictwa w sprawach o szkody górnicze za rok 1984. W: "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. Agopiszowicz. T. 10. Katowice 1987, s. 92 i nast.

<sup>2</sup>Por. A. Lipiński: Szkody górnicze w gruntach rolnych i leśnych (Artykuł dyskusyjny). PUG 1985, nr 5-6, s. 147 i nast. oraz M. Wintler: Naprawianie szkody górniczej w gruntach rolnych i leśnych (Wypowiedź polemiczna). PUG 1985, nr 5-6, s. 153 i nast.

Głosowane orzeczenie stanowi doskonały przykład ilustrujący niektóre wątpliwości, jakie rodzi regulacja prawna dotycząca naprawiania szkód górniczych w gruntach rolnych i leśnych. Jego stan faktyczny jest stosunkowo prosty. Poszkodowanemu odmówiono przywrócenia uszkodzonego wskutek robót górniczych gruntu rolnego do stanu poprzedniej użyteczności, nakazując zamiast tego zapłatę odszkodowania pieniężnego. Stanowisko orzekających w sprawie obu instancji komisji do spraw szkód górniczych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, który podzielił pogląd wspomnianych organów, umotywowane zostało brakiem gospodarczego uzasadnienia restytucji naturalnej. Rozstrzygając spór organy oparły się przede wszystkim na opinii biegłego, z której wynikało, iż koszt zabiegów przywracających stan poprzedniej użyteczności przekraczałby znacznie hipotetyczną wartość gruntu po ich wykonaniu. Podniesiono również, iż w rejonie uszkodzonego gruntu prowadzona będzie dalsza eksploatacja, co miało stanowić dodatkowy argument przemawiający przeciwko zastosowaniu restytucji naturalnej.

Poza sporem pozostawał zatem fakt wyrządzenia szkody górniczej, kontrowersja dotyczyła zaś jedynie sposobu jej naprawienia. Przypomnieć trzeba, że stosownie do treści art. 55 pr. górn.<sup>3</sup> naprawienie to polega na przywróceniu uszkodzonej wskutek robót górniczych nieruchomości, budynku lub innej części składowej nieruchomości, a także urządzeń do doprowadzania lub odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego oraz linii kolejowych i innych podobnych urządzeń połączonych z nieruchomością, do stanu poprzedniej użyteczności z uwzględnieniem potrzeb gospodarki planowej, chyba że prawo górnicze stanowi inaczej. Nie ulega zatem wątpliwości, że regułą w zakresie naprawy szkód górniczych jest restytucja naturalna, co podkreślają nawet zwolennicy tradycyjnej linii orzecznictwa w sprawach o szkody

<sup>3</sup>Dekret z 6 maja 1953 r. - Prawo górnicze (Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12 z późn. zm.).



górnictwa<sup>4</sup>. W przypadku gruntów rolnych i leśnych ma to szczególne znaczenie, chodzi bowiem - co oczywiste - o zachowanie jak największego ich arealu przy niezmnieszonej poziomie produkcji rolnej lub leśnej.

Cytowana reguła może jednak doznawać wyjątków, ze względu na treść dalszych postanowień prawa górnictwa obowiązujących w tej materii. W szczególności wchodzi tutaj w rachubę przepisy art. 59 ust. 1 oraz 59 ust. 7 i 8 pr. górn. Pierwszy z nich stanowi, że w przypadku, gdy przywrócenie do stanu poprzedniej użyteczności nieruchomości, która nie należy do organu administracji państwowej, instytucji państwowej lub przedsiębiorstwa państwowego, jest technicznie lub gospodarczo nieuzasadnione, naprawienie szkody górniczej polega na zapłacie odszkodowania pieniężnego, o ile prawo górnictwa nie stanowi inaczej. Z kolei według art. 59 ust. 7 pr. górn., odszkodowanie za nie dające się usunąć uszkodzenie gruntu rolnego lub leśnego ustala się na podstawie zmniejszenia się rocznego przychodu z gruntu na skutek szkody górniczej, w stosunku do przeciętnego rocznego przychodu z tego gruntu z ostatnich trzech lat przed powstaniem szkody. Szczegóły w tym zakresie reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z 16 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<sup>5</sup>. Stosownie do brzmienia art 59 ust. 8 pr. górn. istnieje także możliwość naprawy szkody górniczej przez dostarczenie poszkodowanemu przez przedsiębiorstwo górnicze gruntu tego samego rodzaju z odpowiednim wyrównaniem różnicy wartości w pieniądzu.

---

<sup>4</sup>Por. M. W i n t e r: Naprawianie..., s. 153.

<sup>5</sup>Dz.U. nr 32, poz. 151 z późn. zm.

Zasadnicza wątpliwość sprowadza się zatem do odpowiedzi na pytanie, jakie przesłanki powinny decydować o "nie dającym się usunąć uszkodzeniu gruntu rolnego lub leśnego". Na tym tle przedstawiono w literaturze dwojakiego rodzaju zapatrywania. Punkt widzenia, który można by określić jako tradycyjny, łączy w jedną całość treść art. 59 ust. 1 i art. 59 ust. 7 pr. górn.<sup>6</sup> W tym ujęciu zatem kryterium rozstrzygającym o odstąpieniu od restytucji naturalnej jest wyłącznie brak jej technicznego lub gospodarczego uzasadnienia. Próbę odmiennej od dotychczasowej wykładni omawianych przepisów stanowi oderwanie od siebie obu wspomnianych przepisów i przyjęcie, że art. 59 ust. 7 określa własne kryteria, nie pozostające w bezpośrednim związku z względami "technicznymi" i "gospodarczymi", o których mowa wyżej. W tym ujęciu o obowiązku restytucji naturalnej bądź możliwości odstąpienia od niej powinny decydować dyrektywy określone miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, albowiem ustalenia zawarte w tych planach stanowią powszechnie obowiązujące reguły gospodarki gruntami<sup>7</sup>.

Zdecydowanie bardziej przekonujący jest drugi z zaprezentowanych punktów widzenia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że naprawić można w zasadzie każdą szkodę w gruncie, wszystko inne jest tylko kwestią kosztów i środków<sup>8</sup>. O tym, czy zabieg taki należy podjąć powinno jednak decydować nie proste porównanie dwóch wartości, ustalonych zresztą w nader dyskusyjny sposób (o czym dalej), lecz całości kształt okoliczności wyznaczających sytuację prawną rozpatrywanego

---

<sup>6</sup>Tak M. W i n t e r: Naprawianie..., s. 154.

<sup>7</sup>Stosownie do treści art. 32 ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 35, poz. 185) plan miejscowy stanowi podstawę gospodarki gruntami, wydawania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne i decyzji o zmianie sposobu wykorzystania gruntów oraz o wyłączeniu z produkcji rolniczej lub leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze lub nieleśne.

<sup>8</sup>Tak A. L i p i ń s k i: Szkody..., s. 151.

gruntu. Te zaś są w zasadzie wyczerpująco określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Oderwanie się od tego planu oznaczałoby odejście od powszechności planowania, który to zabieg, niefortunny z wielu względów, byłby również sprzeczny z treścią art. 55 in fine pr. górń. Trzeba przypomnieć, iż stosownie do treści art. 6 ustawy o planowaniu przestrzennym działalność wpływająca na sposób zagospodarowania oraz wykorzystania gruntów może być podjęta tylko wówczas, gdy jest zgodna z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego<sup>9</sup>. Orzeczenie komisji nakazujące zapłatę odszkodowania pieniężnego prowadzi de facto do wyłączenia gruntu rolnego z produkcji. Zabieg taki musi więc pozostawać w zgodzie z planem zagospodarowania przestrzennego. Ewentualną sprzeczność między treścią tego ostatniego a przesłankami, o których mowa w art. 59 ust. 1 pr. górń., niepodobna zatem rozstrzygnąć inaczej, aniżeli przyznając pierwszeństwo postanowieniom planu.

Konkluzję tę wspierają dalsze argumenty płynące z przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>10</sup> oraz samego prawa górniczego. W pierwszym przypadku przypomnieć należy, że stosownie do treści art. 7 ustawy decyzja administracyjna sprzeczna z wymaganiami ochrony środowiska, a w szczególności naruszająca ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego dotyczące ochrony środowiska jest nieważna<sup>11</sup>. Poza sporem pozostaje zaś to, że orzeczenie komisji do spraw szkód górniczych przyjmuje postać decyzji administracyjnej<sup>12</sup>.

<sup>9</sup>Wyjątki od tej zasady wprowadzone przez art. 7 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.) należy ocenić krytycznie, albowiem naruszają one powszechność planowania przestrzennego.

<sup>10</sup>Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. nr 3, poz. 6 z późn. zm.).

<sup>11</sup>Por. również art. 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

<sup>12</sup>Por. art. 77 ust. 2 pr. górń. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie komisji do spraw szkód górniczych

Z kolei powołany już art. 55 pr. górń. nawiązuje w swej treści do potrzeb gospodarki planowej mających decydować nie tylko o sposobie, ale i o zakresie naprawienia szkody<sup>13</sup>. Przepis art. 59 ust. 1 będący normą szczególną względem art. 55 nie może zatem odrywać się od tych potrzeb. Określają je zaś de lege lata nie tylko wspomniane już plany zagospodarowania przestrzennego, lecz także plany społeczno-gospodarcze<sup>14</sup>. Pod tym kątem zaś problem nie był rozpatrywany przez żaden z organów rozstrzygających.

Jeśli całość zagadnienia widzieć w proponowany sposób, to kwestia wzajemnego stosunku między przepisami ust. 1 i ust. 7 art. 59 pr. górń. w zasadzie schodzi na dalszy plan. Dotychczasowe spostrzeżenia prowadzą bowiem do wniosku, że niezależnie od punktu widzenia na wspomnianą relację "gospodarcze uzasadnienie" bądź jego brak muszą być rozstrzygane w szerokim kontekście. Przyjęcie za podstawę w tym zakresie wąsko pojmowanych kryteriów rachunku ekonomicznego może prowadzić do zgoła nieoczekiwanych rezultatów. Efektami takiego zabiegu mogą stać się bowiem nie tylko zmniejszenie się obszaru gruntów rolnych i tym samym spadek ilości produkowanej żywności, lecz także dalsze, nie zawsze dostatecznie wyraźnie uświadamiane następstwa. Można wśród nich wymienić nie tylko spory napływ pieniądza naruszający i tak już chwiejną równowagę rynkową, lecz przede wszyst-

(Dz.U. nr 15, poz. 67 z późn. zm.) Por. również A. W i t o s z: Komisje do spraw szkód górniczych. Właściwość, tryb postępowania i ich charakter prawny. W: "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. A g o p s z o w i c z. T. 3. Katowice 1979, s. 57 i nast., oraz J. G r a b o w s k i: Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed komisjami do spraw szkód górniczych. W: "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. A g o p s z o w i c z. T. 6. Katowice 1983, s. 23 i nast.

<sup>13</sup>Por. A. A g o p s z o w i c z: Odpowiedzialność za szkody wywołane robotami górniczymi. Warszawa 1964, s. 135 i nast.; t e r z e: Zarys systemu prawnego górnictwa. Katowice 1986, s. 263.

<sup>14</sup>Por. ustawę z 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz.U. 1987, nr 4, poz. 26).

kim często niewymierne społeczne koszty związane z koniecznością zapewnienia dotychczasowym rolnikom innych możliwości zawodowych. Są to, jeśli brać pod uwagę możliwą skalę zjawiska, koszty niebagatelne. Dlatego też dalsze utrzymywanie przyjętej dotąd linii orzecznictwa wydaje się nie do przyjęcia.

Nie można również tracić z pola widzenia argumentów płynących z celowo dotąd pozostawianych na uboczu przepisów dotyczących rekultywacji gruntów. Obowiązek, jaki formułuje w tym zakresie art. 30 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ma charakter powszechny i ciąży na tym, kto powoduje utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Grunt rolny lub leśny, w którym została wyrządzona szkoda górnicza, jest równocześnie gruntem zdegradowanym w wyniku działalności nierolniczej lub nieleśnej. Na przedsiębiorstwie górniczym ciąży zatem obowiązek jego rekultywacji<sup>15</sup>, co powinno polegać, stosownie do treści art. 29 ust. 1 cytowanej ustawy, na przywróceniu gruntom ich wartości użytkowych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu i dalsze szczegółowo określone zabiegi rekultywacyjne. Jest poza sporem, że działania te nie mogą być utożsamiane z naprawieniem szkody górniczej w drodze restytucji naturalnej, jednak nie powinno również budzić wątpliwości, że w omawianym przypadku musi dojść przynajmniej do częściowego skrzyżowania zakresów obu rodzajów obowiązków. Wydaje się zatem, że tym bardziej należy dążyć do ich wzajemnej synchronizacji. W przeciwnym razie bowiem zostaną podniesione jedynie społeczne koszty całej operacji. Właściwy organ

---

<sup>15</sup> Obowiązek ten wynika również z samego prawa górniczego. Stosownie bowiem do treści art. 91 tereny górnicze (por. przypis 19) przekształcone w związku z działalnością górniczą podlegają rekultywacji stosownie do przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych i o rekultywacji gruntów oraz zgodnie z przepisami prawa górniczego. Por. A. W i t o s z: Ochrona gruntów rolnych i ich rekultywacja na terenach górniczych. W: Organizacja przestrzenna rolnictwa regionu przemysłowego. Zagadnienia prawne. Red. W. P a ń k o. Warszawa 1980, s. 38 i nast.

administracji państwowej, działając w trybie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także ustawy o ochronie środowiska<sup>16</sup>, zobowiązuje bowiem przedsiębiorstwo górnicze do rekultywacji bez względu na relację między jej kosztami a wartością gruntów i bez względu na wypłacone bądź nie wypłacone odszkodowanie. Niezależnie zaś od tego, jeśli przyjąć punkt widzenia organów rozstrzygających, przedsiębiorstwo to poniesie koszty związane z wypłaceniem, na ogół sporego, odszkodowania pieniężnego.

W sumie trudno jednoznacznie ocenić stanowisko zajęte przez organy rozstrzygające, albowiem stosunkowo obszerne uzasadnienie pomija wiele istotnych elementów. Z przedstawionego stanu faktycznego można jednak z dużą dozą prawdopodobieństwa domniemywać, że kryterium oceny gospodarczego uzasadnienia restytucji było jedynie porównanie kosztów ewentualnych robót ze spodziewanymi efektami<sup>17</sup>, z czym - w świetle dotychczasowych spostrzeżeń - trudno się zgodzić. Wielkość nakładów wymagała konfrontacji z korzyściami, jakie grunt przynosi, a nie z jego ceną w obrocie. Szkoda obejmuje bowiem nie tylko utratę wartości przez grunt, lecz także utratę korzyści, które on dotychczas przynosił.

Zupełnie pominięte zostały natomiast skutki wynikające z sygnalizowanej regulacji dotyczącej obowiązku rekultywacji. W tym zakresie zaś już organ rozstrzygający sprawę w I instancji powinien był zawiesić postępowanie na mocy art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. i wystąpić w trybie art. 100 § 1 k.p.a. do terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego o rozstrzygnięcie, czy na przedsiębior-

---

<sup>16</sup>Por. § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 stycznia 1987 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony powierzchni ziemi (Dz.U. nr 4, poz. 23).

<sup>17</sup>Na marginesie wypada odnotować, iż zupełnie niezrozumiała jest próba powiązania sytuacji prawnej poszkodowanego ze zróżnicowaną, w zależności od ewentualnego wykonawcy, kalkulacją kosztów restytucji naturalnej.

stwie górniczym ciąży obowiązek rekultywacji gruntu oraz ewentualnie, jakie są jego zakres i treść. Następnie należało orzec w sprawie zgodnie z tym rozstrzygnięciem. Tylko zatem w przypadku stwierdzenia, że obowiązek rekultywacji nie istnieje, można było orzec wypłacenie odszkodowania pieniężnego, stosownie do treści art. 59 ust. 7 pr. górń.

Na zakończenie wypadu odnotować jeszcze jeden problem, również zupełnie pominięty w glosowanym orzeczeniu. Jest nim zagadnienie ewentualnej odpowiedzialności prewencyjnej przedsiębiorstwa górniczego. Z informacji zawartych w uzasadnieniu wynika, że uszkodzona nieruchomości, a przynajmniej jej część, będzie w przyszłości w dalszym ciągu narażona na wpływy robót górniczych. Można więc założyć, że realne, a nawet wysoce prawdopodobne jest wystąpienie dalszych szkód górniczych. Należało zatem z urzędu rozważyć, czy poszkodowanemu może przysługiwać roszczenie o zapobieżenie dalszym szkodom górniczym<sup>18</sup>. Przypomnieć bowiem trzeba, że stosownie do treści art. 50 ust. 3 pkt 1 pr. górń. na przedsiębiorstwie górniczym ciąży obowiązek zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku oraz w obiektach i urządzeniach położonych na terenach górniczych<sup>19</sup>. W przypadku naruszenia tego obowiązku odpowiedzialność prewencyjną sprawcy regulują

<sup>18</sup>W zakresie zapobiegania szkodom górniczym właściwe są bowiem bez wątpienia komisje do soraw szkód górniczych. Niejasna jest natomiast w tym względzie sytuacja szkód innych niż górnicze. Por. A. A g o p s z o w i c z: Przesłanki określające obowiązki przedsiębiorstwa górniczego w zakresie zapobiegania szkodom innym niż górnicze. W: "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. A g o p s z o w i c z. T. 3. Katowice 1979, s. 19-20.

<sup>19</sup>Stosownie do treści art. 49 pr. górń. przez teren górniczy rozumie się ogół nieruchomości i ich części składowych objętych granicami jednego lub kilku obszarów górniczych i zasięgiem wpływów na powierzchnię eksploatacji górniczej złóż w tych obszarach. Por. A. L i p i ń s k i: Z problematyki prawnej ochrony terenów górniczych. W: "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. A g o p s z o w i c z. T. 3. Katowice 1979, s. 22 i nast.; R. M i k o s z, W. P a ń k o: Funkcja programu ochrony terenu górniczego w zakresie planowania przestrzennego. PUG 1978, nr 10, s. 295 i nast.; R. M i k o s z: Tereny górnicze w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W: Zagadnienia prawne ochrony środowiska. Red. K. P o d g ó r s k i. Katowice 1981, s. 157 i nast.

odpowiednio stosowne zasady rządzące naprawianiem szkód górniczych. Przesłanki i zakres obowiązku zapobieżenia szkodzie budzą spore wątpliwości, których niepodobna rozwinąć w ramach glosy<sup>20</sup>. Nie może jednak zasługiwać na dodatnią ocenę fakt, iż zagadnienie w całości umknęło uwadze organów rozstrzygających.

Konkluzja generalna sprowadza się zatem do twierdzenia, że w przypadku szkód górniczych w gruntach rolnych i leśnych o sposobie naprawienia szkody powinien rozstrzygać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja terenowego organu administracji państwowej właściwego do ustalenia obowiązków przedsiębiorstwa górniczego w sferze rekultywacji. Orzeczenie komisji do spraw szkód górniczych konkretyzujące obowiązki stron w ramach cywilnoprawnego stosunku odszkodowawczego powinno zaś być z aktami tymi w pełni zsynchronizowane.

Ryszard MIKOSZ

---

<sup>20</sup>Por. przede wszystkim A. A g o p s z o w i c z: Obowiązek zapobieżenia szkodzie. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 168 i nast.