

Aleksander Lipiński, Ryszard Mikosz

Analiza i ocena stanu prawnego obowiązującego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie

Prawne Problemy Górnictwa 8, 9-38

1986

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Analiza i ocena stanu prawnego obowiązującego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie

Aleksander Lipiński, Ryszard Mikosz

I. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Opracowanie niniejsze jest próbą krytycznego spojrzenia na regulację prawną, dotyczącą bezpieczeństwa i higieny pracy w szeroko pojmowanym górnictwie. Uzyskane w ten sposób spostrzeżenia powinny następnie stanowić punkt wyjścia przedstawienia propozycji zmian tego stanu, zarówno w zakresie rozwiązań merytorycznych, jak i przede wszystkim ich struktury formalnej.

Przed przystąpieniem do analizy źródeł prawa w sygnalizowanym zakresie niezbędne wydaje się podjęcie próby uporządkowania niektórych zagadnień terminologicznych. Nie chodzi przy tym o rozstrzygnięcie narosłych w literaturze kontrowersji, brak bowiem podstaw do takiego zabiegu, lecz jedynie o przyjęcie określonych założeń sprzyjających uporządkowaniu dalszych rozważań.

Zarówno „bezpieczeństwo i higiena pracy”, jak i „górnictwo” są pojęciami niedookreślonymi¹. Dotychczasowe dyskusje dotyczące ich treści nie doprowadziły do uzgodnienia poglądów, tymczasem zaś sposób rozumienia obu tych pojęć bezpośrednio decyduje o zaliczeniu poszczególnych norm do zakresu regulacji bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Inaczej mówiąc, przesądza o szerszym lub węższym obszarze badawczym (materiale normatywnym), jaki winien być brany pod uwagę w dalszych rozważaniach.

¹ Por. S. Grzybowski: *Struktura i treść przepisów prawa cywilnego odwołujących się do zasad współżycia społecznego*. „Studia Cywilistyczne” 1965, t. VI, zwłaszcza s. 25 i nast. oraz tenże: *System prawa cywilnego*. T. 1: *Część ogólna*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1974, s. 112 i nast.

2. Pojęcie „bezpieczeństwo i higiena pracy” jest jednym z częściej występujących zarówno w tekstach prawnych, jak i w licznych, nie tylko prawniczych, opracowaniach naukowych. Powszechnie pojawia się ono także w mowie potocznej. Wspomniany zwrot stanowi zarazem kluczowe pojęcie nauki ochrony pracy, której przedmiotem są przede wszystkim problemy związane z zabezpieczeniem życia i zdrowia ludzkiego w procesie pracy. Jednym bowiem z celów należyście rozumianej ochrony pracy jest tworzenie warunków, w których eliminacji albo minimalizacji ulegają zagrożenia dla życia pracowników oraz szkodliwe oddziaływanie środowiska pracy na ich zdrowie².

Zakres terminu „bezpieczeństwo i higiena pracy” nie został dotąd precyzyjnie określony. W szczególności nie udało się przeprowadzić wyraźnej granicy pomiędzy jego elementami składowymi, gdyż zarówno „bezpieczeństwo pracy”, jak i „higiena pracy”, rozumiane oddzielnie, doczekały się stosunkowo zróżnicowanych ujęć³. Bliższa analiza tego zagadnienia nie jest wszakże niezbędna. Wystarczy zatem przypomnieć, że termin „bezpieczeństwo pracy” utożsamiany jest na ogół ze „stanem niezagrożenia” w procesie pracy⁴. Konsekwencją takiego ujęcia jest z kolei traktowanie bezpieczeństwa i higieny pracy jako działu ochrony pracy, mającego na celu zapobieganie wypadkom przy pracy oraz zapewnienie nieszkodliwych dla zdrowia warunków pracy.

Odmienne kształtuje się natomiast sytuacja w odniesieniu do „higieny pracy”. Odnotować trzeba przynajmniej dwa znacznie odbiegające od siebie sposoby rozumienia tego terminu. Według jednego jest to nauka o wpływach środowiska pracy na zdrowie ludzkie. Jej celem ma być dążenie do eliminacji czynników ujemnych, dobru temu zagrażających. Nieco szersze ujęcie tego samego co do zasady poglądu obejmuje także wprowadzanie czynników dodatnich, mających zapewnić optymalne warunki rozwoju fizycznego i psychicznego w procesie

² Por. W. Szubert: *Ochrona pracy*. Warszawa 1966, s. 18 i nast.; W. Muszalski: *Ochrona pracy*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. Rajkiewicz. Warszawa 1976, s. 322 i nast.; T. Zieliński: *Zarys wykładu prawa pracy*. Cz. III, z. 1. Katowice 1982, s. 9 i nast.; U. Jackowiak: *Bezpieczeństwo i higiena pracy*. W: *Nowe prawo pracy*. Red. R. Korolec i J. Pacho. Warszawa 1975, s. 378 i nast.; Z. Salwa: *Prawo pracy w PRL w zarysie*. Warszawa 1978, s. 259 i nast.

³ Oprócz literatury wskazanej w przypisie 2 por. W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski: *Prawo pracy w zarysie*. Warszawa 1980, s. 359 i nast., W. Szubert: *Zarys prawa pracy*. Warszawa 1980, s. 264 i nast. oraz cyt. tam literaturę.

⁴ Por. szerzej w tej materii A. Witosz: *Roszczenie o odwrócenie grożącego niebezpieczeństwa w stosunkach pracy w górnictwie*. „Problemy Prawne Górnictwa”. Red. A. Agopszowicz. T. 4. Katowice 1980, s. 91 i nast.

pracy. Inne rozumienie terminu „higiena pracy” sprowadza jego zakres przede wszystkim, lub nawet wyłącznie, do zapewnienia czystości.

Ostatnie z sygnalizowanych ujęć wydaje się być nieprzydatne do dalszych rozważań, za czym przemawia przede wszystkim взгляд na ich przejrzystość i komunikatywność. Nie ulega co prawda wątpliwości, że zagadnienia związane z zapewnieniem czystości wiążą się z problematyką ochrony życia i zdrowia, z drugiej strony wszakże bezsporne jest, że chodzi tu o związek pośredni, czasami wręcz bardzo odległy. Kwestie te należy zatem zostawić poza zakresem rozważań⁵, w przeciwnym bowiem razie kryteria wyboru źródeł prawa poddawanych analizie (a następnie ocenie) stałyby się nader niejasne.

Nie pretendując zatem do generalnego rozstrzygnięcia poruszanych dotąd problemów, zaznaczyć trzeba, iż w toku dalszych rozważań termin „bezpieczeństwo i higiena pracy” odnosić się będzie jedynie do zagadnień bezpośrednio związanych z ochroną życia i zdrowia w procesie pracy. Nie obejmie natomiast „higieny” rozumianej wyłącznie jako „zapewnienie czystości”⁶.

Wbrew pozorom konkluzja taka nie oznacza, iż poza zakresem zainteresowań pozostają zagadnienia związane z profilaktyką. Regulacja prawna odnosząca się do ochrony życia i zdrowia w procesie pracy nakłada bowiem na liczne podmioty wiele obowiązków o charakterze prewencyjnym. Można nawet zasadnie twierdzić, iż większość obowiązujących w tym przedmiocie reguł wiąże się z profilaktyką, na ogół bowiem chodzi o obowiązek podjęcia działań mających na celu zapobieżenie określonym negatywnym następstwom.

Podkreślenie, że przedmiotem dalszej analizy będą zagadnienia związane bezpośrednio z ochroną życia i zdrowia w procesie pracy, ma zarazem istotne znaczenie dla odróżnienia zakresów pojęć „bezpieczeństwo i higiena pracy” z jednej strony, „bezpieczeństwo powszechne” — z drugiej. Podział ten nie zawsze bywa dostrzegany, co zapewne uwarunkowane jest okolicznością częstego krzyżowania się obu płaszczyzn ze sobą. W związku bowiem z procesem pracy, obok określonych zagrożeń „wewnętrznych”, odnoszących się do podmiotów wykonujących daną pracę (najczęściej na podstawie stosunku pracy), wy-

⁵ Coraz częstsze są głosy opowiadające się za eliminacją problematyki higieny pracy z zakresu rozważań dotyczących ochrony pracy. Por. A. B. Uklejska, Z. Heinrich, K. Malanowska: *Założenia i szczegółowe tezy do opracowania nowych przepisów bhp*. „Materiały do Studiów i Badań”. Nr 52. Centralny Instytut Ochrony Pracy. Warszawa 1980, s. 32, przyp. 8.

⁶ Mimo podniesionych zastrzeżeń w dalszym ciągu opracowania posługujemy się jednak terminem „bezpieczeństwo i higiena pracy”, nawiązuje on bowiem zarówno do języka prawnego, jak i prawniczego. Przemawia za tym także взгляд na komunikatywność stosowanej terminologii.

stąpić mogą zagrożenia „zewnętrzne”, skierowane poza zakład pracy. W takim przypadku zagrożone są dobra nie związane z zakładem pracy⁷. Obowiązujący stan prawny dostarcza przykładów łącznej regulacji obu wyodrębnionych sfer, co jednak nie oznacza, że winny one być przedmiotem wspólnej analizy. Przeciwnie, wydaje się, że wymagana jest ścisła delimitacja obu płaszczyzn, następnie zaś wyłączenie z obszaru badawczego problematyki bezpieczeństwa powszechnego.

3. Nie ulega wątpliwości, że zakres, w jakim rozpatrywać można prawną regulację bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie, bezpośrednio zależny jest również od tego, jak szeroko pojmowany będzie sam termin „górnictwo”. Tymczasem jest on rozumiany bardzo różnie, czemu sprzyja brak w języku prawnym jakiegokolwiek definicji⁸. Analiza wyrażonych dotąd w literaturze poglądów na istotę górnictwa, aczkolwiek możliwa, nie wydaje się celowa. Dla potrzeb prowadzonych rozważań najbardziej istotne znaczenie ma wyeksponowanie różnic pojawiających się w odniesieniu do zakresu poszczególnych ujęć. Można tutaj odnotować dwie wyraźnie przeciwstawne tendencje. Jedna usiłuje sprowadzić górnictwo jedynie do wydobywania surowców mineralnych, czasem nawet tylko tych, które podlegają prawu górniczemu⁹, druga natomiast dąży do nadania wspomnianemu pojęciu zakresu maksymalnie szerokiego, uznając, iż winno ono objąć wszelką działalność we wnętrzu ziemi (górotworze), z wyłączeniem działań w glebie i podglebiu¹⁰. Niezależnie od wspomnianych poglądów skrajnych istnieje wiele stanowisk pośrednich. Generalnie rzecz biorąc, zmierzają one do utożsamienia z górnictwem nie tylko wydobywania kopalin, lecz także dalszych zakresów odniesienia. W ramach tych ostatnich wymieniane są zwłaszcza: poszukiwanie surowców mineralnych, ich ma-

⁷ Na przykład wskutek działalności zakładu pracy dochodzi do zaważenia się budowli, pożaru czy też innych zdarzeń grożących także, a czasem i wyłącznie, osobom trzecim.

⁸ Termin ten pojawia się jedynie w art. 147 prawa górniczego (dekret z dnia 6 maja 1953 r., tekst jednolity Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12) w nazwie „Państwowa Rada Górnictwa” oraz w art. 6 dekretu z dnia 21 października 1954 r. o urzędach górniczych (Dz.U. 1961, nr 23, poz. 114 z późn. zm.). Często natomiast ustawodawca posługuje się takimi pojęciami, jak: „przedsiębiorstwo górnicze”, „zakład górniczy”, „technika górnicza” itp.

⁹ Por. Z. Żółtowski: *Bezpieczeństwo i higiena pracy w działalności geologicznej*. „Bezpieczeństwo Pracy w Górnictwie” 1971, nr 11, s. 35.

¹⁰ Por. A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego górnictwa*, T. 1. Katowice 1979, s. 13. Co do zagadnień szczegółowych związanych z pojęciem górnictwa por. tenże: *Górnictwo — pojęcie niedookreślone*. „Przegląd Prawa i Administracji” 1974, t. V, s. 87 i nast.

gazynowanie w skorupie ziemskiej oraz eksploatacja bogactw naturalnych szelfu kontynentalnego¹¹.

Założone ramy opracowania nie zezwalają na szczegółową analizę argumentów przemawiających na rzecz każdego z proponowanych ujęć. Z drugiej strony wszakże nie ulega wątpliwości, że wybór któregośkolwiek z nich nie może być zupełnie arbitralny. Dążyć zatem należy do wskazania tych elementów, które winny mieć decydujące znaczenie dla wspomnianego zabiegu.

Wydaje się, że kierunek, jaki się w omawianej materii rysuje, jest stosunkowo wyraźny. Zarówno bowiem liczba, jak i formy korzystania przez człowieka z wnętrza ziemi wykazują stały wzrost. Nie ulega też wątpliwości, że tendencja ta zostanie utrzymana. Oczywiście jest zatem, że wszelkie działania w górotworze winny znaleźć należyte odzwierciedlenie w sferze norm prawnych.

De lege lata spostrzeżenie powyższe nadal pozostaje w sferze postulatów. Szczegółowa analiza stanu prawnego obowiązującego w odniesieniu do górnictwa w jego szerokim ujęciu wykracza poza założone ramy opracowania. Trzeba jednak wskazać przynajmniej na podstawowe cechy tej regulacji.

Przede wszystkim więc jest ona znacznie rozproszona. Na czoło, co oczywiście, wysuwa się prawo górnicze¹², którego podstawowe znaczenie dla omawianej problematyki nie może być kwestionowane. Zasięg tego aktu ukształtowany został jednak relatywnie wąsko, stosownie bowiem do art. 1 ust. 1 prawo górnicze określa kopaliny znajdujące się w złożach naturalnych, podlegające temu prawu, zasady i warunki ich wydobywania oraz wykonywania prac geologicznych związanych z ruchem zakładu górniczego, reguluje sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki (likwidacji) wyrobisk górniczych i obiektów budowlanych zakładów górniczych, a także sprawy ochrony terenów górniczych, jak również właściwość urzędów górniczych i innych organów w tych sprawach. Nie ulega zatem wątpliwości, że nie obejmuje ono wszystkich form korzystania przez człowieka z wnętrza ziemi. Poza jego zasięgiem pozostaje bowiem, z jednej strony, wydobywanie kopalin prawem tym

¹¹ Szerzej na ten temat por. R. Mikosz, A. Witosz: *Zasięg obowiązywania prawa górniczego*. „Problemy Prawne Górnictwa”. Red. A. Agopszowicz. T. 1. Katowice 1977, s. 58 i nast.

¹² Zarówno dlatego, że odnosi się ono do wydobywania surowców o podstawowym znaczeniu dla gospodarki, jak i ze względu na to, że reguluje przede wszystkim wydobywanie, a więc podstawową formę korzystania z wnętrza ziemi.

nie objętych¹³, z drugiej zaś — niektóre inne formy korzystania z wnętrza ziemi¹⁴. Nie wszystkie z tych ostatnich doczekały się jednak regulacji prawnej, czego przykładem może być chociażby bezzbiornikowe magazynowanie kopalin w górotworze lub podziemnych wyrobiskach górniczych.

Jeśli zatem na rozpatrywane zagadnienie spojrzeć z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, to całokształt „górnictwa” ulega podziałowi na to, które regulowane jest prawem górniczym oraz to, które normują inne przepisy. Linia podziału na oba wspomniane obszary prawne jest zmienna, co rodzi istotne konsekwencje w sferze prawnej regulacji bezpieczeństwa pracy w górnictwie. Wypadnie do nich jeszcze powrócić w ramach uwag szczegółowych. Już jednak w tym miejscu wskazać trzeba, iż nie wydaje się możliwe ograniczenie dalszych rozważań wyłącznie do zakresu wytyczonego przez art. 1 ust. 1 pr. górń. Nie ma bowiem, w świetle poczynionych spostrzeżeń, wątpliwości, że nie wyczerpuje on zakresu pojęcia „górnictwo”. O zaliczeniu określonej działalności do tego pojęcia nie mogą decydować przesłanki wyłącznie formalne. Podstawowe kryteria, których znaczenie wydaje się być w omawianej materii decydujące, to przede wszystkim przestrzeń, w ramach której odbywa się określona działalność oraz sposób jej prowadzenia. Trudno bowiem dostrzec jakościowe różnice pomiędzy, z jednej strony, wydobywaniem surowców mineralnych, z drugiej zaś — drażnieniem określonych wyrobisk w innych celach¹⁵, albo adaptacją wyrobisk poeksploatacyjnych¹⁶. Wyliczenie to ma, co oczywiste, charakter jedynie przykładowy.

¹³ Szczegółowe wyliczenie obowiązujących w tym zakresie reguł wypada pominąć. Trzeba jednak odnotować, iż w rachubę wchodzi zarówno akty rangi ustawowej (np. ustawa z dnia 24 października 1974 r. — Prawo wodne, Dz.U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.), jak i akty niższego rzędu (por. uchwałę nr 34 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 1975 r. w sprawie gospodarki zasobami złóż kopalin, których wydobywanie nie podlega prawu górniczemu, Mon. Pol. nr 6, poz. 33 z późn. zm.).

¹⁴ Np. korzystanie z energii geotermicznej (ciepła) zawartej we wnętrzu ziemi. Por. W. Heller: *Die Nutzung geothermischer Energie als Gegenstand gesetzlicher Regelung*, „Zeitschrift für Bergrecht” 1975, N° 3, s. 349 i nast.

¹⁵ Np. w celu budowy metra czy innych obiektów podziemnych (por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 1985 r. w sprawie ustanowienia nadzoru urzędów górniczych nad przedsiębiorstwami prowadzącymi roboty podziemne przy budowie szybkiej kolei miejskiej (metra) w Warszawie, Dz.U. nr 37, poz. 178). Przykładem w tym zakresie może być również budowa elektrowni szczytowo-pompowej na (w) górze Żar w pobliżu Porąbki.

¹⁶ Np. w celu zorganizowania i prowadzenia działalności leczniczej w wyeksploatowanych wyrobiskach górniczych.

Konkludując więc, jeśli na całość problematyki „górnictwo” spojrzeć, uwzględniając dotychczasowe spostrzeżenia, to nie powinno budzić wątpliwości, że podstawę rozważań winien stanowić w zasadzie wariant maksymalistyczny. Jest bowiem celowe, aby zasięg prowadzonej analizy był zupełny i obejmował wszystkie możliwe rodzaje działalności we wnętrzu ziemi, charakteryzujące się występowaniem określonych zagrożeń. Te zaś zależą od własności fizycznych skał oraz ich budowy tektonicznej, jak również od technologii i głębokości robót. Bez znaczenia jest natomiast okoliczność, czy w aktualnym stanie prawnym którakolwiek z form wspomnianej działalności jest wyraźnie regulowana, oraz jaki akt prawny temu służy. Analiza źródeł prawa może jednak, co oczywiste, wejść w rachubę jedynie w drugim ze wspomnianych przypadków.

II. ANALIZA

1. Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy zagrożone zostało w art. 70 Konstytucji PRL, wedle którego: „Obywatele [...] mają prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy.”

Zasadę tę rozwijają i konkretyzują liczne przepisy szczegółowe, przede wszystkim zaś składające się na rozbudowany dział ustawodawstwa pracy. Wspomniany zespół norm tworzą:

- przepisy działu X kodeksu pracy¹⁷,
- ogólne przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy o charakterze międzyresortowym, wydawane jako rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej,
- przepisy branżowe, wydawane w formie rozporządzeń przez właściwych ministrów w porozumieniu z Ministrem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej,
- przepisy wspólne dla zakładów podległych różnym ministrom lub dotyczące poszczególnych rodzajów prac wykonywanych w różnych gałęziach gospodarki, wydawane w formie rozporządzenia przez ministra właściwego dla branży mającej przeważające znaczenie, w porozumieniu z innymi zainteresowanymi ministrami: Ministrem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej (art. 208 k.p.).

Zespół norm odnoszących się do bezpieczeństwa i higieny pracy, zawarty w powszechnym ustawodawstwie pracy, nie wyczerpuje jednak

¹⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. nr 24, poz. 141 z późn. zm.)

całości kształtu regulacji prawnej w tym przedmiocie, gdyż obowiązuje spora liczba rozwiązań mających charakter szczególny. Artykuł VII pkt 8 przepisów wprowadzających kodeks pracy¹⁸ przewiduje bowiem, że kodeks ten nie narusza przepisów prawa górniczego. Wynika stąd, że przepisy wspomnianego prawa mają charakter *legis specialis* w stosunku do kodeksu pracy¹⁹.

Na marginesie należy odnotować jeszcze jedną okoliczność o istotnym, jak się wydaje, znaczeniu. Przepisy kodeksu pracy odnoszące się do bhp mają charakter uniwersalny. Oznacza to, że wynikające z nich reguły znajdują zastosowanie do wszystkich stosunków pracy. Dotyczy to wszakże, jak się wydaje, tylko takich stosunków, których treścią nie jest obowiązek świadczenia pracy w warunkach szczególnych zagrożenia dla życia i zdrowia (obowiązek poddania się takiemu zagrożeniu). Powstaje pytanie, czy wspomniane ogólne zasady wynikające z kodeksu pracy mogą w ogóle znaleźć zastosowanie do pracy wykonywanej w warunkach szczególnie niebezpiecznych (np. w górnictwie). Rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga jednak gruntownych badań. Są to zresztą zagadnienia nad wyraz złożone i kontrowersyjne²⁰. Problem wart jest wszakże odnotowania i nie może zniknąć z pola widzenia, zwłaszcza przy próbach dokonywania zabiegów systematyzujących.

Należy również wspomnieć o normach zawartych w przyjętych przez Polskę umowach międzynarodowych, a zwłaszcza konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy. Powinny one być uważane za źródło prawa wewnętrznego (a co najmniej należy przyjąć, iż powinny być one stosowane w stosunkach wewnętrznych PRL), także w zakresie bhp. Zagadnienie to jest zresztą dość złożone²¹.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. nr 24, poz. 142).

¹⁹ Zdaniem A. Witosza (*Roszczenie o odwrócenie grożącego niebezpieczeństwa w stosunkach pracy w górnictwie*. „Problemy Prawne Górnictwa” Red. A. Agopszowicz. T. 4. Katowice 1980, s. 95; tenże: *Źródła prawa w zakresie bezpieczeństwa pracy w górnictwie*. „Bezpieczeństwo Pracy w Górnictwie” 1982, nr 2, s. 35) art. VII pkt 8 przepisów wprowadzających kodeks pracy prowadzi do następujących wniosków: „a) zachowują moc obowiązującą dotychczasowe przepisy prawa górniczego regulujące problematykę właściwą dla prawa pracy, b) w zakresie nie unormowanym prawem górniczym wchodzi w zastosowanie przepisy kodeksu pracy, c) wzajemny stosunek przepisów kodeksu pracy do przepisów prawa górniczego powinien być rozstrzygany na podstawie przyjętych reguł kolizyjnych”. Por. T. Płodowski: *Górnictwo przepisy bhp*. Warszawa 1980, s. 425 i nast.; tenże: *Prawo górnicze*. Warszawa 1982, s. 226.

²⁰ A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego górnictwa*. T. 2. Katowice 1980, s. 95.

²¹ Por. A. Chobot: *Skuteczność konwencji MOP w polskim prawie pracy*. RPEiS 1983, nr 4, s. 1 i nast. i tam cyt. literatura.

2. Zasadniczym przedmiotem prawa górniczego jest ustalenie zasad oraz warunków wydobywania kopalin ze złóż naturalnych. Prawo górnicze zawiera również wiele norm prawnych, których zadaniem jest zapewnienie bezpiecznych warunków pracy w toku wykonywania działalności poddanej reżymowi dekretu z dnia 6 maja 1953 r. Ich szczegółowe omawianie w ramach niniejszego opracowania nie wydaje się celowe. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim unormowania zawarte w przepisach dotyczących projektowania i budowy zakładów górniczych (art. 13—19), planowania górniczego oraz ruchu zakładu górniczego (art. 99—104), kierownictwa i dozoru ruchu tego zakładu (art. 108—120), miernictwa górniczego (art. 121—134), załogi zakładu górniczego (art. 135—141), nadzoru urzędów górniczych (art. 148—152). Stały się też one podstawą do wydania licznych przepisów wykonawczych. Problem ten zostanie rozwinięty w dalszej części opracowania.

Powyższe wyliczenie nie jest jednak ani ścisłe, ani zupełne. Większość spośród wymienionych tu przepisów odnosi się do problematyki bezpieczeństwa pracy w zasadzie wyłącznie w sposób pośredni. Przeważnie określają one bowiem reguły postępowania odnoszące się do organizacji działalności zmierzającej do wydobywania kopaliny, a także związane z nią zasady technologiczne wykonywania wspomnianych prac i związanej z tym ochrony środowiska itd. Osiągnięcie wspomnianych celów nie pozostaje, rzecz jasna, bez znaczenia dla problematyki bezpieczeństwa pracy. Przedstawienie wszystkich związanych z tym szczegółów wypada jednak pozostawić do odrębnego opracowania. Zadaniem niniejszego jest natomiast analiza oraz ocena tych przepisów wykonawczych do prawa górniczego, które bezpośrednio określają wymagania związane z bezpieczeństwem pracy. Omówienia wymagają zwłaszcza te przepisy prawa górniczego, które zawierają delegacje do wydawania przepisów wykonawczych w interesującym nas zakresie.

3. Wedle art. 14 prawa górniczego ministrowie, którym podlegają przedsiębiorstwa górnicze, określają:

- zasady projektowania wyrobisk górniczych i obiektów budowlanych zakładu górniczego,
- warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane zakładu górniczego, wykonywania i odbioru górniczych robót budowlanych, utrzymywania i rozbiórki (likwidacji) obiektów budowlanych zakładu górniczego.

Do dnia dzisiejszego przepisy te jednak nie ukazały się, mimo że trwają prace nad sporządzeniem ich projektów. Po części art. 14 (ust. 3) prawa górniczego w sprawach budowy, utrzymania i likwidacji wyro-

bisk górniczych odsyła także do przepisów wydanych na podstawie art. 103 pkt 1 i 2 oraz art. 104 prawa górniczego.

W obecnym stanie prawnym problematyka projektowania oraz budowy wyrobisk górniczych i obiektów budowlanych zakładu górniczego normowana jest także przepisami wydanymi na podstawie art. 103 i 104 prawa górniczego, aczkolwiek w znacznej mierze przepisy te wydane zostały jeszcze przed wejściem w życie art. 14 prawa górniczego²².

Zgodnie z art. 103 pr. gór. Prezes Rady Ministrów wydaje w drodze rozporządzenia przepisy w sprawach:

- 1) bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach górniczych,
- 2) bezpieczeństwa pożarowego w zakładach górniczych²³,

²² Przepisy o budowie zakładu górniczego (art. 13—19 pr. gór.) zostały wprowadzone do tego prawa dopiero podczas nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 26 listopada 1977 r. (Dz.U. nr 35, poz. 151).

²³ Działając na tej podstawie prawnej, Prezes Rady Ministrów wydał trzy rozporządzenia dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa pożarowego we wspomnianych zakładach. Rozporządzenia te stały się z kolei podstawą do wydawania dalszych przepisów wykonawczych. Do omawianych rozporządzeń należą:

1) z dnia 1 sierpnia 1969 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa pożarowego w podziemnych zakładach górniczych (Dz.U. nr 24, poz. 176 z późn. zm.). Zawiera ono 240 §. Niezależnie od norm określających wymagania bezpieczeństwa pracy zawiera ono odesłanie do innych przepisów (np. § 2, § 34) lub polskich norm, a także przewiduje subdelegacje do określenia niektórych szczegółowych zasad związanych z bezpieczeństwem pracy. Przewidziano również możliwość stosowania indywidualnych bądź generalnych odstępstw od zasad w nim określonych (np. § 111, § 237). W szczególności na podstawie wspomnianego rozporządzenia wydano następujące zarządzenia Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego:

a) publikowane:

- z dnia 29 stycznia 1970 r. w sprawie wydawania przez okręgowe urzędy górnicze zezwoleń na oddanie do ruchu podziemnego zakładu górniczego lub jego części (Mon. Pol. nr 5, poz. 45),
- z dnia 29 stycznia 1970 r. w sprawie ustalania kryteriów oceny zagrożenia wodnego oraz zasad i sposobu zaliczania złóż kopalin do poszczególnych stopni zagrożenia wodnego (Mon. Pol. nr 5, poz. 46),
- z dnia 29 stycznia 1970 r. w sprawie ustalania kryteriów oceny zagrożenia wodnego oraz zasad i sposobu zaliczania złóż soli do poszczególnych stopni zagrożenia (Mon. Pol. nr 5, poz. 47),
- z dnia 29 stycznia 1970 r. w sprawie ustalania kryteriów zagrożeń tapaniami złóż węgla kamiennego (Mon. Pol. nr 5, poz. 48),
- z dnia 29 stycznia 1970 r. w sprawie ustalania kategorii zagrożenia metanowego złóż kopalin oraz sposobu ustalania granic pól metanowych w podziemnych zakładach górniczych (Mon. Pol. nr 5, poz. 49),
- z dnia 29 stycznia 1970 r. w sprawie ustalania kategorii zagrożenia złóż kopalin wyrzutami gazów i skał oraz sposobu ustalania granic pól zagrożonych tymi wyrzutami w podziemnych zakładach górniczych (Mon. Pol. nr 5, poz. 50).

- z 29 stycznia 1970 r. w sprawie ustalania kryteriów zagrożenia wybuchem pyłu węglowego w podziemnych zakładach górniczych (Mon. Pol. nr 5, poz. 51),
- z dnia 5 marca 1980 r. w sprawie ochrony zdrowia pracowników zatrudnionych w podziemnych zakładach górniczych przed działaniem pyłów (Mon. Pol. nr 10, poz. 43);

b) nie publikowane w urzędowych zbiorach:

- nr 3 z dnia 6 kwietnia 1971 r. w sprawie dopuszczania do eksploatacji w podziemnych zakładach górniczych typów maszyn i elementów urządzeń wyciągowych przeznaczonych do jazdy ludzi szybami,
- nr 4 z dnia 6 kwietnia 1971 r. w sprawie trybu dopuszczania typów sprzętu pomiarowego zapylenia powietrza w podziemnych zakładach górniczych,
- nr 8 z dnia 3 lipca 1974 r. w sprawie dopuszczania urządzeń elektrycznych i napędów spalinowych budowy przeciwwybuchowej do użytku w zakładach górniczych w pomieszczeniach niebezpiecznych pod względem wybuchu metanu, par ropy naftowej lub gazu ziemnego,
- nr 8 z dnia 7 kwietnia 1982 r. w sprawie ustalania kryteriów zagrożenia tąpniętami złóż rud miedzi.

Na podstawie omawianego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane zostało również zarządzenie nr 11 Ministra Górnictwa z dnia 20 maja 1981 r. w sprawie organizacji ratownictwa górniczego (nie publikowane).

Wspomniane rozporządzenie przewiduje ponadto, że niektóre sprawy związane z bezpieczeństwem pracy oraz bezpieczeństwem pożarowym mają być określone przepisami wydanymi przez właściwych ministrów w trybie art. 104 pr. gór. (np. § 91, 94, 105 ust. 2 cytowanego rozporządzenia). Przykładowo można wskazać, że między innymi powołane tu przepisy rozporządzenia stały się podstawą wydania zarządzenia Ministra Górnictwa i Energetyki z dnia 28 czerwca 1984 r. wprowadzającego w życie „Szczegółowe przepisy prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny i brunatny” (nie publikowane). W rozporządzeniu przewidziano również subdelegację do określenia przez Centralną Stację Ratownictwa Górniczego niektórych zasad związanych z ratownictwem górniczym (§ 226);

2) z dnia 9 lipca 1965 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa pożarowego w odkrywkowych zakładach górniczych (Dz.U. nr 23, poz. 213). Zawiera ono 117 § oraz przewiduje odesłania do innych przepisów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, a także możliwość udzielenia zgody na odstępstwa od niektórych wymagań określonych cytowanym rozporządzeniem;

3) z dnia 31 grudnia 1984 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa pożarowego w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi oraz w zakładach prowadzących roboty wiertnicze z powierzchni (Dz. U. 1985, nr 7, poz. 23). Liczy ono 135 § oraz przewiduje odesłania do innych przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa i higieny pracy, a także możliwość udzielenia odstępstw od niektórych wymagań określonych cytowanym rozporządzeniem.

Wśród przepisów dotyczących omawianej problematyki wypada również wymienić rozporządzenie Ministra Górnictwa z dnia 21 kwietnia 1954 r. w sprawie higieny pracy w kopalniach arsenu (Dz.U. nr 22, poz. 81). Wydane ono zostało na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pr. gór. według numeracji tekstu ogłoszonego w Dz.U. z 1953 r. nr 29, poz. 113. Przepisy te pełniły wówczas w zasadzie taką samą funkcję jak obecnie normy zawarte w art. 103 pkt 1 pr. gór. W związku z likwidacją kopalń arsenu wspomniane rozporządzenie nie ma jednak żadnego znaczenia praktycznego.

3) filarów ochronnych²⁴,

4) nabywania, przechowywania i używania środków strażowych w zakładach górniczych²⁵.

Celem regulacji w zakresie bezpieczeństwa pożarowego jest przede wszystkim zapewnienie bezpiecznych warunków pracy w zakładzie górniczym, ochrona przed zagrożeniami pożarowymi stanowi bowiem realizację obowiązku zapewnienia bezpiecznych warunków pracy (por. art. 207 k.p.), aczkolwiek w istotnym stopniu może ona również być elementem tzw. bezpieczeństwa powszechnego (poza stosunkiem pracy). Odróżnienie wspomnianych sfer regulacji prawnej nie zawsze jest łatwe, gdyż niektóre unormowania w tym zakresie mogą zmierzać do realizacji zadań zarówno mających na celu bezpieczeństwo i higienę pracy, jak i bezpieczeństwo powszechne. Wyrazem tego jest chociażby ustawa z dnia 18 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁶, która dotyczy obydwu wspomnianych zakresów odniesienia. Jak się wydaje, trudności w rozróżnieniu omawianych zagadnień spowodowały, że przepisy wykonawcze do art. 103 pr. górń. unormowały tę problematykę w sposób łączny.

W toku dalszych rozważań pominąć wypada natomiast kwestie związane z filarami ochronnymi w rozumieniu art. 103 pkt 3 pr. górń., celem przepisów odnoszących się do nich nie jest bowiem zapewnienie bezpiecznych warunków pracy. Dotyczą one zagadnień związanych z bezpieczeństwem powszechnym (poza sferą stosunków pracy), a zwłaszcza z ochroną terenów górniczych. Do pewnego stopnia uwagi te odnoszą się także do unormowań wynikających z art. 103 pkt 4 pr. górń.

²⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1963 r. w sprawie górniczych filarów ochronnych (Dz.U. nr 18, poz. 98).

²⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 1971 r. w sprawie nabywania, przechowywania i używania środków strażowych w zakładach górniczych (Dz.U. nr 11, poz. 109). Liczy ono 118 § i przewiduje subdelegacje do określenia niektórych szczegółowych zasad odnoszących się do wspomnianych środków (np. § 3 ust. 2, § 21 ust. 2, § 23). Przewidziano w nim również możliwość wprowadzenia indywidualnych odstępstw od zasad określonych we wspomnianym rozporządzeniu (§ 113). Cyt. rozporządzenie stało się podstawą do wydania następujących nie publikowanych zarządzeń Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego:

— nr 6 z dnia 31 marca 1972 r. (z późn. zm.) — przepisy wykonawcze w sprawie nabywania, przechowywania i używania środków strażowych w zakładach górniczych,

— nr 11 z dnia 10 czerwca 1976 r. (z późn. zm.) w sprawie warunków stosowania środków strażowych i sprzętu strażowego w zakładach górniczych.

Cytowane rozporządzenie przewiduje ponadto, że niektóre szczegółowe zagadnienia wiążące się ze środkami strażowymi mają być określone przepisami wydanymi przez właściwych ministrów w trybie art. 104 pr. górń.

²⁶ Dz.U. nr 20, poz. 106.

Oprócz problematyki bezpieczeństwa pracy przepisy te regulują również zagadnienia związane np. z obrotem i transportem środków strzałowych. W znacznej mierze jest to zatem również problematyka bezpieczeństwa powszechnego, wykraczająca (przynajmniej częściowo) poza ramy zakładu górniczego. Zwracają zresztą na to uwagę przepisy wykonawcze do art. 103 pkt 4 pr. gór., określając wymagania związane z zapewnieniem ochrony obiektów i urządzeń położonych w sąsiedztwie zakładów górniczych, bezpieczeństwa ludzi zamieszkałych w pobliżu składów materiałów wybuchowych itd.

4. Odrębnego omówienia wymagają zagadnienia, których dotyczy art. 104 pr. gór. Przewiduje on, iż właściwi ministrowie, działając w porozumieniu z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego, wydają szczegółowe przepisy w sprawie prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w podległych im zakładach górniczych (ust. 1), natomiast tryb wydawania przepisów technicznych o eksploatacji kolei zakładów górniczych normują przepisy o kolejach (ust. 2).

Z art. 104 pr. gór. nie wynika jednak, aby wydawane na jego podstawie unormowania miały dotyczyć wymagań w zakresie bezpieczeństwa pracy. Nie wskazuje na to zwłaszcza treść cytowanego artykułu. Przepisy te powinny bowiem, jak się wydaje, określać wymagania związane z technologią prac (robót) wykonywanych w zakładzie górniczym oraz odnoszące się do zasad racjonalnego wykorzystania złóż kopaliny. Przeczy temu jednak ich treść, a po części również ich podstawa prawna. Tę ostatnią stanowią bowiem, niezależnie od art. 104 pr. gór., subdelegacje zawarte w wydanych na podstawie art. 103 pr. gór. rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa pożarowego²⁷, a także w unormowaniach dotyczących środków strzałowych w zakładach górniczych. W istocie przepisy wydane na podstawie art. 104 ust. 1 pr. gór. określają bowiem obowiązki zakładów górniczych oraz osób zatrudnionych w ich ruchu, które bezpośrednio lub w sposób pośredni formułują wymagania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Sporządzenie dokładnego indeksu wspomnianych szczegółowych przepisów nie jest zadaniem łatwym. W tym celu należy najpierw ustalić, które organy administracji są właściwe do ich wydawania. Stan prawny w tym zakresie nie jest dostatecznie jasny. Analiza przepisów określających zakresy kompetencji organów administracji gospodarczej oraz rozwiązań przyjętych w praktyce pozwala stwierdzić, że organami

²⁷ Por. § 238 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1969 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa pożarowego w podziemnych zakładach górniczych.

tymi są (każdy w odniesieniu do podległych mu zakładów górniczych albo takich zakładów, które przynajmniej częściowo są traktowane tak jak zakłady górnicze): Minister Górnictwa i Energetyki²⁸, Minister Chemii i Przemysłu Lekkiego²⁹, Minister Hutnictwa i Przemysłu Ma-

²⁸ W resorcie górnictwa i energetyki przepisami tymi są:

- zarządzenie nr 14 Ministra Górnictwa i Energetyki z dnia 28 czerwca 1984 r., wprowadzające w życie „Szczegółowe przepisy prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny i brunatny” (nie publikowane). Podstawę jego wydania, oprócz art. 104 pr. gór., stanowią również po części przepisy niektórych rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów wymienionych w przyp. 23,
- zarządzenie nr 1 Ministra Górnictwa i Energetyki z dnia 2 stycznia 1975 r., wprowadzające w życie „Szczegółowe przepisy prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w odkrywkowych zakładach górniczych węgla brunatnego” (nie publikowane). Liczy ono 189 §, a na jego podstawie wydano 3 instrukcje i inne przepisy dotyczące różnych zagadnień o charakterze szczegółowym;
- zarządzenie nr 9 Ministra Energetyki i Energii Atomowej z dnia 25 kwietnia 1977 r. w sprawie robót strzałowych w odkrywkowych zakładach górniczych resortu energetyki i energii atomowej (nie publikowane);
- zarządzenie nr 14 Ministra Górnictwa z dnia 12 lipca 1977 r., wprowadzające w życie „Szczegółowe przepisy prowadzenia prac wiertniczych przez zakłady górnictwa naftowego i gazu ziemnego” (nie publikowane). Liczy ono 251 § i zawiera upoważnienie do wydania wielu instrukcji przez jednostkę bezpośrednio nadrzedną nad przedsiębiorstwem górniczym;
- zarządzenie nr 15 Ministra Górnictwa z dnia 12 lipca 1977 r., wprowadzające w życie „Szczegółowe przepisy prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w zakładach górniczych wydobywających ropę naftową i gaz ziemny” (nie publikowane). Liczy ono 248 § i zawiera upoważnienie do wydania wielu instrukcji przez jednostkę bezpośrednio nadrzedną nad przedsiębiorstwem górniczym;
- zarządzenie nr 4 Ministrów: Górnictwa, Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej oraz Prezesa Centralnego Urzędu Geologii z dnia 28 lutego 1977 r., wprowadzające w życie „Tymczasowe przepisy prowadzenia prac wiertniczych i geofizycznych na morzu” (nie publikowane). Podstawę prawną jego wydania stanowiły również (między innymi) przepisy prawa geologicznego;
- zarządzenie nr 17 Ministra Górnictwa z dnia 1 lipca 1976 r. w sprawie „Szczegółowych przepisów prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w odkrywkowych zakładach górniczych piasku podsadzkowego” (nie publikowane). Na jego podstawie wydano 3 wytyczne oraz przepisy techniczne;
- zarządzenie nr 14 Ministra Górnictwa z dnia 1 lipca 1976 r. w sprawie robót strzałowych w odkrywkowych zakładach górniczych resortu górnictwa (nie publikowane).

²⁹ W resorcie chemii i przemysłu lekkiego przepisami tymi są:

- zarządzenie Ministra Przemysłu Chemicznego z dnia 15 października 1974 r. w sprawie wprowadzenia szczegółowych przepisów prowadzenia ruchu i gospodarki złożem przy wydobywaniu soli otworami wiertniczymi z powierzchni metodą podziemnego ługowania (nie publikowane). Na jego podstawie wydano 2 instrukcje, w 9 zaś przypadkach wydanie szczegółowych instrukcji powierzono jednostce bezpośrednio nadrzednej nad przedsiębiorstwem górniczym;
- zarządzenie Ministra Przemysłu Chemicznego z dnia 24 grudnia 1976 r. w spra-

szynowego³⁰, Minister Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych³¹, Minister Komunikacji³², Minister Administracji i Gospodarki Przestrzennej³³, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej³⁴, Minister Rol-

wie wprowadzenia w życie „Szczegółowych przepisów prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w zakładach górniczych wydobywających siarkę metodą podziemnego wytapiania” (nie publikowane);

— zarządzenie Ministra Przemysłu Chemicznego z dnia 24 grudnia 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie „Szczegółowych przepisów prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w odkrywkowych zakładach górniczych podległych Ministrowi Przemysłu Chemicznego (nie publikowane);

— zarządzenie Ministra Przemysłu Chemicznego z dnia 15 lutego 1978 r. w sprawie wprowadzenia w życie „Szczegółowych przepisów prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w zakładach górniczych podległych Ministrowi Przemysłu Chemicznego” (nie publikowane). Na jego podstawie wydano 1 instrukcję.

³⁰ W resorcie hutnictwa i przemysłu maszynowego przepisami tymi są:

— zarządzenie nr 9 Ministra Hutnictwa z dnia 16 lipca 1979 r. w sprawie prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w podziemnych zakładach górniczych resortu hutnictwa (nie publikowane). Na jego podstawie wydano 38 wytycznych i innych instrukcji;

— zarządzenie nr 11 Ministra Hutnictwa z dnia 26 września 1979 r. w sprawie prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w odkrywkowych zakładach górniczych resortu hutnictwa (nie publikowane). Na jego podstawie wydano 2 instrukcje.

³¹ W resorcie budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych przepisy te stanowi zarządzenie Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych oraz Ministra Komunikacji z dnia 1 lipca 1977 r. w sprawie prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w odkrywkowych zakładach górniczych (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych nr 5, poz. 15; z 1981 r. nr 1, poz. 7). Na jego podstawie wydano 4 szczegółowe przepisy o charakterze wykonawczym.

³² W resorcie komunikacji funkcję tych przepisów pełni zarządzenie Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych oraz Ministra Komunikacji z dnia 1 lipca 1977 r. w sprawie prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w odkrywkowych zakładach górniczych (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Komunikacji nr 20 z późn. zm.). Na jego podstawie wydano 4 wytyczne bądź inne przepisy.

³³ W resorcie administracji i gospodarki przestrzennej funkcję tych przepisów pełni zarządzenie nr 18 Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 23 października 1978 r. w sprawie prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w odkrywkowych zakładach górniczych (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska nr 3, poz. 11). Zarządzenie to przyjęło (z nielicznymi zmianami) rozwiązania obowiązujące w resorcie budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych.

³⁴ W resorcie zdrowia i opieki społecznej funkcję tych przepisów pełni zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 16 listopada 1970 r. w sprawie szczegółowych przepisów o prowadzeniu ruchu i gospodarki złożem w uzdrowiskowych zakładach górniczych (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej nr 22, poz. 78). Liczy ono 111 §, a na jego podstawie wydano 1 instrukcję.

nictwa i Gospodarki Żywnościowej³⁵, Minister Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki³⁶, Przewodniczący Głównego Komitetu Turystyki³⁷ oraz Prezes Centralnego Urzędu Geologii³⁸. Działalność w zakresie górnictwa poddanego prawu górnictwu prowadzą także jednostki organizacyjne spółdzielczości pracy³⁹ oraz kółek rolniczych⁴⁰.

Wedle art. 149 pr. górn. zezwolenia na nabywanie, przechowywanie i używanie środków strzałowych na potrzeby zakładów górniczych wydają urzędy górnicze, natomiast zasady i tryb udzielania tych zezwoleń określa Prezes Wyższego Urzędu Górniczego. Aczkolwiek nie wynika to wyraźnie z cytowanych przepisów, to jednak ze względu na przedmiot regulacji prawnej wypada przyjąć, że przepisy o środkach strzałowych oraz unormowania wydane na ich podstawie również (przynajmniej częściowo) normują problematykę związaną z zapewnieniem bezpiecznych warunków pracy. W pozostałym zakresie (podobnie jak przepisy wydane na podstawie art. 103 pkt 4 pr. górn.) dotyczą one zagadnień związanych z bezpieczeństwem powszechnym⁴¹.

³⁵ W resorcie rolnictwa i gospodarki żywnościowej przyjęto do stosowania rozwiązania obowiązujące w resorcie budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych.

³⁶ W resorcie nauki, szkolnictwa wyższego i techniki przyjęto do stosowania rozwiązania obowiązujące w resorcie budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych.

³⁷ Przewodniczący Głównego Komitetu Turystyki przyjął do stosowania przepisy obowiązujące w resorcie zdrowia i opieki społecznej.

³⁸ W resorcie geologii przepisami tymi są:

- zarządzenie nr 4 Ministrów: Górnictwa, Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej oraz Prezesa Centralnego Urzędu Geologii z dnia 28 lutego 1977 r., wprowadzające w życie „Tymczasowe przepisy prowadzenia prac wiertniczych i geofizycznych na morzu” (nie publikowane);
- zarządzenie nr 3 Prezesa Centralnego Urzędu Geologii z dnia 12 maja 1981 r. w sprawie wykonywania robót wiertniczych przez jednostki organizacyjne podległe Centralnemu Urzędowi Geologii (nie publikowane). Przewiduje ono wydanie przez jednostki nadrzędne nad przedsiębiorstwami geologicznymi 24 szczegółowych instrukcji.

³⁹ Okólnikiem Prezesa Centralnego Związku Spółdzielczości Pracy z dnia 28 marca 1978 r. w sprawie prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w odkrywkowych zakładach górniczych (Biuletyn Centralnego Związku Spółdzielczości Pracy nr 6, poz. 17) przyjęto do stosowania przepisy obowiązujące w resorcie budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych.

⁴⁰ W jednostkach organizacyjnych pionu kółek rolniczych przyjęto do stosowania przepisy obowiązujące w resorcie budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych.

⁴¹ Por. np. § 15 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 1971 r. w sprawie nabywania, przechowywania i używania środków strzałowych w zakładach górniczych.

5. Zakres obowiązywania prawa górniczego jest również wyznaczony przez niektóre inne akty prawne. Wśród nich zwracają uwagę:

- 1) dekret z dnia 21 października 1954 r. o urzędach górniczych,
- 2) ustawa z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym⁴²,
- 3) ustawa z dnia 17 grudnia 1977 r. o szelfie kontynentalnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴³.

Zgodnie z art. 5 cyt. dekretu o urzędach górniczych Rada Ministrów może przez rozporządzenie ustanowić nadzór tych urzędów nad zakładami, które, nie będąc zakładami górniczymi, prowadzą roboty podziemne z zastosowaniem techniki górniczej, i w tym zakresie poddać te zakłady przepisom prawa górniczego, dotyczącym planowania i miernictwa górniczego, ruchu oraz kierownictwa i dozoru ruchu zakładu górniczego, kontroli i nadzoru urzędów górniczych oraz orzecznictwa dyscyplinarnego i z tytułu wykroczeń. Obowiązuje w tej mierze rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1959 r. w sprawie nadzoru urzędów górniczych nad kopalniami prowadzącymi roboty górnicze dla celów naukowo-badawczych, doświadczalnych i ochrony zabytków⁴⁴. Opierając się na tej podstawie prawnej, ustanowiono nad wspomnianymi kopalniami nadzór urzędów górniczych, poddając je w omawianym zakresie przepisom prawa górniczego dotyczącym planowania i miernictwa górniczego, ruchu oraz kierownictwa i dozoru ruchu zakładu górniczego, kontroli i nadzoru urzędów górniczych oraz orzecznictwa dyscyplinarnego i z tytułu wykroczeń. Wypada zatem przyjąć, że w omawianych sytuacjach znajdują również zastosowanie te unormowania dotyczące bezpieczeństwa pracy, które wynikają ze wspomnianych przepisów prawa górniczego oraz wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych. W nawiązaniu do art. 5 wspomnianego dekretu nie wydano jednak żadnych przepisów, które w sposób odmienny od unormowań wynikających z prawa górniczego miałyby określać wspomniane wymagania.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że możliwość rozszerzenia zasięgu obowiązywania prawa górniczego wynika również z art. 12 pr. gór., zgodnie z którym Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia objąć przepisami prawa górniczego w całości lub w części prowadzenie określonych robót podziemnych z zastosowaniem techniki górniczej, a także bezzbiornikowe magazynowanie kopalin w górotworze lub w podziem-

⁴² Dz.U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.

⁴³ Dz.U. nr 37, poz. 164.

⁴⁴ Dz.U. nr 64, poz. 303. Por. przyp. 15.

nych wyrobiskach górniczych⁴⁵. Jest to zatem norma o treści zbliżonej do zawartej w art. 5 dekretu o urzędach górniczych. Do dnia dzisiejszego Rada Ministrów nie skorzystała jednak z upoważnienia zawartego w art. 12 pr. gór., aczkolwiek potrzeba objęcia wspomnianych zakresów odniesienia reżimem prawa górniczego zdaje się nie budzić wątpliwości. Wiąże się to z koniecznością zapewnienia właściwych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, bezpieczeństwa powszechnego związanego z wykonywaniem tych robót, kwalifikacji zatrudnionych przy nich osób, kontroli i nadzoru sprawowanych w tym zakresie przez organy administracji państwowej, a także integracji tego rodzaju działalności z pozostałymi formami korzystania z wnętrza ziemi. Jako typowe przykłady uzasadniające potrzebę wprowadzenia takiej regulacji można wskazać roboty związane z drążeniem tuneli energetycznych (choćby dla elektrowni szczytowo-pompowej na górze Żar koło Porąbki), budowę metra, wykorzystanie energii cieplnej wnętrza ziemi⁴⁶, funkcjonowanie podziemnych zakładów leczniczych czy też wykonywanie innych podziemnych obiektów, które to działania w obecnym stanie prawnym nie podlegają prawu górniczemu. Wspomniane roboty prowadzone są jednak takimi samymi metodami oraz w warunkach takich samych zagrożeń, jak to ma miejsce w odniesieniu do działalności poddanej prawu górniczemu. Należy zatem dążyć do ujednoczenia regulacji prawnej w tym zakresie. Obowiązująca zaś obecnie w sferze wykonywania omawianych robót nadbudowa prawna nie spełnia tego postulatu. W szczególności nie stwarza ona prawidłowych ram dla tego rodzaju działań człowieka we wnętrzu ziemi. Szczególnie jaszkrawo problem ten przedstawia się w płaszczyźnie obowiązków związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy. W obecnej sytuacji wynikają one bowiem wyłącznie z kodeksu pracy oraz opartych na nich przepisów wykonawczych. Brak tam jednak unormowań, które spełniałyby wymagania związane z bezpieczeństwem pracy w omawianym zakresie. Nie ma również możliwości posłużenia się w tej mierze rozwiązaniami opartymi na prawie górniczym. Prowadzi to do dezintegracji stanu prawnego obowiązującego w zakresie korzystania z wnętrza ziemi, co nie może zasługiwać na pozytywną ocenę. Do problemu tego wypadnie zresztą jeszcze powrócić.

⁴⁵ Por. A. Agopszowicz: *Problemy prawne związane z podziemnym magazynowaniem surowców w naturalnych zbiornikach skalnych*. RPEiS 1974, nr 3, s. 11 i nast.; A. Radomski: *Perspektywy podziemnego magazynowania produktów naftowych i gazowych w złożach soli w Polsce*. „Przegląd Geologiczny” 1983, nr 5, s. 304 i nast.

⁴⁶ Jak to np. przyjęto w prawie górniczym Republiki Federalnej Niemiec (§ 3 ust. 2 lit. b. ustawy z dnia 13 sierpnia 1980 r., BGBl I, s. 1310).

Art. 12 pr. górn. do dnia dzisiejszego jest przepisem martwym. Warto jednak zwrócić uwagę, że problematyka funkcjonowania podziemnych magazynów gazu ziemnego pojawiła się w przepisach wykonawczych do prawa górniczego już kilka lat temu. Stało się tak za sprawą zarządzenia nr 15 Ministra Górnictwa z dnia 12 lipca 1977 r.⁴⁷, które unormowało również te zagadnienia. Jako podstawę prawną jego wydania powołano dawny art. 83 ust. 1 pr. górn. (art. 104 ust. 1 według aktualnej numeracji). Problem tkwi w tym, iż w obowiązującym stanie prawnym brak jest jakichkolwiek podstaw ku temu, aby pojęciem „zakład górniczy” obejmować również zakłady służące podziemnemu magazynowaniu gazu ziemnego. Tego rodzaju działalność nie podlega bowiem prawu górniczemu (było tak również w dacie wydania wspomnianego zarządzenia). Brak przecież jakichkolwiek podstaw by przyjąć, że Ministrowi Górnictwa kiedykolwiek przysługiwały kompetencje do objęcia wspomnianej działalności reżimem prawa górniczego. Są one bowiem zastrzeżone do wyłącznej właściwości Rady Ministrów. Można zatem stwierdzić, że cytowane zarządzenie pozbawione jest w tym zakresie dostatecznej podstawy prawnej. Co najwyżej jego przepisy dotyczące podziemnego magazynowania gazu mogłyby obowiązywać wyłącznie jako tzw. samoistny akt organu administracji gospodarczej. Nie mogą one więc funkcjonować w ramach systemu określonego przepisami prawa górniczego. Wypada zatem wyrazić zdziwienie, dlaczego w ogóle posłużono się takim rozwiązaniem, chociaż byłyby pełne podstawy do objęcia wspomnianej działalności prawem górniczym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 6 dekretu o urzędach górniczych istnieje również możliwość ustanowienia (w pewnym zakresie), przez rozporządzenia Rady Ministrów, nadzoru urzędów górniczych nad zakładami wytwarzającymi materiały wybuchowe i inne środki strzałowe na potrzeby górnictwa. Przepisy te nie zostały jednak wydane.

Biorąc pod uwagę treść unormowań zawartych w art. 5 cytowanego dekretu oraz w wydanym na jego podstawie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, należy jednak dojść do wniosku, że przepisy prawa górniczego mogłyby w takiej sytuacji znaleźć zastosowanie wyłącznie odpowiednio⁴⁸. Wiąże się to z koniecznością każdorazowego dostosowania dyspozycji odpowiednio stosowanej normy prawnej do zmiennej sytuacji. Tego rodzaju rozwiązanie, aczkolwiek uzasadnione względami

⁴⁷ Zarządzenie — znak: GN/G-39/77 — wprowadzające w życie „Szczegółowe przepisy prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w zakładach górniczych wydobywających ropę naftową i gaz ziemny” (nie publikowane).

⁴⁸ Por. J. Nowacki: *Analogia legis*. Warszawa 1966, s. 135 i nast.; E. S. Moktunowicz: *Analogia w prawie administracyjnym*. Warszawa 1970.

mi techniki legislacyjnej, może jednak rodzić trudności związane z wykładnią oraz stosowaniem wspomnianych norm prawnych.

Wedle art. 2 ust. 1—2 pr. geol. do prowadzenia niektórych prac geologicznych, obejmujących roboty górnicze i wiercenia studzienne, stosuje się odpowiednio przepisy prawa górniczego o planach ruchu zakładu górniczego, o ruchu zakładu górniczego, o kierownictwie i dozorcze ruchu zakładu górniczego oraz przepisy karne, przy czym roboty te i wiercenia podlegają nadzorowi i kontroli w trybie określonym w prawie górniczym i dekrete o urzędach górniczych. Wypada zatem przyjąć, że w omawianych sytuacjach przede wszystkim odpowiednie zastosowanie mają niektóre unormowania dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, wynikające bądź z prawa górniczego, bądź z przepisów wykonawczych do niego⁴⁹.

Według art. 4 ustawy o szelfie kontynentalnym PRL do jego badania oraz wydobywania i wykorzystywania znajdujących się tam zasobów naturalnych mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące badań, poszukiwań i wydobywania kopalin oraz bezpieczeństwa żeglugi i życia na morzu. Chodzi tu zatem między innymi o odpowiednie stosowanie prawa geologicznego i górniczego, a w ich ramach również przepisów wykonawczych dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Odesłanie do przepisów określających wymagania w zakresie bezpieczeństwa żeglugi i życia na morzu oznacza natomiast konieczność odpowiedniego stosowania dotyczących tych spraw unormowań zawartych w kodeksie morskim⁵⁰, wydanych na jego podstawie przepisach wykonawczych, a także obowiązujących w tej mierze umowach międzynarodowych.

W nawiązaniu do ustawy szelfowej nie wydano jednak żadnych unormowań, które w sposób bezpośredni określałyby wymagania związane z bezpieczeństwem pracy (np. na podstawie art. 103 pr. górnic.). Zjawisko to należy oceniać jako niepokojące, już od kilku bowiem lat szelf kontynentalny PRL jest przedmiotem badań geologicznych⁵¹.

⁴⁹ Por. np. § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1984 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa pożarowego w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi oraz w zakładach prowadzących roboty wiertnicze z powierzchni.

⁵⁰ Ustawa z dnia 1 grudnia 1961 r. (Dz.U. nr 58, poz. 318 z późn. zm.)

⁵¹ Por. jednak zarządzenia: nr 4 Ministrów: Górnictwa, Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej oraz Prezesa Centralnego Urzędu Geologii z dnia 28 lutego 1977 r. wprowadzające w życie „Tymczasowe przepisy prowadzenia prac wiertniczych i geofizycznych na morzu” (nie publikowane) oraz nr 26 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 8 listopada 1979 r. w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania planów ruchu dla prac wiertniczych i geofizycznych na morzu (nie publikowane). Podstawę wydania zarządzenia nr 4 stanowiły: Prawo

6. Odrębnie należy wreszcie zasygnalizować istnienie pewnej grupy przepisów normujących problematykę bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie górnictwa objętego reżimem prawa górniczego, które nie są wydane na podstawie prawnej rangi ustawowej. Są to tzw. samostne zarządzenia organów administracji gospodarczej (nie tylko państwowej), które są jednak adresowane wyłącznie do jednostek im strukturalnie podporządkowanych. Przeważnie nie są one publikowane w żadnych urzędowych zbiorach. Pomimo iż w znacznej mierze normują one zagadnienia związane z ruchem zakładu górniczego oraz z bezpieczeństwem pracy, to jednak przepisy prawa górniczego nie są powoływane jako ich podstawa prawna. Dotyczy to zwłaszcza art. 104 pr. górń. Przyczyny wspomnianego stanu rzeczy nie są jednak znane. Okoliczności te w istotnym stopniu utrudniają gromadzenie, analizę i systematyzację wspomnianych zarządzeń⁵². Uwagi te w znacznej mierze odnoszą się również do różnych aktów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, podejmowanych na niższych szczeblach zarządzania gospodarką narodową. Sytuacja taka prowadzi jednak do dezintegracji stanu prawnego związanego z bezpieczeństwem pracy w górnictwie. Wspomniane przepisy nie mogą zatem funkcjonować w ramach systemu przewidzianego prawem górnicznym.

III. OCENA

1. Analiza wymienionych przepisów, a zwłaszcza wydanych na podstawie art. 103 i 104 pr. górń., prowadzi do wielu krytycznych wniosków.

A. Unormowania te tworzą system, który jest niezmiernie rozbudowany, obszerny, skomplikowany i mało przejrzysty. Obok aktów rangi ustawowej składają się nań akty wykonawcze wydawane przez centralne i naczelne organy administracji oraz niemała liczba aktów wydawanych na niższych szczeblach zarządzania, których charakter prawotwórczy jest niekiedy wysoce wątpliwy. W sumie liczba aktów wykonawczych do prawa górniczego, które dotyczą bezpieczeństwa pracy, sięga 150.

B. Zwraca uwagę brak powszechnej dostępności do wspomnianych unormowań. Tylko nieliczne z nich zostały bowiem ogłoszone w po-

górnictwa oraz geologiczne, nadto zaś przepisy określające zakres działania byłego Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej. Zarządzenie nr 26 wydano natomiast na podstawie prawa górniczego i geologicznego.

⁵² Por. np. zarządzenie nr 29 Ministra Górnictwa z dnia 29 września 1979 r. w sprawie wyposażenia w kopalniach węgla kamiennego dołowych przenośników taśmowych w urządzenia zabezpieczające przed pożarami (nie publikowane).

wszechnie dostępnych zbiorach (Dziennik Ustaw, Monitor Polski). Niektóre z nich zamieszczono w resortowych dziennikach urzędowych, o ile resort dziennik taki wydaje. Większość z nich ma jednak charakter tzw. prawa powielaczowego. Dotyczy to np. przepisów wydawanych przez Ministra Górnictwa i Energetyki (resort ten nie wydaje dziennika urzędowego). Stan ten nie sprzyja pewności obrotu prawnego.

C. Wiele spośród wspomnianych przepisów zawiera powtórzenie uregulowań zawartych w aktach wyższego rzędu, w tym nawet i w prawie górniczym⁵³. Celowość takiego zabiegu może być kwestionowana, aczkolwiek postulatory stosowania tego rodzaju rozwiązań można czasem spotkać w wypowiedziach przedstawicieli nauk technicznych i praktyki⁵⁴.

D. Daje się zauważyć nadmierna drobiazgowość i szczegółowość regulacji prawnej⁵⁵.

E. Negatywnie wypada ocenić wielostopniowy system subdelegacji normotwórczej oraz istnienie ukrytych subdelegacji⁵⁶.

F. Jako następstwo rozproszenia kompetencji organów powołanych do stanowienia wspomnianych przepisów występuje pozbawione głębszego, jak się wydaje, uzasadnienia zróżnicowanie regulacji prawnej w odniesieniu do tych samych bądź takich samych zakresów odniesienia. Jest to zjawisko szkodliwe społecznie. Pozytywnie natomiast należy ocenić przejmowanie regulacji prawnej, polegające na tym, że niektóre resorty przejmują do stosowania przepisy wydane przez inne organy administracji, dotyczące prac wykonywanych za pomocą tych samych metod oraz w warunkach takich samych lub zbliżonych zagrożeń⁵⁷. Nasuwa się zatem wniosek, że podział kompetencji w zakresie stanowienia przepisów opartych na art. 104 pr. gór. jest błędny.

G. Można stwierdzić fikcję w zakresie podziału kompetencji organów, które zostały powołane do wydawania przepisów wykonawczych do art. 103 pkt 1, 2 oraz 4 i art. 104 pr. gór., gdyż przepisy te normują po części te same zagadnienia. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 103 pr. gór. zawierają bowiem delegacje do unormowania niektórych spraw związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy w trybie art. 104 tego prawa. Trafnie jednak dostrzeżono,

⁵³ Por. np. zarządzenie powołane w przyp. 31.

⁵⁴ A. Szczerowski: *Wytyczne dotyczące struktury i sposobu opracowywania znowelizowania szczegółowych przepisów 17.01.83*. Maszynopis powielony, s. 5.

⁵⁵ Por. zarządzenie Ministra Górnictwa i Energetyki z dnia 28 czerwca 1984 r.

⁵⁶ Por. J. Chłap: *Jakie powinny być górnicze przepisy?* „Bezpieczeństwo Pracy w Górnictwie” 1981, nr 4, s. 33.

⁵⁷ Np. w resorcie rolnictwa i gospodarki żywnościowej przyjęto do stosowania przepisy obowiązujące w omawianym zakresie w resorcie budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych.

że tego rodzaju przekazanie kompetencji normotwórczych (przez Prezesa Rady Ministrów) nie jest zgodne z obowiązującym stanem prawnym⁵⁸. Rozwiązanie to należy zatem ocenić negatywnie.

H. Sytuacja ta powoduje daleko idące konsekwencje, między innymi w zakresie odpowiedzialności za naruszenie wspomnianych przepisów. O ile bowiem naruszenie obowiązków wynikających z unormowań wydanych na podstawie art. 103 pr. gór. może stanowić wykroczenie (por. art. 153 pr. gór.), o tyle uchybienie wymogom określonym art. 104 pr. gór. zagrożone jest w trybie tego prawa wyłącznie sankcjami dyscyplinarnymi⁵⁹. Można stwierdzić, że do pewnego stopnia podział spraw normowanych rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów, wydanymi na podstawie art. 103 pr. gór. oraz w przepisach opartych na art. 104 tego prawa, jest w zasadzie kwestią konwencji (o ile nie przypadku). W świetle art. 115 pr. gór. odpowiedzialność dyscyplinarna jest niezależna od odpowiedzialności karnej, cywilnej i porządkowej. Może to w rezultacie prowadzić do sytuacji, w których za ten sam czyn można ponosić wszystkie wspomniane rodzaje odpowiedzialności. Szczególnie jaskrawo problem ten rysuje się w razie zbiegu odpowiedzialności z tytułu wykroczeń, porządkowej i dyscyplinarnej, zwłaszcza, że ten ostatni rodzaj odpowiedzialności może powodować daleko idące skutki w sferze stosunku pracy (art. 117 pkt 3 i 4 pr. gór.). Naruszenie natomiast wymagań określonych w tzw. samoistnych zarządzeniach resortowych nie może rodzić odpowiedzialności w trybie prawa górniczego. Odpowiedzialność z tego tytułu można ponosić w zasadzie wyłącznie według zasad określonych kodeksem pracy (odpowiedzialność porządkowa). Takie zróżnicowanie kryteriów i podstaw odpowiedzialności zasługuje jednak na krytyczną ocenę.

I. Brak jest przepisów wykonawczych do art. 12 pr. gór., których istnienie umożliwiłoby objęcie zasięgiem prawa górniczego tych sytuacji, w których występują zagrożenia identyczne jak w odniesieniu do robót, których wykonanie podlega prawu górniczemu. Obecna regulacja prawna nie zapewnia zatem dostatecznej nadbudowy prawnej dla tej działalności, m.in. w zakresie wymagań związanych z bezpieczeństwem pracy.

J. Zwraca również uwagę możliwość udzielenia przez niektóre organy (np. Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego) indywidualnych zezwoleń na odstępstwa od reguł zawartych w przepisach bezpieczeństwa

⁵⁸ A. Witosz: *Źródła prawa w zakresie bezpieczeństwa pracy w górnictwie...*, s. 35.

⁵⁹ W zasadzie odmiennie T. Piódowski: *Górnictwo i przepisy...*, s. 439; por. także: *Prawo górnicze...*, s. 240.

i higieny pracy⁶⁰. Brak informacji dotyczącej praktyki stosowania tego rodzaju rozwiązań. Można jednak spotkać się z poglądami, że rozwiązanie to wymaga zmiany⁶¹.

K. Obowiązująca regulacja prawna stanowi pomieszczenie unormowań odnoszących się do bezpieczeństwa pracy, bezpieczeństwa powszechnego, obrony itp. (np. w odniesieniu do środków strzałowych). Należałoby zatem rozważyć, czy istnieje możliwość rozdzielenia tych sfer regulacji.

L. W niemałym stopniu omawiane przepisy określają wymagania związane z technologią prac wykonywanych w zakładach górniczych. Wprawdzie pośrednio formułują one obowiązki związane z bezpieczeństwem i higieną pracy, jednakże zabieg polegający na podniesieniu zasad techniki i technologii do rangi normatywnej nie wydaje się trafny, zwłaszcza z punktu widzenia omawianej problematyki. Tego rodzaju oceny można spotkać również w wypowiedziach przedstawicieli nauk technicznych⁶².

M. W związku z powyższymi uwagami godną rozważenia wydaje się propozycja rezygnacji z normowania problematyki bezpieczeństwa i higieny pracy przepisami wykonawczymi do art. 104 pr. górń. Wydaje się również, że szczegółowe zasady prowadzenia ruchu i gospodarki złożem w zakładach górniczych winny zostać określone w całkiem odmienny sposób. Przede wszystkim należałoby dążyć do wyeliminowania ze wspomnianych przepisów tych kwestii, które odnoszą się do bezpieczeństwa pracy. Pojawił się również postulat zastąpienia „szczegółowych przepisów” odesłaniem do systemu norm, określonego ustawą z dnia 27 listopada 1961 r. o normalizacji⁶³. Wymaga to jednak badań związanych z ustaleniem normatywnych funkcji tych ostatnich. Należy też ustalić, w jakim stopniu system ten jest zupełny. Być może realizacja takiego zamiaru pozwoliłaby na ograniczenie liczby i objętości omawianych przepisów, co z kolei powinno prowadzić do wyeliminowania zbędnej kazuistyki i wprowadzenia rozwiązań o charakterze ogólnym⁶⁴.

N. Niezupełnie jasno rysuje się także problem podziału kompetencji w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem i higieną pracy w zakładach górniczych, sprawowanego przez urzędy górnicze oraz Państwową In-

⁶⁰ Por. np. § 132 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1984 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa pożarowego w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi oraz w zakładach prowadzących roboty wiertnicze z powierzchni.

⁶¹ J. Chłap: *Jakie powinny...*, s. 34; A. Szczurowski: *Wytyczne...*, s. 5.

⁶² A. Szczurowski: *Wytyczne...*, s. 2.

⁶³ Dz.U. nr 53, poz. 298.

⁶⁴ J. Chłap: *Jakie powinny...*, s. 34 i nast.

spekcję Pracy, ponieważ w pewnym zakresie właściwość tych organów pokrywa się ze sobą. Zagadnienie to wykracza jednak poza ramy tematu. Wystarczy zatem poprzestać na jego sygnalizacji⁶⁵.

2. Dokonana dotąd ocena nie może być uznana za wyczerpującą, gdyż odnosi się ona jedynie do górnictwa podlegającego prawu górnictwemu. W świetle zaś poczynionych wcześniej spostrzeżeń nie budzi wątpliwości, że dekret z dnia 6 maja 1953 r. nie obejmuje swym zasięgiem wszystkich możliwych form korzystania przez człowieka z wnętrza ziemi (górotworu). Funkcjonuje zatem wspomniany już podział na górnictwo regulowane prawem górnictwem oraz to, które pozostaje poza jego zasięgiem, nie wydaje się bowiem możliwe — nawet przy najbardziej wąskim rozumieniu terminu „górnictwo” — utożsamienie go jedynie z tymi działaniami, które są przedmiotem regulacji zawartej we wspomnianym dekrete. Zawsze zatem część zachowań stanowiących desygnaty pojęcia „górnictwo” pozostanie poza ramami prawa górnictwem, dyskusyjny zaś może być tylko jej rozmiar.

Aktualny stan prawny w pełni potwierdza zasadność prezentowanego punktu widzenia. *De lege lata* obowiązują bowiem dwa niezależne od siebie zespoły przepisów regulujących bezpieczeństwo i higienę pracy w górnictwie. Ich istnienie uwarunkowane jest regułą zawartą w art. VII pkt 8 przepisów wprowadzających kodeks pracy, stosownie do której kodeks ten nie narusza przepisów prawa górnictwem. W sumie zatem, obok autonomicznej regulacji prawnej opartej na dekrete z dnia 6 maja 1953 r., źródłem prawa w odniesieniu do bezpieczeństwa i higieny pracy jest w pozostałym zakresie kodeks pracy i przepisy wydane na jego podstawie.

Zróznicowanie to, pomijając na razie ocenę jego zasadności, cechuje niezmiernie istotny mankament. O ile bowiem regulacja prawna odnosząca się do bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie jest, stosownie do poczynionych ustaleń, niezmiernie szczegółowa i nadmiernie roz-

⁶⁵ Kwestie te normują: art. 148 pr. górn., dekret z dnia 21 października 1954 r. o urzędach górniczych oraz ustawa z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. 1985, nr 54, poz. 276) wraz z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 1983 r. w sprawie zasad współdziałania organów nadzoru i kontroli warunków pracy z Państwową Inspekcją Pracy (Dz.U. nr 19, poz. 83). Por. także ustawę z 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy oraz uwagi A. Witosza: *Nadzór nad bezpieczeństwem i higieną pracy w górnictwie w świetle ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*. PUG 1981, nr 10—12, s. 237 i nast. Sprawy tych dotyczy również porozumienie w sprawie szczegółowych zasad współdziałania organów Państwowej Inspekcji Pracy z urzędami górniczymi zawarte w dniu 28 października 1982 r. w Katowicach pomiędzy Głównym Inspektorem Pracy i Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego (nie publikowane).

budowana, o tyle w odniesieniu do drugiego z wyodrębnionych zakresów sytuacja przedstawia się diametralnie odmiennie. Brak bowiem w zasadzie szczegółowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Mankamentu, o którym mowa, nie może usunąć odesłanie do ogólnych przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy zamieszczone w § 19 uchwały nr 34 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 1975 r. w sprawie gospodarki zasobami złóż kopalin, których wydobywanie nie podlega prawu górnictwu⁶⁶, albowiem te ostatnie nie uwzględniają specyfiki górnictwa i występujących w ramach tej gałęzi zagrożeń. Nader zaś fragmentaryczne rozwiązanie przynosi w interesującej nas materii zarządzenie nr 5 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 16 marca 1981 r. w sprawie stosowania przepisów technicznych eksploatacji złóż kopalin, których wydobywanie nie podlega prawu górnictwu⁶⁷. Z jednej strony bowiem odnosi się ono do zagadnień wiążących się z technicznymi problemami eksploatacji i reguły dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy schodzą w nim na dalszy plan, z drugiej zaś strony ma ono ograniczony zasięg, gdyż wydane zostało na podstawie § 18 wspomnianej uchwały, co — biorąc pod uwagę treść jej § 1 — wskazuje, że odnosi się ono do jednostek gospodarki uspołecznionej. W innych przypadkach⁶⁸ problem nie został w ogóle dostrzeżony. Wątpliwości budzić może jedynie rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z dnia 21 marca 1970 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach przemysłu torfowego⁶⁹, wydane na podstawie ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o gospodarowaniu terenami torfowymi⁷⁰. Wydaje się, że oba wspomniane akty utraciły moc obowiązującą, aczkolwiek art. 51 pkt 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷¹ odnosi się wyraźnie tylko do drugiego z nich.

Przedstawione dotąd w największym skrócie uwagi charakteryzujące regulację prawną bezpieczeństwa i higieny pracy w ramach górnictwa nie podlegającego przepisom prawa górniczego dostatecznie uzasadniają twierdzenie, że stan dotychczasowy nie zasługuje na aprobatę. Podstawowym mankamentem wspomnianej regulacji jest niewątpliwie jej szczupłość i niekompletność. Powoduje to, że w odniesieniu do górnictwa rozpatrywanego jako całość zaznacza się wyraźna, niczym nie uza-

⁶⁶ Mon. Pol. nr 6 poz. 33 z późn. zm.

⁶⁷ Dziennik Urzędowy Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych nr 1, poz. 5.

⁶⁸ Np. w ramach prawa wodnego.

⁶⁹ Dz.U. nr 9, poz. 75.

⁷⁰ Dz.U. nr 31, poz. 137.

⁷¹ Dz.U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.

sadniona, „asymetria”. Zróznicowania zaś ochrony życia i zdrowia ludzkiego w procesie pracy nie można dokonywać na podstawie względów formalnych. O tym bowiem, czy prawa i obowiązki stron stosunku prawnego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy mają zostać ukształtowane w sposób analogiczny lub zbliżony, decydować winno występowanie tych samych albo zbliżonych zagrożeń oraz metod (technologii) działania, nie zaś stopień szczegółowości regulacji prawnej i stosunkowo arbitralne podziały na poszczególne grupy surowców mineralnych. Trudno dostrzec jakiegokolwiek racjonalne argumenty przemawiające za tym, aby różnicować zakres ochrony życia i zdrowia ludzkiego w zależności od tego, czy w rachubę wchodzi działalność regulowana prawem górniczym, czy innymi aktami prawnymi odnoszącymi się do działalności człowieka w ramach skorupy ziemskiej.

Spostrzeżenie powyższe przekonywająco ilustruje przykład kopalni warunkowo podlegających prawu górniczemu⁷². Pomijając zbędne w tym miejscu szczegóły, wskazać można na częste przypadki, gdy wydobywanie tej samej kopaliny z różnych złóż odbywać się będzie raz w trybie prawa górniczego, innym zaś razem z pominięciem jego zasad⁷³. W zależności od tego sygnalizowane już szczegółowe przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy, wydane na podstawie prawa górniczego znajdują zastosowanie czy też nie. Otrzymujemy zatem w konsekwencji efekt, w którym działalność prowadzona w ramach tej samej przestrzeni (wnętrze ziemi), za pomocą tych samych lub bardzo zbliżonych metod i w tych samych w zasadzie celach uregulowana jest, jeśli chodzi o bezpieczeństwo i higienę pracy, w jednym przypadku wyczerpująco, innym zaś razem pozbawiona w zasadzie jakiegokolwiek regulacji prawnej. Stan taki bezspornie nie zasługuje na aprobatę i dążyć należy do jego zmiany.

Podstawowy wniosek *de lege ferenda* dotyczyć musi zatem, co wynika z dotychczasowych spostrzeżeń, zakresu regulacji prawnej. Winien on zostać rozszerzony w tym znaczeniu, że przepisy normujące bezpieczeństwo pracy należałoby odnieść do wszystkich rodzajów górnictwa, bez względu na to, jaki akt prawny działalność taką *de lege lata* reguluje. Wspomniany cel osiągalny jest za pomocą dwóch różnych sposobów, można bowiem jako jedną alternatywę widzieć rozszerzenie

⁷² Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1978 r. w sprawie objęcia przepisami prawa górniczego kopalni nie wymienionych w tym prawie oraz w sprawie wydobywania kopalni przez posiadacza gruntu na własne potrzeby (Dz.U. nr 15, poz. 65).

⁷³ Jest to skutkiem tego, iż „stwierdzenie” dokonywane przez właściwy organ administracji państwowej, o którym mowa w § 2 powoływanego wyżej rozporządzenia, odnosi się do indywidualnie oznaczonego złoża, nie zaś do kopaliny określonej rodzajowo.

zakresu aktualnie obowiązującego prawa górniczego tak, aby jednym aktem prawnym lub też spójnym systemem kilku aktów objąć całość kształt górnictwa. Możliwe jest również rozwiązanie, w myśl którego ujednociony zostałby system źródeł prawa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. To ostatnie zagadnienie wymaga odrębnych pogłębionych badań, na które nie zezwalają ramy opracowania. Kilka uwag poświęcić natomiast trzeba alternatywie pierwszej, wyraźnie jednak zastrzegając, że również tego problemu niepodobna wyczerpać.

Punkt wyjścia winno być przypomnienie oczywistego faktu, iż liczba i rodzaje form działania człowieka w ramach skorupy ziemskiej wykazują stałą tendencję wzrostową. Nie ulega też wątpliwości, że każde z tych działań wymaga należytej regulacji prawnej. Aby skutek ten mógł zostać osiągnięty, nieodzowne wydaje się sięgnięcie do elastycznej formuły górnictwa mogącej, co ważne, nie tylko objąć działania aktualne, ale także przyszłe, spodziewane formy korzystania z zasobów skorupy ziemskiej⁷⁴. Niepodobna zatem ograniczyć zasięg prawa górniczego, jak to ma miejsce dotychczas, jedynie do wydobywania kopalin. Poza tak ukształtowanym zakresem pozostają bowiem sygnalizowane już liczne rodzaje działań, które ze względu na przestrzeń i stosowane metody muszą być zaliczone do górnictwa.

Oczywistą konsekwencją powyższego założenia staje się w dalszej kolejności konieczność ujednoczenia przepisów regulujących bezpieczeństwo i higienę pracy, brak bowiem uzasadnienia istniejących dotychczas formalnych podziałów. Zabieg taki nie może jednak polegać na mechanicznym rozciągnięciu reguł obowiązujących dotąd w obrębie stosunków regulowanych prawem górniczym na pozostałe zakresy odniesienia. Przemawiają przeciwko niemu zarówno wskazywane dotąd mankamenty tych reguł, jak i inne okoliczności. Wśród tych ostatnich wymienić należy zwłaszcza różnice będące skutkiem stosowania niejednorodnych sposobów eksploatacji (korzystania) z wnętrza ziemi. Stąd też nieodzowne wydaje się zróżnicowanie praw i obowiązków stron stosunku prawnego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w zależności od tego, czy w rachubę wchodzi górnictwo podziemne, odkrywkowe czy prowadzone za pomocą otworów wiertniczych. Konstrukcja takiego aktu czy też ich systemu jest przy tym sprawą dalszą i jako problem techniki legislacyjnej może być na razie pominięta.

⁷⁴ W tym kierunku zmiierzają rozwiązania przyjęte w nowych ustawodawstwach górniczych innych krajów. Por. A. Witosz: *Podstawy ustawodawstwa górniczego w ZSRR*. PUG 1976, nr 12, s. 345 i nast.; A. Lipiński: *Przedmiot austriackiego prawa górniczego*. „Przegląd Górniczy” 1976, nr 6, por. również § 1 pkt c prawa górniczego NRD z 12 maja 1969 r. (Gesetzblatt t. I, nr 5, s. 29).

Do rozważenia pozostaje również możliwość oderwania się od sposobów eksploatacji jako kryterium różnicującego poszczególne elementy przyszłej regulacji prawnej. Wówczas należałoby poszukiwać innych przesłanek podziału. Mogłyby nimi być na przykład rodzaje pojawiających się typowych zagrożeń. Problem ten wymaga wszakże szczególnych badań i nie może być w tym miejscu rozwinięty.

Александр Липиньски, Рышард Микош

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ПРАВОВОГО СОСТОЯНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ГИГИЕНЫ ТРУДА В ГОРНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Резюме

Предметом работы является анализ и оценка действующего в настоящее время законодательства в области безопасности и гигиены труда в горной промышленности. Исходной точкой послужили замечания об определении понятий „безопасность и гигиена труда”, а также „горная промышленность”, т.к. они до сих пор понимаются неоднозначно. В аналитической части работы авторы пытаются систематизировать правовые акты, регулирующие проблематику безопасности и гигиены труда в горной промышленности. Подавляющее большинство представленных в ней замечаний относится к горной промышленности, подчиняющейся горному уставу. В остальных же областях правовая регуляция выглядит исключительно скромно.

На основе проведенных наблюдений сформулировано несколько генеральных выводов, представленных в заключительной части работы. Из них следует, что в горной промышленности, охваченной действием горного устава, правовая регуляция несоизмеримо сильно расширена, сложна и расплывчата. Часть действующих актов не была опубликована в официальных сводах, что усложняет их должное применение. В рамках этой системы отсутствует четкая интегрирующая мысль, т.к. с одной стороны, функционирует расширенный многоступенчатый комплекс нормообразовательных делегаций и субделегаций, а с другой стороны, компетенции органов, призванных устанавливать правовые положения, в значительной степени рассеяны.

Приведенные сомнения, а кроме того, многие другие недостатки, представляют собой достаточное обоснование постулата о необходимости фундаментальной перестройки правил безопасности и гигиены труда в горной промышленности.

Aleksander Lipiński, Ryszard Mikosz

ANALYSE UND BEWERTUNG DES IM BEREICH DER ARBEITSSICHERHEIT
GELTENDEN RECHTSZUSTANDS
IM BERGBAUWESEN

Zusammenfassung

Gegenstand des Aufsatzes sind die Analyse und Bewertung der derzeit geltenden Gesetzgebung zur Arbeitssicherheit und -hygiene im Bergbauwesen. Den Ausgangspunkt bilden die Bestimmung des Umfangs der Begriffe „Arbeitssicherheit“ und „Arbeitshygiene“ betreffende Bemerkungen, denn beide werden bisher nicht einheitlich verstanden. Der analytische Teil des Aufsatzes stellt einen Versuch dar, die die Problematik der Arbeitssicherheit und -hygiene im Bergbauwesen regelnden Rechtsakte zu systematisieren. Die deutliche Mahrheit der in dieser enthaltenen Bemerkungen bezieht sich auf den dem Montanrecht unterliegenden Bergbau. Im übrigen Bereich ist die Rechtsregelung ungemein bescheiden.

Die im Rahmen der Analyse gemachten Feststellungen stellten die Grundlage zur Formulierung einiger genereller Schlußfolgerungen dar, die im zusammenfassenden Teil präsentiert wurden. Aus ihnen geht hervor, daß im Rahmen des durch das Montanrecht normierten Bergbauwesens die Rechtsregelung ungemein ausgebaut, breit, kompliziert und wenig durchsichtig ist. Ein Teil der geltenden Akte wurde nicht in den amtlichen Sammlungen veröffentlicht, was natürlich ihre entsprechende Anwendung erschwert. Im Rahmen des „Systems“ fehlt ein deutlicher Integrationsgedanke, denn einerseits funktioniert ein mehrstufiges Ensemble von normenbildenden Delegierungen und Subdelegierungen, andererseits sind die Kompetenzen der zur Aufstellung von Vorschriften befugten Organe stark zerstreut.

Die angeführten Zweifel und über diese hinaus weitere Mängel stellen eine hinreichende Begründungsvoraussetzung dafür dar, einen gründlichen Umbau der auf die Arbeitssicherheit und -hygiene im Bergbauwesen bezogenen Regelungen zu postulieren.