Wojciech Radecki

O koncepcji górniczych przepisów karnych

Prawne Problemy Górnictwa 1617, 104-120

1995

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

„Problemy Prawne Górnictwa". T. 16/17. Katowice 1995
Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 1473

Wojciech Radecki

O koncepcji górniczych przepisów karnych

1. Uwagi wprowadzające

Górnictwo jest tą dziedziną gospodarki, która z wielu powodów wymaga bardzo szczegółowej reglamentacji prawnej. Trzy z nich wydają mi się najważniejsze. Po pierwsze, praca w górnictwie jest z natury swej niebezpieczna, wymaga zatem bardzo szczegółowych przepisów o bezpieczeństwie pracy. Po drugie, górnictwo oznacza zawsze poważną ingerencję w środowisko, stąd też niezbędne są przepisy o ochronie środowiska w górnictwie. Po trzecie wreszcie, w górnictwie mamy do czynienia z olbrzymim majątkiem narodowym, którego nieracjonalna eksploatacja może prowadzić do marnotrawstwa i strat gospodarczych, wobec czego konieczna jest reglamentacja także ekonomicznych aspektów górnictwa.

Waga wchodzących w rachubę interesów indywidualnych i zbiorowych, które mogą zostać zagrożone lub naruszone w następstwie działalności górniczej, w pełni usprawiedliwia sięgnięcie w górnictwie do najostrzejszego środka przymusu państwowego, jakim jest odpowiedzialność typu penalnego. Używam tego ostatniego określenia nieprzypadkowo. Chodzi bowiem o to, że samo pojęcie „odpowiedzialność karna" (a wobec tego i pojęcie „przepisy karne") nie jest jednoznaczne i w odniesieniu do górnictwa może obejmować co najmniej cztery postacie odpowiedzialności prawnej:

1) **odpowiedzialność za przestępstwa** — są głosy, że tylko odpowiedzialność za przestępstwa stypizowane w kodeksie karnym lub w innej ustawie zasługuje na miano odpowiedzialności karnej. Nie podzielam trafności tego poglądu i do odpowiedzialności karnej zaliczam także:

2) **odpowiedzialność za wykroczenia.** Przyjmuję założenie, podzielane przez większość autorów zajmujących się problematyką penalną, że pomiędzy przestępstwami a wykroczeniami nie ma różnic, które uzasadniałyby przekonanie o ich jakościowej odmienności. Wszystkie czyny zagrożone karą są czynami jakościowo tożsamymi właśnie z tytułu zagrożenia karą i wspólnej im cechy społecznego niebezpieczeństwa[1].

Jeszcze szersze pojmowanie odpowiedzialności karnej prowadzi do włączenia w jej obręb trzeciej formy odpowiedzialności typu penalnego, jaką jest:

3) **odpowiedzialność dyscyplinarna.** Wprawdzie pojęcie odpowiedzialności dyscyplinarnej bardziej wiąże się z szeroko rozumianym prawem pracy niż z prawem karnym, ale odnotować wypadnie poglądy zaliczające prawo dyscyplinarne do prawa karnego, gdyż prawo dyscyplinarne ma również na celu zwalczanie za pomocą kar czynów (przewinień dyscyplinarnych), które ustawodawca uznał za niepożądane dla danego układu stosunków społecznych[2].

Znacznie więcej wątpliwości budzi natomiast:

4) **odpowiedzialność za delikty administracyjne,** występujące w naszym prawie w dwóch postaciach:

a) odpowiedzialności z tytułu kar pieniężnych wymierzanych na postawie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowania środowiska (Dz. U. nr 3, poz. 6 ze zmianami) oraz ustawy z 24 października 1974 r. — Prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230 ze zmianami);

b) odpowiedzialności na podstawie ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. nr 32, poz. 131).

Co się tyczy pierwszej, doczekała się ona wielu opracowań, aczkolwiek stanowiska poszczególnych autorów różnią się znacznie. Szczegóły wypadnie w tym miejscu pominąć, odsyłając do innych prac[3] i poprzestać na tych wypowiedziach, których przedmiotem jest stosunek tej odpowiedzialności do odpowiedzialności karnej w ścisłym tego słowa znaczeniu. Nie zadowalają dwa skrajnie przeciwstawne stanowiska: z jednej strony, że mamy tu do czynienia z faktycznym przyjęciem przez ustawodawcę koncepcji odpowiedzialności

[1] J. Skupiński *Model polskiego prawa o wykroczeniach.* Wrocław—Warszawa—Kraków 1974, s. 20.

[2] Tak W. Świda: *Prawo karne.* Warszawa 1986, s. 16.

[3] Zob. zwłaszcza *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz.* Red. J. Sommer. Wrocław 1993, s. 135—145.

karnej osób prawnych[4] i z drugiej, że tego rodzaju kary nie mają nic wspólnego z odpowiedzialnością karną za przestępstwa[5]. Nie ulega chyba wątpliwości, że te kary są „surogatem" nie znanej w naszym prawie instytucji odpowiedzialności karnej osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, aczkolwiek kiedy w kwietniu 1993 r. w trakcie kolejnej nowelizacji ustawy o ochronie środowiska uznano „osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą" za „jednostki organizacyjne" w rozumieniu tej ustawy oraz rozciągnięto możliwość wymierzania kar pieniężnych za usuwanie i niszczenie zieleni na osoby fizyczne, kary pieniężne stały się formą odpowiedzialności stosowaną także wobec osób fizycznych.

Natura prawna kar przewidzianych w ustawie o obszarach morskich jest wielce niejasna. Niewątpliwie weszły one w miejsce przewidzianych wcześniej kar z przestępstwa i wykroczenia i od początku zostały pomyślane jako sankcje dotykające nie tylko armatorów (art. 55 ust. 1), ale i inne podmioty (art. 55 ust. 2 i art. 56). Kary pieniężne przewidziane w tej ustawie zapewne można nazwać karami administracyjnymi ze względu na czysto administracyjny tryb ich wymierzania, ale biorąc pod uwagę pewne względy historyczne (będzie o nich jeszcze mowa), trudno zakwestionować tezę, że mamy tu do czynienia z odpowiedzialnością prawną typu penalnego.

Zadaniem tego szkicu będzie zbadanie, które z tych form odpowiedzialności penalnej były, są i będą (czy też powinny być) stosowane w górnictwie. Rozważania ująłem pod kątem teoretycznym, nie wchodząc zbyt szczegółowo w analizę przepisów obowiązujących, które wkrótce i tak ulegną zmianie. Podkreślić wszak wypadnie, że analizy te mają znaczenie nie tylko dla prawa górniczego i geologicznego, ale także (a może i przede wszystkim) są ważne z punktu widzenia przyszłej kodyfikacji karnej (włączając prawo wykroczeń) oraz generalnej regulacji prawa ochrony środowiska, dlatego oczekiwane uchwalenie nowego prawa górniczego i geologicznego nie pociągnie za sobą ich pełnej dezaktualizacji.

2. Ewolucja górniczych przepisów karnych

Aby nie sięgać zbyt daleko w przeszłość, rozpocznę od rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 listopada 1930 r. Prawo górnicze (Dz. U.

[4] L. Tyszkiewicz: *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*. Katowice 1974, s. 170.

[5] W. Wolter: *Nauka o przestępstwie*. Warszawa 1973, s. 50.

nr 85, poz. 654). Jego bardzo obszerny dział XII: *Postanowienia karne* przewidywał odpowiedzialność za czyny nazwane „przestępstwami" (aczkolwiek według dzisiejszego nazewnictwa większość z nich określilibyśmy mianem „wykroczeń), podzielone na dwie grupy:

— przestępstwa administracyjne (art. 229—263), za które kary (zasadniczo grzywny, wyjątkowo aresztu do 3 miesięcy) wymierzały władze górnicze; wśród tych wykroczeń znajdowały się m.in. czyny polegające na zaniedbaniu obowiązku powiadomienia o robotach górniczych, niestosowanie się do przepisów bezpieczeństwa, niestosowanie się do zarządzeń i poleceń organów górniczych,

— przestępstwa podlegające właściwości sądów (art. 265—270), w tym tzw. nielegalne kopalnictwo zagrożone aresztem do 3 miesięcy, a jeżeli wydobycie prowadzone było za pomocą specjalnych przyrządów lub urządzeń — więzieniem do 6 miesięcy (art. 265) z możliwością orzeczenia zniszczenia lub konfiskaty tych przyrządów i urządzeń, choćby nie stanowiły własności sprawcy (art. 268).

Kodeks karny z 1932 r. przewidywał tylko jedno przestępstwo związane bezpośrednio z górnictwem: sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego przez uszkodzenie lub nadużycie urządzeń ochronnych w kopalniach (art. 217 § 1 lit. a).

Po II wojnie światowej sprawy górnictwa zostały uregulowane nadal obowiązującym dekretem z 6 maja 1953 r. Prawo górnicze. Dekret ten w brzmieniu pierwotnym (Dz. U. nr 29, poz. 113) w dziale IX: *Przepisy karne* przewidywał odpowiedzialność za:

1) **przestępstwa:**

a) wydobywanie kopaliny bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom (art. 133 ust. 1, zagrożone więzieniem do 2 lat lub aresztem do 2 lat),

b) poszukiwanie kopalin, których poszukiwanie zastrzeżone było wyłącznie dla organów państwowej służby geologicznej (art. 133 ust. 2, zagrożone więzieniem do 2 lat lub aresztem do 2 lat),

w obu wypadkach sąd mógł orzec przepadek urządzeń i narzędzi użytych do wydobywania albo poszukiwania kopaliny, choćby nie stanowiły własności sprawcy (art. 133 ust. 4); ostrze tych postanowień łagodził art. 133 ust. 3, który w przypadkach mniejszej wagi upoważniał sąd do zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary albo uwolnienia od kary,

c) wydobywania kopaliny w sposób zabroniony przez prawo górnicze lub przepisy wykonawcze albo w sposób sprzeczny z zasadami techniki górniczej (art. 134 ust. 1, zagrożone więzieniem do 2 lat lub aresztem do 2 lat) z wypadkiem kwalifikowanym przez powstanie znacznej szkody dla gospodarki narodowej (art. 134 ust. 2, zagrożone więzieniem od 2 do 10 lat),

d) prowadzenie ruchu zakładu górniczego wbrew zarządzeniu okręgowego urzędu górniczego wydanemu ze względu na bezpieczeństwo zakładu górniczego lub inny ważny interes społeczny (art. 135 ust. 1, zagrożone więzieniem do 2 lat lub aresztem do 2 lat) z wypadkiem kwalifikowanym przez powstanie znacznej szkody (art. 135 ust. 2, zagrożone więzieniem od 2 do 10 lat);

2) **wykroczenia:**

a) przeciwko nakazom uzyskania zezwolenia okręgowego urzędu górniczego na poszukiwanie złóż kopalin oraz zawiadomienia tego urzędu o odkryciu złoża kopaliny, choćby przypadkiem (art. 136, zagrożone karą pracy poprawczej do 3 miesięcy lub grzywny do 3000 zł wymierzanej w zwykłym trybie przez kolegia orzekające),

b) przeciwko licznym przepisom górniczym (art. 137 ust. 1), przy czym zasadniczo wykroczenia te zagrożone były karą pracy poprawczej do 3 miesięcy lub grzywny do 3000 zł wymierzaną w specjalnym trybie przez okręgowy urząd górniczy z możliwością złożenia odwołania do Wyższego Urzędu Górniczego (art. 137 ust. 2 i 3), ale jeżeli urząd widział potrzebę wymierzenia kary surowszej, kierował sprawę na drogę postępowania sądowego, w którym wymierzało się karę aresztu do 3 miesięcy i grzywny do 3000 zł albo jedną z nich (art. 138).

Nowelizacja prawa górniczego i wydanie dwa lata później pierwszego tekstu jednolitego (Dz. U. 1955, nr 10, poz. 65) nie zmieniły (poza numeracją) przepisów karnych.

Kolejne nowelizacje doprowadziły do wydania drugiego tekstu jednolitego (Dz. U. 1961, nr 23, poz. 113), którego dział XI obejmował przepisy karne. Utrzymane zostało przestępstwo wydobywania kopaliny bez zezwolenia lub wbrew jego warunkom (art. 134 ust. 1) z możliwością orzeczenia przepadku narzędzi i przedmiotów (art. 134 ust. 3), ale także z możliwością zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary lub uwolnienia od kary (art. 134 ust. 2). Nie powtórzono natomiast przestępstwa poszukiwania kopalin, których poszukiwanie zastrzeżone było do wyłącznej właściwości państwowej służby geologicznej, co wiązało się z wejściem w życie ustawy z 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz. U. nr 52, poz. 303), gdzie tego rodzaju naruszenia stały się wykroczeniami.

Utrzymano natomiast dwa dalsze przestępstwa: wydobywanie kopaliny w sposób zabroniony lub sprzeczny z zasadami techniki górniczej (art. 135 ust. 1) z wypadkiem kwalifikowanym przez znaczną szkodę dla gospodarki narodowej (art. 135 ust. 2) oraz prowadzenie ruchu zakładu górniczego wbrew zarządzeniu o wstrzymaniu (art. 136 ust. 1) z wypadkiem kwalifikowanym przez znaczną szkodę (art. 136 ust. 2). Sankcje za te przestępstwa nie zmieniły się w porównaniu z tekstem pierwotnym.

Co się tyczy wykroczeń, pominięto wykroczenia związane z poszukiwaniem kopalin (co związane było z wejściem w życie prawa geologicznego) i uregulowano tylko typowe wykroczenia górnicze (art. 137 ust. 1), zagrożone już karą aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 4500 zł. Kary wymierzały — w trybie określonym przez Radę Ministrów — okręgowe urzędy górnicze, a odwołanie przysługiwało do Wyższego Urzędu Górniczego, który orzekał ostatecznie (art. 137 ust. 2). Wyeliminowano orzecznictwo sądowe w sprawach o wykroczenia górnicze. Pojawiło się natomiast nowe rozwiązanie w art. 137 ust. 4, według którego okręgowy urząd górniczy w wypadku nieznacznej szkodliwości społecznej wykroczenia mógł zaniechać wszczęcia postępowania, jeżeli za czyn ten wymierzona już została kara dyscyplinarna. Artykuł 138 wprowadził trzyletni okres, po którym orzeczenie o ukaraniu należało uznać za niebyłe.

Kodeks karny z 1969 r. powtórzył typizację przestępstwa sprowadzenia niebezpieczeństwa powszechnego przez uszkodzenie lub unieruchomienie m.in. urządzeń ochronnych w kopalniach (art. 140 § 1 pkt 4 k.k.).

Kolejna zmiana przepisów o wykroczeniach górniczych nastąpiła z dniem 1 stycznia 1972 r. wraz z wejściem w życie aktów kodyfikacyjnych prawa wykroczeń, tj. kodeksu wykroczeń, kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń. Artykuł VIII § 1 przepisów wprowadzających kodeks wykroczeń znowelizował art. 137 pr. górn. w ten sposób, że wyodrębnił dwie grupy wykroczeń górniczych:
— poważniejsze w art. 137 ust. 1, zagrożone aresztem do 3 miesięcy lub grzywną do 5000 zł,
— inne w art. 137 ust. 2, zagrożone tylko grzywną do 5000 zł.

Artykuł VIII przekazał orzekanie kolegiom specjalnym przy urzędach górniczych, poddając je w całości przepisom kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. W związku z poddaniem wykroczeń górniczych zasadom kodyfikacji skreślony został art. 138 pr. górn. Usunięto także instytucję prawa górniczego zezwalającą na zastąpienie odpowiedzialności za wykroczenia odpowiedzialnością dyscyplinarną, gdyż stała się ona zbędna wobec generalnego uregulowania tej kwestii w art. 40 i 41 k.w., które w każdej sprawie pozwalają na rezygnację ze złożenia wniosku o ukaranie lub z prowadzenia postępowania o wykroczenie i poprzestanie na środkach przewidzianych m.in. w postępowaniu dyscyplinarnym. Regulację tę stosuje się także w sprawach o wykroczenia górnicze.

Następna duża nowelizacja prawa górniczego została przeprowadzona w listopadzie 1977 r., po czym ogłoszony został trzeci tekst jednolity (Dz. U. 1978, nr 4 poz. 12). Zmiany przepisów karnych okazały się bardzo poważne. W dziale XIII: *Przepisy karne* pominięto przepisy o przestępstwach, pozostawiając tylko wykroczenia. W art. 153 (nowa numeracja) utrzymano wprowadzony w 1972 r. podział na dwie grupy wykroczeń, ale w związku

z pominięciem przestępstw ujęto ten artykuł inaczej. Najpoważniejsze wykroczenia z art. 153 ust. 1 zagrożone aresztem do 3 miesięcy lub grzywną do 5000 zł objęły:

1) wydobywanie kopaliny bez zezwolenia wymaganego przez przepisy prawa górniczego lub wbrew wyrunkom zezwolenia (odpowiednik dawnego przestępstwa z art. 133 ust. 1 tekstu pierwotnego, art. 130 ust. 1 pierwszego i art. 134 drugiego tekstu jednolitego),

2) nieprzestrzeganie najważniejszych nakazów i zakazów bezpieczeństwa,

3) prowadzenie ruchu zakładu górniczego bez zatwierdzonego planu ruchu albo niezgodnie z planem,

4) niedopełnienie obowiązku ostrzeżenia o niebezpieczeństwie.

Pozostałe wykroczenia z art. 153, ust. 2 zagrożone tylko karą grzywny do 5000 zł objęły:

1) nieprzestrzeganie innych nakazów i zakazów,

2) niezawiadomienie o niebezpieczeństwie,

3) niesporządzenie planu ruchu lub nieprzedłożenie go do zatwierdzenia,

4) bezprawne wykonywanie czynności kierownictwa lub dozoru ruchu,

5) bezprawne wykonywanie czynności mierniczych i geologicznych,

6) niestosowanie się do zarządzeń okręgowego urzędu górniczego, w tym do zarządzenia o wstrzymaniu ruchu (w tej drugiej części jest to odpowiednik przestępstwa z art. 135 tekstu pierwotnego, art. 132 pierwszego i art. 136 drugiego tekstu jednolitego).

Z trzech przestępstw górniczych znanych poprzednio dwa stały się wykroczeniami (art. 153 ust. 1 pkt 1 i art. 153 ust. 2 pkt 6), a trzecie — wydobywanie kopaliny w sposób sprzeczny z przepisami lub zasadami techniki górniczej — zostało pominięte w ogóle.

W tym samym czasie, w którym dokonywano tamtej nowelizacji prawa górniczego, ukazała się ustawa z 17 grudnia 1977 r. o szelfie kontynentalnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. nr 37, poz. 164). Uznała ona zasoby naturalne polskiego szelfu za własność państwa (art. 3 ust. 1) i zastrzegła państwu wyłączne prawo badania, poszukiwań oraz wydobywania i wykorzystywania tych zasobów (art. 3 ust. 2). Wykonywanie wszelkich badań polskiego szelfu oraz poszukiwanie, wydobywanie i wykorzystywanie jego zasobów ustawa uzależniła od zezwolenia Prezesa Centralnego Urzędu Geologii. Z związku z tymi regulacjami pozostawały przepisy karne tej ustawy, które stypizowały trzy przestępstwa:

— prowadzenie badań lub poszukiwań albo wydobywanie lub wykorzystywanie zasobów naturalnych polskiego szelfu kontynentalnego bez wymaganego zezwolenia (art. 8 ust. 1),

— czynności przygotowawcze do takiego przestępstwa (art. 8 ust. 2),

— utrudnianie wykonywania praw suwerennych Polski na polskim szelfie kontynentalnym (art. 9 ust. 1).

Wszystkie te przestępstwa zagrożone były tymi samymi karami: pozbawienia wolności do lat 2 lub grzywny do 25 000 zł do 1 000 000 albo obiema łącznie, z możliwością orzeczenia przepadku przedmiotów.

W ten sposób górnictwo szelfowe było — od strony prawnokarnej — silniej chronione niż inne, gdyż w dekrecie o prawie górniczym przestępstw już nie było.

Następna istotna z punktu widzenia przepisów karnych zmiana prawa górniczego nastąpiła ustawą z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. nr 41, poz. 324 ze zmianami). Skreślono art. 5 i 6 pr. górn. (w brzmieniu tekstu jednolitego z 1978 r.), w konsekwencji czego z prawa górniczego zniknęło pojęcie „zezwolenia", które odnosiło się tylko do wydobywania kopalin wskazanych w art. 3 ust. 2 przez niepaństwowe jednostki gospodarki uspołecznionej. Oznaczało to, że art. 153 ust. 1 pkt 1 pr. górn. stał się bezprzedmiotowy.

Ustawa o działalności gospodarczej wprowadziła wymóg uzyskania koncesji na „wydobywanie kopalin podlegających Prawu górniczemu oraz poszukiwanie złóż tych kopalin" (art. 11 ust. 1 pkt. 1). Dodajmy od razu, że po kolejnej nowelizacji prawa górniczego przepis ten stanowi, że uzyskanie koncesji wymaga podjęcie działalności w zakresie „poszukiwania, rozpoznawania złóż kopalin i wód podziemnych, wydobywania kopalin, bezzbiornikowego magazynowania cieczy i gazów we wnętrzu ziemi oraz składowania odpadów we wnętrzu ziemi". Niedopełnienie tego wymogu jest wykroczeniem, ale wynikającym nie z prawa górniczego, lecz z wprowadzonego w 1988 r. nowego art. 60^1 k.w., który stanowi, że wykroczenie zagrożone karą ograniczenia wolności albo grzywny popełnia, kto prowadzi działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej lub bez wymaganej koncesji. Orzecznictwo w tych sprawach należy więc nie do kolegiów „górniczych", lecz do kolegiów „powszechnych", działających od 1990 r. przy sądach rejonowych.

U progu lat dziewięćdziesiątych pojawiły się tendencje do czegoś, co nazwałbym „ucieczką od prawa karnego i prawa wykroczeń". Wyszły one od administracji morskiej, górnictwa i Państwowej Inspekcji Pracy, a zmierzały do zastąpienia kar kryminalnych i „wykroczeniowych" karami administracyjnymi i dyscyplinarnymi. Działający wówczas w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego Zespół ds. Ujednolicenia Rozwiązań Prawa Karnego i Prawa o Wykroczeniach uznał je za nieuzasadnione i podjął przeciwdziałania. Nie udało się jednak zapobiec takim rozwiązaniom w prawie morskim i mimo sprzeciwu członków Zespołu[6] zostały one wprowadzone najpierw ustawą

[6] Wiosną 1990 r. prof. Arnold Gubiński i ja na posiedzeniu Rady Legislacyjnej, na której omawiano projekty ustaw „morskich", bezskutecznie protestowaliśmy przeciwko rozwiązaniom prawnokarnym w nich zawartym.

z 4 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy — Kodeks morski (Dz. U. nr 16, poz. 93), mocą której zastąpiono odpowiedzialność za wykroczenia z kodeksu morskiego odpowiedzialnością za delikty administracyjne, następnie zaś powoływaną już ustawą z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich, mocą której określono przepisy karne zawarte poprzednio w ustawach o rybołówstwie morskim i o polskiej strefie rybołówstwa morskiego oraz uchylono w całości ustawę o szelfie. W zamian przepisów o przestępstwach i wykroczeniach wprowadzono przepisy o karach administracyjnych, które dla górnictwa mają pewne znaczenie. Otóż za delikt z art. 55 ust. 1 pkt 1 odpowiada armator, z którego statku podczas przebywania w polskich obszarach morskich dokonuje się — z naruszeniem przepisów tej ustawy lub innych ustaw albo przepisów wykonawczych — „eksploatacji zasobów mineralnych lub żywych zasobów morza". Za taki czyn dyrektor urzędu morskiego wymierza karę pieniężną o równowartości do 1 000 000 jednostek obliczeniowych, zwanych „Specjalnym Prawem Ciągnienia", a określanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Od decyzji przysługuje odwołanie do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. Droga sądowa nie jest przewidzialna, lecz jedynie — na zasadach ogólnych — decyzja ostateczna może być z powodu niezgodności z prawem zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to — jak sądzę — rozwiązanie wysoce niewłaściwe, gdyż Naczelny Sąd Administracyjny nie jest od tego, aby zajmować się sprawami z istoty swej „penalnymi", a tryb kasacyjny i jedyna podstawa zaskarżenia, jaką jest niezgodność z prawem, naprawdę nie przystają do spraw „penalnych".

Omawiana ustawa zniosła specjalne kolegia do spraw wykroczeń przy organach administracji morskiej.

Pomysłom „ucieczki od prawa karnego" przedstawianym przez górnictwo i Państwową Inspekcję Pracy udało się zapobiec i przygotowany ostatecznie w 1993 r. projekt kodeksu wykroczeń zawiera odrębne rozdziały o wykroczeniach górniczych i wykroczeniach w stosunkach pracy.

Ostatnia z dotychczasowych nowelizacji prawa górniczego i geologicznego nastąpiła dwiema ustawami z 9 marca 1991: o zmianie Prawa górniczego (Dz. U. nr 31, poz. 128) oraz o zmianie ustawy o prawie geologicznym (Dz. U. nr 31, poz. 129). Pierwsza z nich nie dotknęła w ogóle przepisów karnych, druga natomiast wprowadziła zaskakujące i daleko idące zmiany w tym zakresie. Warto przypomnieć, że prawo geologiczne nigdy nie zawierało norm o przestępstwach (były tylko wykroczenia). Nowelizacja z 1991 r. zmieniła treść przepisów „wykroczeniowych" (art. 36b) i wprowadziła trzy typy przestępstw:

— prowadzenie prac geologicznych bez wymaganej koncesji lub niezgodnie z warunkami koncesji (art. 36), zagrożone pozbawieniem wolności do roku, ograniczeniem wolności lub grzywną;

— nieprzestrzeganie zasad bezpiecznego wykonywania prac i robót geologicznych i narażenie przez to innej osoby na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia (art. 36a ust. 1), zagrożone pozbawieniem wolności do lat 3; z odpowiednikiem nieumyślnym (art. 36a ust. 2), zagrożonym ograniczeniem wolności lub grzywną;
— niedopełnienie obowiązku likwidacji zbędnych otworów wiertniczych (art. 36a ust. 3), zagrożone ograniczeniem wolności lub grzywną.

Koncepcja ta jest w moim przekonaniu nieudana, gdyż brak koncesji geologicznej jest traktowany jako przestępstwo, a brak koncesji górniczej jako wykroczenie, a tę różnicę trudno oceniać inaczej niż jako nieporozumienie. Co się zaś tyczy drugiego typu przestępstwa, to jego wprowadzenie do ustawy jest nie tylko błędne, ale i szkodliwe. Błędne dlatego, że jest w kodeksie karnym art. 160, przewidujący odpowiedzialność za przestępstwo narażenia człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, a więc wprowadzanie typu specjalnego takiego narażenia przy pracach geologicznych (a dlaczego nie górniczych?) jest w ogóle zbędne. Szkodliwe zaś dlatego, że rodzi zupełnie niepotrzebne problemy teoretyczne zbiegu art. 36a ust. 1 i 2 pr. geol. i art 191 k.k. o narażeniu na niebezpieczeństwo w stosunkach pracy. Wprawdzie w doktrynie wskazano, iż mamy tu do czynienia ze zbiegiem kumulatywnym[7], ale nie jest wykluczona interpretacja, że jest to stosunek specjalności, a wobec tego przepis karny prawa geologicznego (łagodniejszy) wchodzi w miejsce przepisu kodeksowego (surowszego), co znowu trudno oceniać inaczej niż jako nieporozumienie.

3. Górnicze przepisy karne w prawie obowiązującym

Przedstawiona tu ewolucja doprowadziła do prawdziwej „mozaiki" górniczych przepisów karnych. Można je podzielić na dwie grupy:

1) **specyficzne** górnicze przepisy karne obejmujące:

a) przestępstwo z art. 140 § 1 pkt. 4 k.k., a także przestępstwa geologiczne z art. 36 i 36a pr. geol.,

b) wykroczenia górnicze z art. 153 pr. górn. i wykroczenia geologiczne z art. 36b pr. górn.,

[7] M. Bojarski, W. Radecki: *Pozakodeksowe przepisy karne z komentarzem.* Warszawa 1992, s. 176.

c) przewinienia dyscyplinarne, o których mowa w art. 115 i nast. pr. górn.,

d) delikty administracyjne przewidziane w odniesieniu do bezprawnego górnictwa szelfowego w art. 55 ustawy o obszarach morskich;

2) **powszechne** przepisy karne, które mogą znaleźć zastosowanie w górnictwie, obejmujące:

a) przestępstwa takie, jak m.in.:

— sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego w rozumieniu art. 136 i 137 k.k.,

— sprowadzenie pożaru lub jego niebezpieczeństwa w rozumieniu art. 138 i 139 k.k.,

— niedopełnienie obowiązków wynikających z odpowiedzialności za bezpieczeństwo i higienę pracy w zakładzie górniczym i narażenie pracownika na poważne niebezpieczeństwo (art. 191 k.k.),

— niegospodarność w rozumieniu art. 217 k.k., na którego podstawie można karać np. za nie uzasadnione względami techniki górniczej porzucenie złoża kopaliny, niepełne wydobycie kopaliny, zaniechanie wydobycia kopalin towarzyszących[8] i inne przejawy niegospodarności w górnictwie,

b) wykroczenia takie, jak m.in.:

— prowadzenie działalności górniczej bez koncesji (art. 60^1 k.w.),

— wykroczenie przeciwko prawom pracownika, przewidziane w art. 281—283 k.p.9,

c) delikty administracyjne, jak np. gromadzenie lub wylewanie odpadów z górnictwa w nie przeznaczonych na ten cel miejscach lub niezgodnie z warunkami określonymi przez właściwy organ, karane przez Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska na podstawie art. 110 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie środowiska.

To, co moglibyśmy nazwać „górniczymi przepisami karnymi", okazuje się złożonym kompleksem prawnym, którego stosowanie należy do różnych organów: sądów, kolegiów „powszechnych" i kolegiów „górniczych", organów dyscyplinarnych, różnych organów administracyjnych.

---

[8] Zob. W. Radecki: *Prawnokarna ochrona racjonalnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi*. „Nowe Prawo" 1981, nr 10—11—12, s. 25.

[9] Sprawa ta nie jest oczywista wobec niejasnej pozycji Państwowej Inspekcji Pracy w górnictwie; jedno zdaje się nie ulegać wątpliwości, że art. 153 ust. 1 pkt 2 i art. 153 ust. 2 pkt 1 to *lex specialis* w stosunku do art. 283 k.p. — zob. M. Bojarski, W. Radecki: *Komentarz do pozakodeksowego prawa wykroczeń. Wybór*. Wrocław 1991, s. 132.

4. Górnicze przepisy karne w projekcie prawa górniczego i geologicznego

Prace nad nowym prawem geologicznym trwają od wielu lat. Dysponuję projektem ustawy, który został skierowany do Sejmu 3 listopada 1993 r. Dział VII projektu został zatytułowany *Przepisy karne i kary* i obejmuje:

— przestępstwo prowadzenia koncesjonowanej działalności (to jest: 1) poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, 2) wydobywania kopalin ze złóż, 3) bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze, 4) składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych, 5) poszukiwania lub wydobywania surowców mineralnych, znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin, bez koncesji lub wbrew warunkom w niej określonym, jeżeli taki czyn pociągnął za sobą poważną szkodę w mieniu (art. 117 ust. 1) lub bezpośrednie niebezpieczeństwo takiej szkody (art. 117 ust. 2), z odpowiednikiem nieumyślnym (art. 117 ust. 3);
— wykroczenie prowadzenia koncesjonowanej działalności bez koncesji lub wbrew warunkom w niej określonym (art. 118), a więc jeśli nie powstała ani szkoda, ani jej bezpośrednie niebezpieczeństwo;
— inne wykroczenia górnicze (art. 119—125);
— przepis poddający wykroczenia z art. 118—125 trybowi przewidzianemu w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 126);
— delikty administracyjne polegające na prowadzeniu działalności koncesjonowanej bez koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków, sankcjonowane karami pieniężnymi wymierzanymi przez organy koncesyjne (art. 127).

Porównując proponowane rozwiązania z obowiązującym stanem prawnym, można zauważyć, że:

1) autorzy projektu chcą zlikwidować odpowiedzialność dyscyplinarną w górnictwie. Jest to — jak sądzę — pomysł trafny, przekonująco umotywowanych w uzasadnieniu tym, że kodeks pracy takiej odpowiedzialności nie zna, nie występuje ona w innych gałęziach przemysłu, a „przewinienia dyscyplinarne" w górnictwie są nie tyle naruszeniami obowiązków wynikających ze stosunku pracy, ile właśnie wykroczeniami;

2) autorzy projektu utrzymują wykroczenia górnicze, ale likwidują specjalne organy orzekające i poddają orzecznictwo kolegiom powszechnym. Rozważanie to zbieżne jest z kierunkiem prac Komisji do Spraw Reformy Prawa Karnego;

3) po wielu latach do prawa górniczego „wracają" specjalne przestępstwa górnicze;

4) autorzy zamierzają stworzyć nową postać odpowiedzialności typu penalnego w formie kar pieniężnych za delikty administracyjne.

Na tle tych propozycji chciałbym zastanowić się nad koncepcją górniczych przepisów karnych w nieco szerszej perspektywie teoretycznej.

5. Zaganienia teoretyczne górniczych przepisów karnych

Przestępstwa

Przestępstwa górnicze mogą być ujmowane dwojako. Po pierwsze, mogą to być przestępstwa polegające na sprowadzeniu niebezpieczeństwa powszechnego w wyniku takich zdarzeń, jak zawalenie się budowli, zalew, obsunięcie się ziemi, eksplozja, pożar itp. Nie ma żadnych racjonalnych powodów, aby tego rodzaju zdarzenia typizować w ustawie górniczej. Są to bowiem przestępstwa zagrożenia powszechnego, znane prawu karnemu od co najmniej 200 lat, których miejsce jest w kodeksie karnym. Podobnie oceniać trzeba sprowadzenie zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi pracujących pod ziemią. Istnieją przepisy kodeksowe o przestępstwie sprowadzenia takiego zagrożenia czy to w ujęciu generalnym, czy w wyniku niedopełnienia obowiązków w zakresie bhp i nic nie przemawia za tym, aby to przestępstwo „uszczegółowić" akurat w odniesieniu do górnictwa.

Po drugie, chodzi o przestępstwa spowodowania szkód w mieniu w wyniku naruszenia przepisów górniczych, zasad techniki górniczej czy też warunków określonych w licencji. Tu już potrzeba odrębnej penalizacji jest wyraźniejsza, aczkolwiek znowu powstaje problem, czy to rzeczywiście ma być penalizacja tylko w odniesieniu do górnictwa, czy może raczej należałoby stworzyć odrębny typ niegospodarności w procesach gospodarczych, których przedmiotem są wszelkie zasoby przyrody (zasoby wnętrza ziemi, wody, świat roślinny, w tym lasy, świat zwierzęcy itp.).

Punktem wyjścia przy konstruowaniu takiego typu przestępstwa powinno być przestępstwo niegospodarności przewidziane w art. 217 obowiązującego k.k. Autorzy projektu nowego kodeksu karnego nie przewidują wprowadzenia do nowego kodeksu takiego przestępstwa — i słusznie, gdyż generalnie kryminalizacja niegospodarności byłaby sprzeczna z nowym modelem gospodarczym. Ale właśnie generalnie, co nie oznacza, że nie można tworzyć wyjątków w bardzo szczególnych sytuacjach. Taką szczególną sytuacją jest — moim zdaniem — gospodarowanie zasobami przyrody, w tym zasobami

wnętrza ziemi. Powstaje tu bowiem nierzadko konflikt pomiędzy racjonalnością a dążeniem do szybkiego zysku. W tym konflikcie zwyciężyć powinny potrzeby długofalowe, a dodatkowym zabezpieczeniem interesów ogólnospołecznych powinna być odpowiedzialność karna za nieracjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi.

Powstaje pytanie, czy takie przestępstwo powinno być przestępstwem z naruszenia (kiedy jego znamieniem jest szkoda, a lepiej „poważna szkoda"), czy też przestępstwem z narażenia (kiedy do odpowiedzialności wystarczy bezpośrednie niebezpieczeństwo takiej szkody). Moim zdaniem zasadniczo należy karać tylko za spowodowanie poważnej szkody, nawet jeśli została ona spowodowana nieumyślnie. Co się zaś tyczy narażenia na niezbezpieczeństwo takiej szkody, to penalizacja powinna być ograniczona do umyślności. Jestem przeciwnikiem tworzenia typu nieumyślnego przestępstwa z narażenia, kiedy niebezpieczeństwo nie zagraża życiu ani zdrowiu, ani też nie jest niebezpieczeństwem powszechnym, inaczej mówiąc: kiedy grożąca szkoda jest tylko szkodą w mieniu.

Taki generalny przepis o niegospodarności przy eksploatacji zasobów przyrody powinien być wprowadzony do kodeksu karnego i jedynie przejściowo (do czasu uchwalenia kodeksu) można włączyć taką normę np. do prawa górniczego i geologicznego czy do innych ustaw o zasobach przyrody.

Wykroczenia

Odmiennie wygląda ocena specjalnych wykroczeń górniczych. Tu rzeczywiście potrzebne są przepisy specjalne, które pozwoliłyby uwzględnić swoiste cechy górnictwa, zwłaszcza wysoki stopień potencjalnego zagrożenia życia, zdrowia, mienia, środowiska. Tego nie da się objąć przepisami powszechnymi, dlatego też odrębna typizacja wykroczeń górniczych jest uzasadniona.

Nie musi ona zresztą nastąpić właśnie w prawie górniczym. Moim zdaniem miejscem takich przepisów powinien być specjalny rozdział kodeksu wykroczeń i w tym kierunku zmierzają prace legislacyjne. Ważną sprawą są tu sankcje. Opowiedziałbym się za pozostawieniem kary aresztu za wykroczenia górnicze. Tu nie chodzi o działanie wychowawcze samej kary, nie mam złudzeń, aby kara aresztu do 3 miesięcy (bądź do 1 miesiąca, jak przewiduje projekt nowego kodeksu wykroczeń) kogokolwiek wychowała. Za utrzymaniem kary aresztu przemawia jednak istotny wzgląd. Otóż zdarza się, że nawet maksymalna grzywna, jaką może orzec kolegium, traktowana jest przez sprawcę w kategorii „kosztów własnych". Kara aresztu, która jest przecież absolutnie wyjątkowa w sprawach o wykroczenia, będzie jakąś gwarancją realności represji w sytuacjach tego wymagających.

Orzecznictwo w sprawach o wykroczenia górnicze powinno należeć do kolegiów powszechnych. Należy skończyć z odrębnym traktowaniem górnictwa we wszystkich możliwych aspektach. Na ewentualny zarzut, że kolegia powszechne „nie dadzą sobie rady" z problemami górnictwa, zawsze można odpowiedzieć, że rozwiązania należy szukać nie w „kolegiach specjalnych", co zawsze rodzi podejrzenie (choćby nieuzasadnione) dążenia do załatwiania spraw „we własnym gronie", bez kontroli zewnętrznej, ale w „składach specjalistycznych". Przecież takie wykroczenia będą rozpoznawane tylko w niektórych kolegiach obejmujących swą właściwością tereny górnicze. Rzeczą kolegiów i prezesów sądów rejonowych (sprawujących nadzór nad kolegiami) będzie zapewnienie należytego składu zespołów orzekających, które takie wnioski będą rozpoznawać w kolegiach.

Delikty administracyjne

Kwestią niezwykle złożoną jest ocena przedstawionej w projekcie prawa górniczego i geologicznego koncepcji kar pieniężnych za brak koncesji lub naruszenie jej warunków. Pomijam już to, że w kształcie zaproponowanym jest ona oczywiście nie do przyjęcia z wielu powodów. Chodzi o problem generalny, czy w ogóle wprowadzać nową formę odpowiedzialności penalnej do górnictwa.

Warto w tym miejscu zauważyć, że administracyjne kary pieniężne, charakterystyczne dla ochrony środowiska, wywodzące się z prawa wodnego i znacznie rozszerzone w ustawie o ochronie środowiska, zawsze spotykały się ze zdecydowaną krytyką. Zarzucano im nieskuteczność i pozorność; kary te stawały się niejako „podatkiem od naruszenia przepisów". Nie jest chyba przypadkiem, że właśnie w prawie wodnym usiłuje się od nich odejść. Najnowsze wersje projektu prawa wodnego już ich nie przewidują, zastępując je progresywnymi opłatami.

Nie jest przeciwnikiem kar pieniężnych, ale sądzę, że musi się zasadniczo zmienić ich koncepcja. Powinna to być forma odpowiedzialności karnej osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych jest żywo dyskutowany w ostatnich latach w państwach, które niejako tradycyjnie przeciwne są takiej konstrukcji z uwagi na rzymską jeszcze zasadę *societas delinquere non potest*. Nie chcę sięgać do argumentów z anglosaskich systemów prawnych, gdzie odpowiedzialność karna osób prawnych znana jest od dawna, funkcjonuje dobrze i nie wywołuje uwag krytycznych. Na to zawsze można odpowiedzieć, że nasza kultura prawnicza zasadniczo różni się od anglosaskiej. Znamienne jednak jest, że w 1992 r. odpowiedzialność karna osób prawnych została wprowadzona w nowym francuskim kodeksie karnym właśnie w odniesieniu do przestępstw „nowoczesnych", w tym przestępstw przeciwko środowisku.

Poważne racje przemawiają za wprowadzeniem jej także w Polsce. Nie jest to zmiana, która może być dokonana niejako na marginesie prawa górniczego czy innej ustawy szczegółowej. To jest zasadnicza zmiana koncepcji prawa karnego i tylko kodeks karny może ją wprowadzić. Przemawia za tym konieczność represji wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych które odpowiadać powinny, ale z odpowiednimi gwarancjami procesowymi, w postępowaniu przed niezawisłym sądem. System kar pieniężnych wymierzanych w trybie administracyjnym, nawet pod kontrolą Naczelnego Sądu Administracyjnego, takich gwarancji nie daje. Tymczasem w systemie gospodarki rynkowej sprawa ta jest niezwykle istotna; chodzi o tak duże pieniądze, że nie można wszystkiego pozostawić w rękach administracji, trzeba zapewnić procedury sądowe.

Uważam zatem, że należy poniechać prób rozwiązań cząstkowych w ustawach szczegółowych i nie powiększać „mozaiki" administracyjnych kar pieniężnych. Sprawa ta powinna być załatwiona generalnie w ramach kodyfikacji karnej przez stworzenie i opracowanie w szczegółach koncepcji odpowiedzialności karnej osób prawnych.

Wojciech Radecki

ZUR KONZEPTION DER BERGBAUSTRAFVORSCHRIFTEN

Zusammenfassung

Die Analyse der Entwicklung der Bergbaustrafvorschriften aus der Verordnung des Präsidenten der Republik Polen von 1930 bis zum Entwurf des geologischen und Bergbaurechts in der Version von 1993 ist der Gegenstand der Bearbeitung. Auf dem Grund dieser Vorschriften stellt der Autor die These, dass es erwünscht wäre, einen besonderen Straftatbestand der Unwirtschaftlichkeit in bezug auf Naturressoursen, darunter auch Ressoursen des Inneren der Erde zu bilden. Der Autor meint, dass es begründet ist, spezielle Bergbauübertretungen übrigzulassen, aber sie sollten sich in Übertretungsgesetzen befinden. Der Autor ist dagegen, spezielle verwaltungsrechtliche Delikte im Bergbau einzuführen und er spricht sich für die Bearbeitung Konzeption der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von juristischen Personen aus, die im Rahmen der Kodifizierung des Strafrechts eingeführt werden sollte.

Войцех Радецки

К КОНЦЕПЦИИ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ ПОЛОЖЕНИЙ В ГОРНОМ ДЕЛЕ

Резюме

Предметом этой статьи является анализ эволюции уголовно-правовых положений в горном деле, начиная с распоряжения Президента Польши от 1930 г. Горное право — до проекта горного и геологического права от 1993 г. На фоне указанных положений автор ставит тезис, что нужно построить специальный состав преступления бесхозяйственности по отношении к природным ресурсом, включая недра земли. Автор думает, что основанно сохранить составы горных проступков, но не в законе — горное право, а в кодексе проступков. Что касается административных деликтов автор высказывается против такой регуляции в законе — горное право и предлагает введение концепции уголовной ответственности юридических лиц, которую нужно разработать в новом уголовном законодательстве.