

# Bolesław Maciej Ćwiertniak

---

## Wybrane zagadnienia teoretyczne budowy systemu norm prawnych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie

---

Prawne Problemy Górnictwa 8, 39-60

---

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# Wybrane zagadnienia teoretyczne budowy systemu norm prawnych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie

*Bolesław Maciej Ćwiertniak*

## I. UWAGI WSTĘPNE

1. Regulacja prawna zagadnień bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie stanowi przedmiot żywego zainteresowania zarówno doktryny, jak i praktyki prawa górniczego. W różnych opracowaniach i dyskusjach podejmowane są analizy i próby ocen tejsze regulacji oraz zgłasza się postulaty stałego doskonalenia określonych jej aspektów<sup>1</sup>. Jednakże ramy wspomnianych rozważań są zwykle ograniczone zakresem przepisów prawa górniczego<sup>2</sup> oraz przepisów szczegółowych, wydanych na mocy zawartych w tym akcie prawnym delegacji. Same zaś rozważania koncentrują się zasadniczo na treści owych szczegółowych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie<sup>3</sup> czy też na prezentacji tak ujętego zbioru aktów prawnych<sup>4</sup>, pomijając określone teoretyczne aspekty omawianej problematyki.

---

<sup>1</sup> Z opracowań nowszych por. szczególnie: J. Chłap: *Jakie powinny być górnicze przepisy*. „Bezpieczeństwo Pracy w Górnictwie” 1981, nr 4, s. 32 i nast.; A. Witosz: *Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa pracy jako podstawowa zasada prawa pracy*. „Problemy Prawne Górnictwa”. Red. A. Agopszowicz. T. 6. Katowice 1983, s. 64 i nast.

<sup>2</sup> Dekret z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górniczne. — Tekst jednolity: Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12.

<sup>3</sup> Instruktywnym przykładem może tu być praca T. Płodowskiego: *Górnnicze przepisy bhp*. Warszawa 1978, *passim*.

<sup>4</sup> Tak np. A. Witosz: *Źródła prawa w zakresie bezpieczeństwa pracy w górnictwie*. „Bezpieczeństwo Pracy w Górnictwie” 1982, nr 2, s. 35 i nast.

2. Dogmatyczny charakter, jednostronność i wycinkowość wspomnianych analiz nie pozostają bez wpływu na ferowane w ich toku oceny obowiązujących norm prawnych bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie, jak też i na zgłaszane propozycje zmian.

Jeżeli przy tym zwróci się uwagę na niemal powszechnie przyjmowane założenia, iż doskonaleniu podlegać mają głównie (o ile nie wyłącznie) przepisy wykonawcze, wydane na podstawie aktualnie obowiązującego prawa górniczego, to staje się jasne, że głoszone w literaturze prawa górniczego postulaty zmian regulacji prawnej w sferze bezpieczeństwa i higieny pracy również mają charakter ograniczony i nie naruszają podstaw ani struktury obecnego jej „systemu”<sup>5</sup>.

3. W tym stanie rzeczy nie może budzić zastrzeżeń teza o potrzebie podjęcia i kompleksowego opracowania zagadnień regulacji prawnej bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. W rozważaniach tych istotna rola winna przypadać pomijanej dotąd problematyce teoretycznej.

Zaproponować można następującą ogólną koncepcję tych rozważań: dokonanie wstępnych ustaleń terminologiczno-zakresowych, zebranie i systematyzacja określonych zagadnień teoretycznych w pewne bloki tematyczne, prezentacja i omówienie poszczególnych zagadnień i ich grup w ramach ww. bloków<sup>6</sup>.

Zastrzec jednak trzeba, że omówienie całości zagadnień składających się na problematykę regulacji prawnej bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie wymaga odrębnego, monograficznego opracowania. Stąd inne opracowania muszą być ograniczone do poszczególnych bloków tematycznych czy też prezentacji określonych wybranych aspektów tej problematyki<sup>7</sup>. Założyć przy tym należy, że rozważania te koncentrować się winny wokół aspektów strukturalno-formalnych systemu norm prawnych bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie, nie zaś na zagadnieniach treści tychże norm. Te ostatnie traktować bowiem można

<sup>5</sup> Por. pozycje wskazane przykładowo w przepisach: 1, 4. Por. też: J. Chłap: *Zarządzanie górnictwem w warunkach reformy gospodarczej*. „Bezpieczeństwo Pracy w Górnictwie” 1983, nr 1, s. 35 i nast.; B. Burnat: *O szkoleniu w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie*. „Bezpieczeństwo Pracy w Górnictwie” 1981, nr 4, s. 34—35.

<sup>6</sup> Koncepcję tę zastosowano w pracy: B. M. Cwiertniak, A. Lipiński, R. Mikosz, W. Reznik: *Uwagi do reformy przepisów bhp w górnictwie*. „Bezpieczeństwo Pracy w Górnictwie” 1983, nr 2.

<sup>7</sup> Opracowania takie mogą mieć czasem charakter częściowo komplementarny. Por. zawarte w niniejszym tomie opracowania: A. Lipiński, R. Mikosz: *Analiza i ocena stanu prawnego obowiązującego w zakresie bhp w górnictwie* oraz W. Reznik: *Modele systemu aktów prawotwórczych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie (uwagi de lege ferenda)*.

jako pewne „zmiennie”, wypełniające ramy stworzone przez określone rozwiązania strukturalno-formalne<sup>8</sup>.

4. W niniejszym artykule podjęto próbę zaprezentowania następujących aspektów strukturalno-formalnych omawianej problematyki:

1) pojęcia „źródła prawa”,

2) dyrektyw działalności prawotwórczej, określających zasady, warunki i sposoby konstruowania „poprawnych” systemów aktów prawotwórczych.

Za ich zaprezentowaniem przemawiają bowiem różne względy. Zagadnienia te mają charakter teoretyczno-prawny. Łączą się tu kwestie terminologiczno-zakresowe z koncepcjami teoretycznymi, zakładającymi określone ujęcia strukturalno-formalne systemów aktów prawotwórczych. Choć znaczenia ich dla problematyki systemu norm prawnych bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie nie sposób przeceniać, znajomość tychże zagadnień w doktrynie prawa górniczego nie wydaje się być dostateczna. Nie były też one dotąd łączone z podejmowanymi w niej próbami analizy i oceny aktualnego stanu regulacji prawnej w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie czy postulatami jej doskonalenia.

Dodatkowo wskazać też można, że zagadnienia te pozostają w ścisłym związku z dokonaną w kolejnych opracowaniach (prezentowanych w tym tomie) analizą i oceną aktualnej regulacji prawnej w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie oraz propozycjami kompleksowych zmian w przyszłości<sup>9</sup>.

5. Opracowanie ma charakter sprawozdawczy (co zresztą sugeruje użyty wcześniej zwrot „próba zaprezentowania”). Celem jego jest wprowadzenie, w sposób uporządkowany i zwięzły, w podstawowe zagadnienia dotyczące źródeł prawa i dyrektyw działalności prawotwórczej<sup>10</sup>, z zaakcentowaniem tych ustaleń i koncepcji doktrynalnych, które

<sup>8</sup> Por. też B. M. Cwiertniak, A. Lipiński, R. Mikosz, W. Reznik: *Uwagi do reformy...*, s. 35, tamże dalsza systematyzacja zagadnień strukturalno-formalnych (s. 34—35).

<sup>9</sup> Wyprzedzając prezentowane dalej ustalenia, wskazać można m.in. że przyjęcie określonej koncepcji „źródeł prawa” determinować będzie ocenę aktualnego zakresu regulacji prawnej we wspomnianej sferze, a także jej zakres, postulowany na przyszłość; że dyrektywy działalności prawotwórczej stanowią zarówno kryteria oceny aktualnych rozwiązań strukturalnych, jak też założenia projektowania alternatywnych względem nich systemów aktów prawotwórczych (por. cz. II i III).

<sup>10</sup> Powołanie w przypisach wybranych pozycji z literatury krajowej, dość licznych jak na tego typu opracowanie, spełniać ma m.in. funkcję informacyjną i ułatwiać szersze zapoznanie się praktyków prawa górniczego z teoretyczną problematyką budowy systemu norm prawnych.

wyznaczają założenia i kierunki prowadzonej dalej analizy i oceny systemu norm prawnych bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie oraz postulowanych jego zmian.

## II. POJĘCIE „ŹRÓDŁA PRAWA”

1. Pojęcia „źródła prawa” czy „system źródeł prawa” odnoszą się w doktrynie prawa górniczego do prezentowanych i omawianych w niej zespołów aktów normatywnych, przy czym stosuje się je w sposób swobodny i niekonsekwentny<sup>11</sup>. Dotyczy to również regulacji w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Zaznaczyć przy tym można, że wyliczenia owych „źródeł” są z reguły niepełne; nie obejmują bowiem różnego charakteru aktów normatywnych, określanymi jako szczegółowe przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie<sup>12</sup>. Uporządkowanie i prezentacja zagadnień związanych z ujęciami i koncepcjami źródeł prawa i struktury ich systemu wymaga więc sięgnięcia do dorobku innych nauk prawnych (teoria prawa, prawo konstytucyjne, prawo pracy).

Wskazuje się tam, iż termin „źródła prawa” stanowi swoistą metaforę<sup>13</sup>. Występuje on w prawoznawstwie w bardzo wielu nawarstwiających się znaczeniach<sup>14</sup>. Spotkać można dwie radykalnie różne interpretacje tego terminu. Jedna traktuje jako źródła prawa jakies fakty uznawane w danym systemie za prawotwórcze (tzw. formalne źródła prawa). Druga obejmuje tą nazwą czynniki społeczno-polityczne determinujące formę i treść norm prawnych (tzw. materialne źródła prawa)<sup>15</sup>. Ramy i koncepcja dalszych rozważań nakazuje zająć się wyłącznie pierwszą.

<sup>11</sup> Por. np. pozycje wskazane w przyp. 1 oraz R. Mikosza: *Ograniczenia własności (na przykładzie prawa górniczego)*. „Problemy Prawne Górnictwa”. Red. A. Agopszowicz. T. 5. Katowice 1982 (rozdz. I § 2: *Źródła prawa w zakresie wydobywania kopalin*, s. 19 i nast.).

<sup>12</sup> Wskazuje to A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego górnictwa*. Warszawa 1974, s. 299—300; por. także A. Witosz: *Źródła prawa w zakresie bhp w górnictwie...*, s. 35.

<sup>13</sup> Por. m.in. Z. Ziemiński: *Kilka uwag metodologicznych o koncepcji źródeł prawa*. „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, z. 2, s. 87; tenże: *Problemy podstawowe prawoznawstwa*. Warszawa 1980, s. 244.

<sup>14</sup> Por. m.in. H. Rot: *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*. Wrocław 1980, s. 27 i nast.; J. Wróblewski: *Prawoznawstwo jako „źródło prawa”*. PiP 1973, z. 7, s. 4 i nast.

<sup>15</sup> Zwraca na to uwagę m.in. Z. Ziemiński: *Problemy podstawowe prawoznawstwa...*, s. 244—245.

Na jej tle wystąpi jednak wiele ujęć (teorii) prawa i koncepcji jego źródeł. Dla potrzeb rozważań nad aktualną regulacją prawną w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie, jak też nad propozycjami jej zmian wystarczy się odwołać do koncepcji ujmujących prawo jako tzw. prawo pozytywne<sup>16</sup>, a na ich gruncie za podstawę dalszych ustaleń przyjmując tzw. uproszczone (nierozwinięte) normatywne koncepcje źródeł prawa<sup>17</sup>.

Kompetencje prawotwórcze<sup>18</sup> mogą być przypisywane różnym typom podmiotów, dokonującym zróżnicowanych działań. Stąd mówi się o kształtowaniu się zdyferencjowanych modeli systemów norm postępowania, traktowanych jako normy prawne<sup>19</sup>. Występuje tu wiele kontrowersji teoretycznych, wiążących się z zagadnieniami tzw. niepisanych źródeł prawa<sup>20</sup>, głównie zaś prawotwórczym lub nieprawotwórczym charakterem działań organów decyzyjno-orzecznich, np. sądów.

Na tle określonych poglądów przypisuje się wspomnianym podmiotom rolę organów prawotwórczych, na tle innych zaś zdecydowanie odmawia im możliwości „tworzenia prawa”, traktując ich działalność w kategoriach specyficznych form „stosowania prawa”<sup>21</sup>. Sprawa charakteru tychże działań ma istotne znaczenie dla ustalenia zakresu regulacji prawnej danej sfery (np. bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie) i do dokonania jej oceny. Ma ona natomiast zdecydowanie mniejsze znaczenie w aspekcie projektowanych zmian regulacji prawnej w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Jak się bowiem

<sup>16</sup> Por. szerzej na ten temat: K. Opałek: *Pojęcie prawa pozytywnego*. PiP 1978, z. 12, s. 3 i nast.; tenże: *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*. Warszawa 1983, rozdz. 12.

<sup>17</sup> Na temat tychże oraz tzw. rozwiniętej koncepcji normatywnej źródeł prawa por. szerzej Z. Ziemiński: *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*. Warszawa 1974, s. 106 i nast.; tenże: *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*. Warszawa—Poznań 1983, s. 10 i nast.

<sup>18</sup> O „kompetencji prawotwórczej” por. Z. Ziemiński: *Kompetencja i norma kompetencyjna*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4, passim. Por. także opracowanie — K. Świrydowicz: *Analiza logiczna pojęcia kompetencji normodawczej*. Warszawa—Poznań 1981.

<sup>19</sup> Por. szerzej na ten temat m.in. K. Opałek, J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii prawa*. Warszawa 1969, s. 80 i nast., J. Wróblewski: *Modele systemów norm a system prawa*. „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, t. 2, passim oraz tenże: *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1985, rozdz. 2 i 4.

<sup>20</sup> Por. szczególnie: Z. Ziemiński: *Problemy podstawowe prawoznawstwa...*, s. 260 i nast.

<sup>21</sup> Wiele zagadnień związanych z charakterem działań sądów przedstawia m.in. A. Stelmachowski: *Wstęp do teorii prawa cywilnego*. Wyd. II. Warszawa 1984, zawarta tamże obszerna literatura zagadnienia.

powszechnie przyjmuje w opracowaniach postulujących takie zmiany, dotyczyć one mają określonych przepisów czy ich zespołów. Również propozycje głębszych reform w tym zakresie oparte są na założeniu, że projektowane unormowania mają być efektem stanowienia norm prawnych i winny przybrać postać tzw. aktów prawotwórczych<sup>22</sup>. Z tego też względu można ograniczyć dalsze prezentacje i uwagi do zagadnień „prawa stanowionego pisanego” i jego systemu<sup>23</sup>.

Na marginesie powyższych uwag wskazać można grupę zagadnień związanych z różnymi kategoriami zasad i standardów, do których odwołuje się często praktyka decyzyjno-orzecznicza w sferze prawa górniczego i do których „odsyłają” niejednokrotnie różnej rangi przepisy aktualnie obowiązujące. Chodzi tu w szczególności o takie zasady i standardy, jak: zasady bezpiecznej i higienicznej pracy, dyscypliny górniczej, techniki górniczej, technologii, doświadczenia życiowego itp. Także na ich podstawie powstać mogą wątpliwości i spory, czy określone kategorie zasad i standardów stanowią element systemu źródeł prawa, czy też wszystkie one są „normami pozaprawnymi”, do których, w formie tzw. klauzul generalnych, „odsyłają pozasystemowo” obowiązujące przepisy prawne<sup>24</sup>. Wiązać się z tym będą m.in. zagadnienia oceny aktualnie funkcjonujących w sferze bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie klauzul oraz kwestie ich przydatności i zakresu korzystania z nich w projektowanych regulacjach prawnych tej sfery.

2. Dla systemu prawa stanowionego i koncepcji jego źródeł kluczowe znaczenie mają zagadnienia: podmiotów (organów państwowych) uznanych za kompetentne do stanowienia przepisów prawnych (ściślej zaś: ich zespołów określanych mianem „akty prawotwórcze”<sup>25</sup>), wzajemnego usytuowania tychże podmiotów, relacji między nimi, formy

<sup>22</sup> Por. B. M. Cwiertniak, A. Lipiński, R. Mikosz, W. Reznik: *Uwagi do reformy przepisów...*, s. 34—35. Pogląd ten stanowił też podstawę konstruowania kolejnych modeli regulacji prawnej bhp w górnictwie przedstawionych w opracowaniu: W. Reznik: *Modele systemu aktów...* (w niniejszym tomie, s. 62 i nast.)

<sup>23</sup> Na temat systemu prawa stanowionego zob. w szczególności: K. Opałek: *Problemy metodologiczne nauki prawa*. Warszawa 1962 (rozdz. IV); K. Opałek, J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii prawa...*, s. 78 i nast.

<sup>24</sup> W przedmiocie klauzul generalnych por. m.in. J. Czarzasty: *Przyczynek do problematyki klauzul generalnych*. PiP 1978, nr 5; M. Paweńczyk: *Uwagi o „odsyłającym” charakterze klauzul generalnych*. „Studia Iuridica Silesiana”. Red. J. Nowacki. T. 9. Katowice 1984, s. 81 i nast. oraz tamże zawarta literatura przedmiotu.

<sup>25</sup> Termin ten stosowany jest coraz powszechniej, wypiera zwroty: „akt normatywny” i „akt prawny”.

aktów prawotwórczych i zależności między nimi (rodzaje i hierarchia aktów prawotwórczych)<sup>26</sup>.

Rozstrzygnięcie tych kwestii determinować więc będzie także zakres i kształt systemu źródeł prawa w sferze bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Powstają tu jednak pytania dotyczące tego, jakimi metodami należy rozstrzygnąć ww. problemy, jakie założenia przyjęte na użytek sfery regulacji bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie wyznaczyć mają kierunek tychże rozstrzygnięć.

Zauważyć można, że w doktrynie innych gałęzi prawa rozstrzygnięć takich dokonuje się w dwojaki sposób. Po pierwsze, niejako w oderwaniu od istniejących, zastanych w danym miejscu i czasie, form prawa stanowionego. Na podstawie przyjętych, zaakceptowanych ideałów i wartości polityczno-prawnych i związanych z nimi dyrektyw dotyczących budowy i właściwości systemu prawnego konstruuje się wówczas jakąś teoretyczną, abstrakcyjną koncepcję (wizję) systemu prawa i odpowiadającego mu systemu jego źródeł. Opierając się na niej, dokonuje się z kolei ocen aktualnego stanu oraz postuluje określone jego zmiany. Koncepcje takie zwykle wiążą się przy tym z jakimiś próbami aksjomatyzacji prawa (w ujęciu treściowym czy też strukturalnym).

Po drugie (najczęściej) dokonuje się tego z wyraźnym nawiązaniem do stanu aktualnego. Na tle dokonanej doktrynalnej oceny systemu prawnego buduje się wtedy jakiś jego „model”. Zakłada się przy tym, że ma on wynikać z podstawowych norm danego systemu prawnego (np. z konstytucji). *De facto* jednak określony jest on milcząco przyjętymi założeniami teoretycznymi<sup>27</sup>. Następnie zaś „stwierdza się”, iż pewne akty, rodzaje czy typy aktów „nie mieszczą się” w jego ramach. Z tych więc względów albo postuluje się ich zmiany czy eliminację z systemu (*de lege ferenda*), albo też przyjmuje się, iż dane akty nie mogą mieć charakteru prawotwórczego *de lege lata*<sup>28</sup>.

Poszczególne, prezentowane w literaturze, „konstytucyjne modele źródeł prawa” różnią się dość znacznie między sobą. Stąd też na ich grun-

<sup>26</sup> O zagadnieniach tych por. szerzej m.in. w pracach: A. Michalska, S. Wronkowska: *Zasady tworzenia prawa*. Poznań 1983, rozdz. V; W. Zakrzewski: *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*. Warszawa 1979, *passim*; H. Rota: *Akty prawotwórcze w PRL...*, rozdz. II—IV.

<sup>27</sup> Przykładami ww. modeli mogą być m.in. opracowania: *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*. Red. K. Działocha. Wrocław 1981 (szczególnie uwagi na s. 29 i 37); F. Siemieński: *Źródła prawa w świetle konstytucji PRL*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, z. 3, *passim*.

<sup>28</sup> Por. np. uwagi H. Rota: *Akty prawotwórcze w PRL...*, s. 27, 70, 108 i nast. Zob. S. Wronkowska: *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*. Poznań 1982 (szczególnie rozdz. III i IV).



cie postuluje się odmowę czy też „odmawia się” prawotwórczego charakteru różnym rodzajom aktów. Wspomnieć można, że koncepcje „odmawiające” lub „przyznające” charakter prawotwórczy określonym zespołom przepisów mogą mieć istotne znaczenie dla realnie funkcjonującego układu źródeł prawa. Będzie to miało miejsce, gdy znajdą one wyraz w działalności organów wydających zespoły przepisów o niekwestionowanym charakterze prawotwórczym czy też w praktyce podmiotów faktycznie kształtujących zakres stosowanych norm (a więc np. sądu, prokuratury itp.).

Obie zasygnalizowane tu metody prowadzić mogą niekiedy do podobnych efektów. Jednakże poprawniejsze metodologicznie wydaje się rozwiązanie pierwsze. Z perspektywy zaś projektowania nowych rozwiązań strukturalnych systemu norm prawnych (np. bezpieczeństwa i higieny pracy) przemawia za nim dodatkowy argument. Na jego gruncie bowiem nie występują (lub też występują w mniejszym stopniu) określone czynniki, ograniczające swobodę konstruowania teoretycznego modelu (modeli) tegoż systemu. Chodzi tu głównie o „związanie” określonymi, pozytywnie ocenionymi, fragmentami aktualnie obowiązującej regulacji prawnej.

3. Z zagadnieniami przedstawionymi wyżej (pkt 2) wiążą się szczególnie zawile i sporne w prawoznawstwie problemy obowiązywania prawa<sup>29</sup>. Także bowiem zwrot „obowiązywanie prawa” rozumiany jest w prawoznawstwie w sposób nader zróżnicowany, używa się go zaś w różnych kontekstach. Próby uporządkowania związanych z nimi zagadnień i dokonywane na ich podstawie ustalenia prowadzone są z różnych pozycji ideologiczno-prawnych, różnymi metodami i z użyciem różnorodnej aparatury pojęciowej.

Wskazuje się przy tym na dość częste mieszanie dwóch podstawowych znaczeń tego terminu: tzw. obowiązywania absolutnego i relatywnego<sup>30</sup>, podnosząc (zasadniczo na tle pierwszego z nich) wielość

<sup>29</sup> Por. szczególnie na ten temat: W. Lang: *Obowiązywanie prawa*. Warszawa 1962, *passim*; K. Opałek, J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii prawa...*, rozdz. IV. Zob. też: L. Nowak: *Cztery koncepcje obowiązywania prawa*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, z. 2; tenże: *Pojęcie obowiązywania prawa jako teoretyczne pojęcie prawoznawstwa*. „Studia Metodologiczne” 1967, nr 3, *passim*. Por. także J. Wróblewski: *Teoria...*, rozdz. 9, szczególnie s. 183—220.

<sup>30</sup> Por. K. Opałek, J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii prawa...*, s. 114 i nast.

głoszonych koncepcji i kryteriów uznawania norm za obowiązujące („doniosłe”)<sup>31</sup>.

Rozważania nad aktualnym stanem uregulowań sfery bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie oraz propozycjami zmian łączyć się muszą z różnymi ocenami aktualnie funkcjonujących czy projektowanych przepisów. Można też mówić o ich „ocenach” w kategoriach obowiązywania.

Zaakcentować tu można dwa zagadnienia. Pierwsze to sprawa „oceny” (kwalifikacji) jako obowiązujących przepisów wydanych w sposób przewidziany przez określone, przyjęte na tle danego systemu prawnego, reguły walidacyjne (odpowiedź, czy dana norma obowiązuje w danym systemie, daje tu niejako sam system, tzn. przyjęta w nim koncepcja źródeł i ich hierarchii)<sup>32</sup>. Druga kwestia to „ocena” samych już ww. reguł walidacyjnych. Ocena ta dokonywana być może z różnych pozycji.

Oba zagadnienia mają istotne znaczenie dla prowadzenia kompleksowej analizy aktualnie istniejącej regulacji, dla projektowanych zaś zmian systemowych tejże regulacji znaczenie takie przypisać można drugiemu z nich.

4. Ze względu na dalsze rozważania nieco bliższego zaprezentowania wymagają poważne różnice poglądów doktrynalnych, prowadzące do formułowania zasadniczo nieraz różniących się między sobą normatywnych koncepcji źródeł prawa stanowionego<sup>33</sup>. Przypomnieć przy tym należy, że koncepcje te traktowane są zwykle przez ich autorów jako wyraz rzekomo „obiektywnie istniejącego”, tzw. konstytucyjnego modelu systemu źródeł prawa (por. pkt 2).

W literaturze z zakresu teorii prawa, prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego występują istotne różnice stanowisk co do pra-

<sup>31</sup> Tamże, s. 115, 116 i nast.; J. Nowacki: *Kryteria obowiązywania norm prawnych a wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej*. „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1974, t. 13, passim. Por. także L. Pszczyłkowski: *O empirycznym charakterze pojęcia obowiązywania prawa*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”. Nauki Humanistyczno-Społeczne, z. 77, Łódź 1971, s. 17 i nast. Koncepcje te w znacznym uproszczeniu sprowadzić można do dwóch grup: koncepcji formalnych, w których za „obowiązujące” uznaje się normy spełniające jakieś założone cechy formalne oraz materialne („realne”), w których istoty obowiązywania upatruje się w sferach stosowania, przestrzegania czy sankcjonowania norm przez różne podmioty.

<sup>32</sup> Zob. np. J. Wróblewski: *Sądowe stosowanie prawa*. Warszawa 1972, s. 240 i nast.

<sup>33</sup> Określone ujęcia tychże zagadnień przedstawia ostatnio szerzej H. Rot: *Akty prawotwórcze w PRL...*, passim, por. też W. Zakrzewski: *Działalność prawotwórcza*. „Studia Prawnicze” 1977, z. 3, passim.

wotwórczego charakteru poszczególnych typów aktów normatywnych. Odnosi się to nawet do aktów wydawanych przez organy stojące na szczycie hierarchii organów władzy i administracji państwowej. Nie analizując zagadnienia, wskazać można na problemy związane z oceną charakteru prawnego uchwał Sejmu, uchwał Rady Państwa czy szczególnie szeroko dyskutowanych zagadnień związanych z różnymi formami działalności normotwórczej Rady Ministrów (szczególnie dotyczy to tzw. samoistnych uchwał Rządu)<sup>34</sup>.

Jeszcze bardziej sporne są zagadnienia charakteru aktów wydawanych przez inne organy państwowe, zwłaszcza tzw. administracji gospodarczej. Akty te stanowią one przy tym w bardzo różnych formach: zarządzenia, wytyczne, instrukcje, pisma okólne itp. Część z nich traktowana jest jako akty kierownictwa wewnętrznego<sup>35</sup>, pozostałe zaś określane są w literaturze prawniczej najczęściej jako „prawo powielaczowe”. Wielka liczba wspomnianych aktów powszechnie odczuwana jest jako nadmiar, natomiast ustanawianie ich z pominięciem wielu powszechnie w doktrynie stawianych aktom prawotwórczym wymogów formalnych rodzi w niej od lat negatywne oceny tychże kategorii aktów<sup>36</sup>.

Z ocenami tymi łączą się różne stanowiska w przedmiocie przypisywanego tym aktom charakteru i mocy. W znacznie uproszczonym ujęciu stanowiska te zgrupować można następująco:

a) akty takie uznaje się zasadniczo za prawotwórcze (głównie na tle koncepcji „realnego” obowiązywania prawa),

b) stanowiska, które określić można jako mieszane, różnicują wspomniane akty na wiele grup, przypisując określonym z nich charakter pra-

<sup>34</sup> Problemy te zajmują szczególnie wiele miejsca w literaturze prawa konstytucyjnego, poruszane są też w opracowaniach teoretycznych poświęconych zagadnieniom legislacyjnym. Powoływanie ich w tym miejscu nie wydaje się celowe, wskazać natomiast można, iż znaczną ich liczbę zestawiono w opracowaniach: A. Michalska, S. Wronkowska: *Zasady tworzenia prawa*. Wyd. II. Poznań 1983, s. 179—187 oraz S. Wronkowska: *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*. UAM Poznań 1982, s. 227—236.

<sup>35</sup> O aktach „kierownictwa wewnętrznego” (wewnętrznie obowiązujących) por. m.in.: J. Bafia: *Podstawowe założenia procesu tworzenia prawa*. PiP 1975, z. 7, s. 8 i nast.; Z. Ziembliński: *O normowaniu procesu prawotwórczego w PRL*. PiP 1975, z. 10, s. 25 i nast.; H. Rot: *Przepisy prawne wewnętrznie obowiązujące (z rozważań nad koncepcją prawa socjalistycznego)*. „Studia Prawnicze” 1973, z. 37 passim.

<sup>36</sup> Por. m.in. L. Łustacz: *O właściwe rozmiary działalności prawotwórczej*. PiP 1956, z. 2, s. 294 i nast.; M. Borucka-Arctowa: *O właściwy zasięg regulacji prawnej*. PiP 1975, z. 2, passim; J. Bafia: *Zasady tworzenia prawa*. Warszawa 1980, s. 37 i nast.; w wyd. II tej pracy (Warszawa 1984) odpowiednio s. 35 i nast. Oceny te potwierdza również *Raport o stanie prawa*. Por. szerzej na ten temat S. Zawadzki: *Raport o stanie prawa*. PiP 1986, z. 5, s. 8 i nast.

wotwórczy, innym zaś odmawiając go (lub postulując taką odmowę na przyszłość),

c) koncepcje odmawiające w ogóle tego typu aktom prawotwórczego charakteru (głównie na tle „rygorystycznych” koncepcji formalnego obowiązywania prawa).

Zwolennicy poglądów skrajnych atakują tu nawzajem swoje stanowiska: powołane pod lit. a m.in. jako wyraz tzw. rozchwianej koncepcji źródeł prawa, prowadzącej do „nihilizmu prawnego”; powołane zaś pod lit. c jako abstrahujące od realiów procesów stanowienia i stosowania norm (lub tp.). Równocześnie zaś poddają krytyce stanowiska określone pod lit. b, zarzucając im np. brak konsekwencji, sami z kolei krytykowani są również przez zwolenników tychże koncepcji<sup>37</sup>. Nie ma też zgody wśród autorów stojących na stanowiskach pośrednich.

Na tle powyższych uwag wskazać można, że w doktrynie niektórych gałęzi prawa panuje większa zgodność poglądów na ten temat. Przykładem takim może być prawo pracy, w którym to wyraźnie i dość zgodnie rysuje się tendencja szerszego ujmowania źródeł prawa. Powszechnie głoszone są poglądy, że są nimi różnego typu akty „wewnętrznie obowiązujące”, szczególnie zaś tzw. wewnątrzzakładowe normy prawa pracy („lokalne źródła prawa pracy”). Te akty prawotwórcze kreowane są przy tym przez różne podmioty, m.in. organy samorządu załogi zakładu pracy (przedsiębiorstwa), kierownika zakładu, organy związku zawodowego itd.<sup>38</sup>.

W literaturze tej gałęzi prawa wyraźne są też tendencje do przypisywania charakteru prawotwórczego różnym kategoriom aktów instrukcyjnych. Akty te nie są już traktowane jako ww. lokalne normy prawa pracy, występują też poza sferą prawa pracy (ale w literaturze innych działów nie są zwykle traktowane jako prawotwórcze)<sup>39</sup>. Stanowisko takie znajduje swe oparcie w praktyce stosowania prawa pracy,

<sup>37</sup> Por. przykładowo aspekty krytyczno-polemiczne w pracach: W. Zakrzewski. *Działalność prawotwórcza...*, s. 13 i nast.; tenże: *Zakres przedmiotowy...*, s. 25 i nast. oraz H. Rot: *Akty prawotwórcze w PRL...*, s. 6 i nast.

<sup>38</sup> Por. szczególnie następujące opracowania monograficzne: Z. Salwa: *Regulamin pracy*. Warszawa 1957; tenże: *Charakter prawny i zakres regulaminu pracy w PRL*. Warszawa 1964; *Lokalne normy prawa pracy*. Red. J. Jończyk. Materiały III Zimowej Szkoły Prawa Pracy. Wrocław 1976; *Regulaminy i inne regulacje wewnątrzzakładowe w wielkich przedsiębiorstwach*. Red. W. Sanetra. Wrocław 1979; E. Chmielek: *Wewnątrzzakładowe normy prawa pracy*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”. *Prace Prawnicze*, z. 83, Warszawa—Kraków 1979, s. 127 i nast.

<sup>39</sup> Por. szerzej: T. Zieliński: *Rola instrukcyjnych aktów normatywnych w stosunkach pracy*. PiP 1967, s. 3 (tamże powoływana literatura).

zwłaszcza zaś na tle rozstrzygnięcia sporów ze stosunku pracy<sup>40</sup>. Wspomnieć też można o powszechnym uznawaniu za prawotwórcze różnych, występujących w sferze prawa pracy, regulacji układowych i porozumień, np. układów zbiorowych pracy<sup>41</sup>.

Wspomniano już o wpływie, jaki mogą mieć podmioty kształtujące praktykę prawniczą na realnie funkcjonujący układ źródeł prawa (pkt 2). Wskazać wypada, że w działalności praktycznej tych podmiotów wypracowują one określone stanowiska w przedmiocie charakteru, zasięgu podmiotowego i przedmiotowego (itp.) różnego rodzaju aktów tu prezentowanych. Przykładowo: w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego uznaje się wiele aktów (w tym uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Ministrów) za „akty kierownictwa wewnętrznego”, ograniczając podmiotowo ich moc wiążącą<sup>42</sup>. Na przyjęcie takiego stanowiska miały wpływ m.in. określone koncepcje doktrynalne dotyczące koncepcji źródeł prawa.

5. Ze względu na wielość normatywnych koncepcji źródeł prawa nasuwa się pytanie, którą (czy które z nich) przyjąć jako podstawę rozważań nad zagadnieniami budowy systemu norm prawnych bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie.

Zakładać przy tym należy, że wybrana koncepcja (lub koncepcje) winny stanowić zarazem punkt wyjścia do dokonania analiz i ocen aktualnego stanu regulacji sfery bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie oraz do postulowania zmian w tym zakresie.

Odnosnie pytania o wybór określonej normatywnej koncepcji źródeł prawa trzeba od razu zastrzec, iż można na nie uzyskać znacznie zróżnicowane odpowiedzi. Zawarte zaś w nich propozycje z pewnością nie znajdują powszechnej akceptacji ani w doktrynie, ani w praktyce prawniczej.

<sup>40</sup> Por. szerzej na ten temat E. Chmielek: *Rola orzecznictwa Sądu Najwyższego i aktów interpretacyjnych w prawie pracy*. „Krakowskie Studia Prawnicze” 1982, z. XV, s. 83 i nast. cyt. tam orzecznictwo. Zob. też T. Zieliński: *O niektórych węzłowych problemach teorii wykładni prawa pracy w PRL*. PiP 1972, z. 5 (szczególnie s. 64).

<sup>41</sup> Por. szczególnie opracowania monograficzne: W. Szubert: *Układy zbiorowe pracy*. Warszawa 1960; W. Masewicz: *Układy zbiorowe pracy*. Warszawa 1970, z opracowań nowszych zaś E. Chmielek: *Źródła prawa pracy (Zagadnienia hierarchii norm)*. Warszawa—Kraków 1980, s. 41 i nast. i cyt. tam pozycje.

<sup>42</sup> Por. m.in. wyroki tegoż Sądu (zamieszczone w zbiorze: *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*. Z. 1/1981, Warszawa 1983): wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r., SA 819/80 poz. 6, s. 65 i nast.; wyrok z dnia 27 kwietnia 1981 r. SA 767/81, poz. 36, s. 157 i nast.; wyrok z dnia 26 maja 1981 r. SA 811/81, poz. 46, s. 187 i nast.

Za przyjęciem każdej z zarysowanych wcześniej koncepcji przemawiają bowiem różnego rodzaju względy merytoryczne i formalne, wartości ideologiczno-prawne itp. Szczegółowe powoływanie tych uzasadnień nie wydaje się tu celowe. W procesie wyboru koncepcji, w toku odwołania się do tychże uzasadnień okazać się zresztą może, że wiele spośród nich będzie równie wysoko (choć z różnych względów) cenionych.

Wiadomo więc, że na podstawie prezentowanych poglądów możliwe jest konstruowanie wielu konwencjonalnych wariantów źródeł prawa i odpowiednio systemu źródeł prawa stanowionego, obejmujących różne rodzaje aktów prawotwórczych. Warianty te różnić się będą „pojemnością zakresową”. Można je też, ze względu na tę cechę, uszeregować; od zakładających najwęższe ujęcie zespołu podmiotów kreujących przepisy prawne i rodzajów wydawanych przez nie aktów prawotwórczych do obejmujących jakiekolwiek formy normowania dokonane za pomocą zespołów przepisów. Równocześnie — jak wspomniano — za przyjęciem każdego z nich przemawiają jakieś racje, oceny zaś niektórych z nich mogą być równie wysokie.

Powyższe względy przemawiają za tym, by nie dokonywać jeszcze ostatecznego wyboru, natomiast starać się wyeliminować wiele spośród wszystkich teoretycznie możliwych wariantów (np. te które ocenione być mogą dość zgodnie jako z różnych względów zdecydowanie „zbyt wąskie” i zdecydowanie „zbyt pojemne”).

Pozostałe (wciąż jeszcze dość liczne) stanowić teoretycznie winny podstawę do dokonania wielowariantowej oceny aktualnego stanu regulacji prawnej w przedmiotowej sferze, jak też podstawę proponowanych, wielowariantowych rozwiązań strukturalnych systemu źródeł prawa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Względy ściśle praktyczne przemawiają jednak za potrzebą znacznego uproszczenia rozważań nad tymi zagadnieniami (prowadzonych dalej w tym tomie). Z tych więc w szczególności powodów liczne, a pokrewne sobie warianty, „sprowadzono” do pewnych typów, które to stanowią podstawę proponowanych modeli systemu aktów prawotwórczych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Także owe modele uszeregowane zostały w przedstawiony już sposób: od postulujących stosunkowo wąski zakres podmiotów posiadających kompetencje prawotwórcze, jak też i wąski katalog rodzajów i form wydawanych przez nie aktów prawotwórczych, do stosunkowo bogatego zestawu zarówno podmiotów posiadających kompetencje prawotwórcze, jak i form ich działalności prawotwórczej. Szczegółowe założenia związane z budową poszczególnych

modeli systemu aktów prawotwórczych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie prezentowane są łącznie z tymi modelami<sup>43</sup>.

Nadmienić też wypada, że z tych samych ściśle praktycznych względów jeszcze bardziej uproszczono procedurę analizy i oceny aktualnie funkcjonującej regulacji prawnej w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. I tak: przedmiotem analizy i oceny są tylko określone kategorie aktów (ich liczba jest mimo to bardzo duża), sama zaś analiza dokonana została na podstawie pewnego zespołu cech i z nawiązaniem do wybranych grup dyrektyw działalności prawotwórczej, dotyczących określonych wymogów formalnych, którym odpowiadać winien (w myśl najpowszechniej głoszonych w doktrynie poglądów) akt prawotwórczy<sup>44</sup>.

### III. DYREKTYWY DZIAŁALNOŚCI PRAWOTWÓRCZEJ

1. Jak wspomniano wcześniej (cz. I pkt 4, cz. II pkt 3 i 5) ocenę aktualnego stanu regulacji prawnej bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie, jak też propozycję jej zmian należy oprzeć na określonych kryteriach. Inaczej mówiąc, także te oceny i propozycje winny być zrelatywizowane do przyjętego zespołu założeń i wartości<sup>45</sup>.

Założenia te wypracowane zostały na gruncie naukowej polityki prawa<sup>46</sup>, postulującej racjonalizację procesu prawotwórczego<sup>47</sup>. Szczególnie istotna rola przypada tu założeniom teoretycznym, określającym warunki czy kryteria prowadzenia poprawnej działalności prawotwórczej. Określa się je różnymi pojęciami. Najczęściej używa się nazwy „zasady działalności prawotwórczej”<sup>48</sup>. W dalszym zaś ciągu niniejszego opracowania nazywane one będą „dyrektywami działalności prawotwórczej”

<sup>43</sup> Zob. szerzej na ten temat: W. Reznik: *Modele systemu aktów...* (w niniejszym tomie s. 66 i nast.).

<sup>44</sup> A. Lipiński, R. Mikosz: *Analiza i ocena...* (w niniejszym tomie s. 15 i nast.).

<sup>45</sup> Por. szczególnie J. Wróblewski: *Epistemologiczne i aksjologiczne uwarunkowania tworzenia prawa*. „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1979, t. 22, s. 8 i nast.

<sup>46</sup> Por. m.in. J. Wróblewski: *Polityka tworzenia prawa a hierarchia wartości*. PiP 1983, z. 9, s. 25; Z. Ziemiński: *Aspekty rozważań nad wartością prawa*. PiP 1983, z. 2, s. 18 i nast. Szerzej na temat polityki prawa por. A. Podgórecki: *Zarys socjologii prawa*. Warszawa 1971, s. 441 i nast.; M. Borucka-Arctowa: *O społecznym działaniu prawa*. Warszawa 1967, s. 39—43.

<sup>47</sup> Por. szerzej na ten temat J. Wróblewski: *Model racjonalnego tworzenia prawa*. PiP 1973; L. Nowak: *Koncepcja racjonalnego stanowienia norm*. „Studia Metodologiczne” 1967, z. 2; S. Wronkowska: *Zagadnienia racjonalnego tworzenia prawa*. „Studia Prawnicze” 1979, z. 2.

<sup>48</sup> Por. m.in. A. Podgórecki: *Tworzenie prawa*. PiP 1976, z. 12, s. 27 i nast.; E. Kustra: *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretyczno-prawna*. To-

Ze względu na wspomniane znaczenie dla omawianej tu problematyki oraz nikłą ich znajomość w praktyce (także tworzenia prawa), jak i doktrynie prawa górniczego należy tu przedstawić nieco bliżej ich charakter i właściwości.

2. Przyjmuje się powszechnie, że dyrektywy te skierowane są do podmiotów zaangażowanych w procesie tworzenia prawa<sup>49</sup> i że odnoszą się one też do wytworów tych podmiotów na poszczególnych etapach procesu prawotwórczego<sup>50</sup>. Wskazać przy tym można, iż dyrektywy te obejmują swym zasięgiem nader zróżnicowane materie. Mogą one dotyczyć zarówno określonych zagadnień systemu prawnego jako całości, jak też poszczególnych zakresów stosunków społecznych; określać warunki, jakim odpowiadać powinien tworzony akt prawotwórczy (zwłaszcza konstrukcyjno-systemowe oraz odnoszące się do strony językowej); zalecać wymagania, a także sposoby i metody prowadzenia działań prawotwórczych itp.

Moc wiążąca określonych dyrektyw działalności prawotwórczej nie przedstawia się jednolicie. Część z nich ma przy tym walor jedynie postulatywny, czerpiąc swe znaczenie z opracowanych naukowo doświadczeń praktycznych, zebranych w wyniku refleksji nad działalnością organów prawotwórczych (np. dyrektywy „sprawnego kierowania” za pośrednictwem prawa)<sup>51</sup>. Z kolei niektóre dyrektywy uważa się w doktrynie prawniczej za obowiązujące normy prawne, powołując się na ich zwyczajowe przyjęcie oraz na ich powszechną akceptację i stosowanie w praktyce<sup>52</sup>. Część wreszcie zawarta jest w obowiązujących aktach prawotwórczych. Akty te, dość liczne<sup>53</sup>, są różnej rangi, poczynając od Kon-

ruń 1980, s. 132 i nast. Zasady te uważane są zwykle za wypowiedzi językowe o charakterze dyrektywalnym (bądź to za dyrektywy „stanowcze”, bądź też „sprawnościowe”).

<sup>49</sup> Por. np. J. Bafia: *Zasady tworzenia prawa...*, s. 82 i nast.; J. Wróblewski: *Zasady tworzenia prawa*. Łódź 1979, s. 126.

<sup>50</sup> Por. A. Michalska, S. Wronkowska: *Zasady tworzenia prawa...* (rozd. VI); S. Wronkowska: *Problemy racjonalnego tworzenia prawa...*, rozdz. V i VI.

<sup>51</sup> Określeniem „walor postulatywny” dyrektyw nawiązano tu do analogicznego ujmowania tzw. postulatów prawa w pracy J. Wróblewskiego: *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”. Nauki Humanistyczno-Społeczne, z. 42, Łódź 1965, s. 18—20.

<sup>52</sup> Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński: *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1974, rozdz. IV, szczególnie s. 74. Por. też E. Kustra: *Racjonalny ustawodawca...*, s. 139 i nast.

<sup>53</sup> Część z nich (25 aktów) powołują A. Michalska, S. Wronkowska: *Zasady tworzenia prawa...*, s. 157. Nie podjęto natomiast prób określenia liczby i charakteru aktów wewnątrzresortowych, regulujących działalność prawotwórczą tychże resortów.



stytucji na nie publikowanych zaś zarządzeniach naczelných organów administracji kończąc. Szczególnie wiele tego typu dyrektyw formułują przepisy „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiące nie publikowany załącznik do zarządzenia nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>54</sup>. Wspomnieć też można, że sporo dyrektyw działalności prawotwórczej niejako „kodyfikują” kolejne projekty opracowywanej od wielu lat ustawy o tworzeniu prawa<sup>55</sup>.

3. W literaturze poświęconej problematyce działalności prawotwórczej dokonuje się różnych prób systematyzacji dyrektyw działalności prawotwórczej, wyróżniając określone ich typy, grupy i rodzaje<sup>56</sup>. Stosowane są przy tym różne kryteria, cechujące się arbitralnością i noszące piętno preferencji i koncepcji żywionych przez osoby dokonujące systematyzacji. Często przy tym zdarza się, że określona dyrektywa czy dyrektywy bywają różnie ujmowane i charakteryzowane<sup>57</sup>.

Z różnych prezentowanych w literaturze obszernych zestawień dyrektyw działalności prawotwórczej, obok najogólniejszych — socjotechnicznych, przeniesionych na teren polityki prawa na potrzeby dalszych rozważań nad regulacjami prawnymi sfery bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie należy wyodrębnić i skrótowo zaprezentować<sup>58</sup> następujące grupy odnoszące się do:

- 1) konstrukcji systemu normatywnego,
- 2) warunków przeprowadzenia zmian regulacji prawnej,
- 3) sposobu przeprowadzenia zmian regulacji prawnej.

Te grupy dyrektyw pozwalają bowiem zarówno na ocenę aktualnie obowiązującej regulacji prawnej w sferze bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie, jak też określają wymogi, jakim odpowiadać winien projektowany dla niej system aktów prawotwórczych.

<sup>54</sup> Akt ten zamieszczono ostatnio jako aneks tamże, s. 187 i nast.

<sup>55</sup> Najszerzej dostępny jest projekt teŝe z sierpnia 1979 r. (stanowiący aneks do cyt. monografii J. B a f i i).

<sup>56</sup> Por. np. ujęcie i systematykę tychże w pracach: H. Rot: *Ogólne zasady tworzenia prawa PRL*. „Studia Prawnicze” 1978, z 4, s. 7 i nast., J. B a f i a: *Zasady tworzenia prawa...*, s. 82 i nast.; W r ó b l e w s k i: *Zasady tworzenia prawa...*, s. 126, 129 i nast.

<sup>57</sup> Przykładem może być dyrektywa „kompleksowości prawotwórstwa” — por. uwagi Z. Z i e m b i ŋ s k i e g o: *Problemy podstawowe prawoznawstwa...*, s. 407.

<sup>58</sup> Z ww. względów, prezentując poszczególne dyrektywy, nie rozważono zagadnienia ich charakteru prawnego, jak też zrezygnowano z powoływania literatury, wystarczy tu odesłać do jej dość obszernego zestawienia w pracach powołanych w przyp. 34.

4. Spośród dyrektyw dotyczących konstrukcji systemu normatywnego zaakcentować należy następujące:

- wyczerpanie przyjętego zakresu regulacji i jej kompleksowość (z czym wiąże się m.in. ograniczanie liczby wyjątków od reguły „podstawowej”);
- prostotę i syntetyczność regulacji prawnej danego zakresu (z czym wiąże się m.in. zwięzłość regulacji, unikanie wielości rozwiązań częściowych, unikanie kazuistyki itp.);
- przestrzeganie wymagań legalności i praworządności przy stanowieniu aktów normatywnych oraz w zakresie wzajemnego stosunku tychże aktów (z czym wiąże się m.in.: kompetentność podmiotów prawotwórczych, właściwość trybu wydawania aktów, zgodność aktu niższego rzędu z aktami wyższego rzędu itp.). Dokładniej rzecz ujmując, chodzi tu m.in. o konstytucyjność ustaw, nadrzędność (prymat) ustawy, wydawanie aktów wykonawczych wyłącznie z mocy ważnej i precyzyjnie określonej delegacji aktu wyższego, jawność prawa i związane z tym zagadnienia takie, jak: promulgacja, publikacja (ewentualnie również rejestracja) aktów prawotwórczych, nieretroaktywność aktów prawotwórczych (w ujęciu formalnym i materialnym) itp.;
- ścisła synchronizacja aktów prawotwórczych w ramach określonego zakresu stosunków społecznych (z czym wiąże się m.in.: prawidłowy rozkład regulowanych materii pomiędzy akty różnego rzędu i rodzaju — np. rozwiązania szczegółowe z prognozą częstszych zmian winno się regulować aktami wykonawczymi, minimalizować liczbę klauzul generalnych, przestrzegać postulatu zakazu lub ograniczenia subdelegacji, ścisłego i precyzyjnego uregulowania kompetencji w nich określonych, szczegółowości delegacji, sformułowania przepisów kolizyjnych itp.);
- jasność i komunikatywność regulacji prawnej (z czym wiąże się m.in. dążenie do eliminacji określeń specjalistycznych, technicznych, technologicznych itp.).

Z przedstawionymi dyrektywami wypracowanymi w praktyce i literaturze prawniczej korespondują określone dyrektywy prakseologiczne, opracowane przez nauki o sprawnym działaniu (jak np. prakseologia, cybernetyka, socjotechnika) dotyczące „sprawnego kierowania” stosunkami społecznymi, m.in. za pomocą norm prawnych. Zalecają one w interesującym nas zakresie:

- tzw. spłaszczenie systemu aktów prawotwórczych (poprzez likwidację określonych szczebli prawotwórstwa „w pionie” i — co za tym idzie — eliminację kompetencji prawotwórczych określonych organów, jak też wyeliminowanie pewnych rodzajów aktów prawnych);

- uproszczenie systemów aktów prawotwórczych „w poziomie” (ograniczenie na danym szczeblu prawotwórczym liczby podmiotów posiadających kompetencje prawotwórcze oraz ograniczenie rodzajów aktów prawnych występujących na danym szczeblu);
- synchronizację kompetencji (sygnalizowaną częściowo już wyżej).

**5.** Spośród ogólnych dyrektyw określających warunki przeprowadzania zmian regulacji prawnej zaakcentować należy następujące:

- nowe unormowania winny być wydawane jedynie wtedy, gdy należyte kierowanie określonymi stosunkami społecznymi nie jest możliwe (albo nie jest dostatecznie efektywne) przy dotychczasowym stanie prawnym (np. ze względu na nieodpowiednie albo nieaktualne rozwiązania przyjęte w akcie prawnym, na założone i realizowane przez ten akt czy zespół aktów wartości, cele, interesy itp., czy też ze względu na brak spójności, tzw. luki lub określone wady formalne dotychczasowej regulacji);
- nowe uregulowanie może być wprowadzone tylko wtedy, gdy cały zespół określonych przesłanek uzasadnia w dostatecznie wysokim stopniu prognozę, że nowe rozwiązania (odpowiadające określonym dyrektywom, m.in. wskazanym wcześniej w pkt. 4) będą spełniać swą rolę znacznie lepiej niż regulacja zastępowana<sup>59</sup>.

**6.** Kolejna grupa dyrektyw działalności prawotwórczej dotyczy sposobu, w jaki przebiegać winny zmiany regulacji prawnej stosunków społecznych. Z tej grupy dyrektyw na szczególną uwagę zasługują:

- kompleksowość zmian (w szczególności: objęcie regulacją całego zakresu ocenianego negatywnie, nowa regulacja zawierać powinna zarówno akty podstawowe, jak i wykonawcze);
- jednorazowość zmian (unikąć należy kolejnych, nawarstwiających się zmian cząstkowych, np. ciągłych nowelizacji. Akty wykonawcze winny ukazywać się łącznie z aktami podstawowymi itp.);
- stabilność wprowadzanej regulacji prawnej (głównie dla aktów wyższej rangi);
- wzajemna zgodność różnych stosowanych metod regulacji (odpowiednia kombinacja metod i środków typu cywilistycznego, karnego, administracyjnego<sup>60</sup>).

<sup>59</sup> Pominięto tu wiele dalszych dyrektyw, m.in. dotyczących sposobu i kryteriów ustalania czy prognozowania stopnia adekwatności i efektywności regulacji prawnych mających wpływ na podjęcie decyzji zmieniających stan prawny.

<sup>60</sup> Pominięto tu również pozostałe dyrektywy szczegółowe. Zauważyć należy, na tle zaprezentowanych grup dyrektyw, że ich uszeregowanie nie przesądza o doniosłości i przydatności tychże w procesach tworzenia prawa. Kolejność ta podyktowana została jedynie względami porządkowymi.

7. Niestosowanie się przez uczestników procesu prawotwórczego do przedstawionych dyrektyw ma określone ujemne konsekwencje. Zależą one od liczby i rodzaju naruszonych dyrektyw. Wspomniane naruszenia dotyczyć bowiem mogą różnych wartości, jakie realizować ma prawo, jak i tych, które uwzględniać ma sam proces poprawnego tworzenia prawa<sup>61</sup>.

Wskazać tu można, iż naruszenie określonych dyrektyw wiążące się z wymogami praworządności prowadzić może do negatywnych ocen „ważności prawnej” aktu prawotwórczego, uznania go za nielegalny, niepraworządny<sup>62</sup>. Wiązać się z tym mogą obowiązki dokonania przez określony organ działań mających na celu zmianę takiego aktu prawotwórczego<sup>63</sup>. Naruszenie dyrektyw innego rodzaju powodować może np. powstanie sporów kompetencyjnych, niejasność sytuacji prawnej określonych podmiotów itp., jednakże bez negatywnych ocen „ważności” danego aktu. Z kolei naruszenie wielu innych dyrektyw prowadzić może do tego, iż formalnie prawidłowy akt prawotwórczy będzie w praktyce nieskuteczny<sup>64</sup>.

Zauważyć można, że praktycznie, w określonym zakresie stosunków społecznych, mamy zwykle do czynienia ze stanem prawnym, w którym „kumulują się” różnego typu wady związane z naruszeniem wspomnianych dyrektyw, a tym samym występują liczne i złożone ujemne konsekwencje. Ze wspomnianymi konsekwencjami łączyć się zaś będzie zawsze ujemna ocena społeczna<sup>65</sup> danej regulacji prawnej (lub jej części),

<sup>61</sup> O tzw. formalnych wartościach prawa i procesu jego tworzenia por. S. Wronkowska: *Problemy racjonalnego tworzenia prawa...*, s. 30 i nast. cyt. tam literatura przedmiotu. Por. także J. Wróblewski: *Teoria...*, rozdz. 14.

<sup>62</sup> Por. szerzej na ten temat: J. Nowacki: *Praworządność. Wybrane zagadnienia teoretyczne*. Warszawa 1977, s. 73 i nast., tamże o określonych koncepcjach i wymogach praworządności (rozdz. II i III). Por. także J. Bafia: *Praworządność*. Warszawa 1985, s. 24 i nast., 164 i nast.

<sup>63</sup> Np. tego typu kompetencje i działania Rady Państwa przewidują art. 30 pkt 1.3. Konstytucji (wprowadzony nowelą z 1976 r., Dz.U. nr 7, poz. 36) oraz § 7 Uchwały Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. W sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (Mon. Pol. nr 19, poz. 113), określone kompetencje dla Trybunału Konstytucyjnego przewidują natomiast art. 33 a Konstytucji (dodany w wyniku nowelizacji z dnia 26 marca 1982 r. Dz.U. nr 11, poz. 83) oraz ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 22, poz. 98). Dokładniej o tych sprawach zob. J. Bafia: *Praworządność...*, s. 97 i nast., 135 i nast., a także Z. Czeszejko-Sochacki: *Trybunał Konstytucyjny PRL (Zagadnienia wybrane)*. PiP 1986, z. 1, passim oraz zawarta tam literatura przedmiotu.

<sup>64</sup> Przykłady powyższych m.in. w pracach A. Podgóreckiego: *Socjologia prawa*. Warszawa 1962, s. 161 i nast., 178 i nast.; M. Borucka-Arcetowa: *O właściwy zakres regulacji prawnej...*, s. 6, 10 i nast.

<sup>65</sup> Por. szerzej na ten temat A. Michalska, S. Wronkowska: *Zasady tworzenia prawa...*, s. 128 i nast., 135 i nast.

„rzutu” na ocenę całego prawa, co negatywnie oddziaływać może z kolei na tzw. świadomość prawną i prestiż prawa<sup>66</sup>.

W tym miejscu zasygnalizować można, iż z tego typu sytuacją mamy do czynienia także na tle aktualnej regulacji prawnej sfery bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Dostarcza ona znacznej liczby przykładów kumulowania się określonych nieprawidłowości prawotwórczych i ich konsekwencji społeczno-prawnych<sup>67</sup>. Polepszeniu jej nie służą też kolejne próby „doskonalenia”. Dokonywane są one bowiem w sposób doraźny, w nader ograniczonym zakresie. Nie naruszają one podstawowych struktur istniejącego „systemu” norm prawnych bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Zwykle działania te mają charakter kolejnych, nawarstwiających się zmian. Jak widać zmiany te nie odpowiadają ani dyrektywom działalności prawotwórczej (przedstawionym w cz. III pkt 4, 5, 6), ani warunkom prowadzenia „poprawnego” procesu prawotwórczego.

Efekty wspomnianych prób zdają się więc stanowić dodatkowy argument na rzecz proponowanych, głębszych zmian strukturalno-systemowych tej tak istotnej sfery regulacji prawnej (por. cz. I pkt 1 i 4).

#### IV. UWAGI KOŃCOWE

1. W opracowaniu niniejszym podjęto próbę prezentacji wybranych aspektów teoretycznych budowy systemu norm prawnych w odniesieniu do sfery bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Zaprezentowano mianowicie ogólnie problematykę tzw. źródeł prawa i dyrektywy działalności prawotwórczej (cz. II i III). W nawiązaniu do tej problematyki starano się też zasygnalizować najogólniejsze założenia, jakie legły u podstaw rozważań nad zagadnieniami regulacji prawnej bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie zawartych w niniejszym tomie (cz. I—III).

Ze względu zaś na przyjęty charakter opracowania (cz. I pkt 4—5) poczynione uwagi mają na celu wyróżnienie określonych zagadnień czy ustaleń i ich znaczenia dla opracowania analizy i oceny tej regulacji oraz propozycji jej zmian.

2. Przedstawiając pojęcie i teoretyczną koncepcję systemu źródeł

<sup>66</sup> Por. np. M. Borucka-Arcetowa: *Świadomość prawna a planowe zmiany społeczne*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1981, s. 89 i nast., 109, 119, 125, 142 i nast. oraz cyt. tam przykłady. Pojęcie „prestiż prawa” oraz czynniki nań oddziałujące przedstawia szerzej A. Podgórecki: *Prestiż prawa*. Warszawa 1966.

<sup>67</sup> Por. A. Lipiński, R. Mikosz: *Analiza i ocena...* (w niniejszym tomie s. 15 i nast., 29 i nast.).

prawa, podkreślono, że w toku dalszych analiz i prac nad systemem norm prawnych regulujących problematykę bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie należy się oprzeć na tzw. formalnej interpretacji pojęcia „źródła prawa”, ograniczając ich zakres do prawa pozytywnego, pisanego, stanowionego (cz. II pkt 1). Prezentując następnie określone, występujące na jego tle, różnice poglądów doktrynalnych i praktyki (cz. II pkt 2—4), wskazano, że dla analizy i oceny, szczególnie zaś dla propozycji zmian strukturalnych systemu źródeł bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie przydatne będzie skonstruowanie wielu konwencjonalnych wariantów koncepcji źródeł prawa i odpowiednio — modeli systemu jego źródeł (cz. II pkt 5).

Omówiono też (cz. III pkt 1—3) wybrane grupy dyrektyw działalności prawotwórczej. Przedstawione w opracowaniu (cz. III pkt 4—6) dyrektywy stanowiąc winny zarówno kryterium oceny aktualnego stanu prawnego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie, jak i wymogi, jakie spełniać mają proponowane modele teoretyczne systemu aktów prawotwórczych normujących problematykę bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie.

Болеслав Мацей Цьвертняк

#### НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ СИСТЕМЫ ПРАВОВЫХ НОРМ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ И ГИГИЕНЫ ТРУДА В ГОРНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

##### Резюме

В рамках дискуссии о правовой регуляции в области безопасности и гигиены труда в горной промышленности необходимо обращаться ко многим правнотворческим вопросам (часть I). Особое значение здесь приобретают:

- 1) концепция так наз. источников права (представленная в части II) и
- 2) принципы правотворчества (часть III).

Они служат основой, на которой следует проводить анализы и оценки актуальной системы правотворческих актов в области безопасности и гигиены труда в горной промышленности. С их учетом необходимо проектировать также теоретические модели изменений в будущем (часть IV).

Bolesław Maciej Cwiertniak

AUSGEWÄHLTE THEORETISCHE PROBLEME VON RECHTSNORMSYSTEMEN  
IM BEREICH DER ARBEITSSICHERHEIT IM BERGBAUWESEN

Zusammenfassung

Im Rahmen der Diskussion über die Rechtsregelung im Bereich der Arbeitssicherheit im Bergbauwesen ist ein Eingehen auf viele rechtstheoretische Probleme erforderlich (Teil I). Besondere Bedeutung haben hier: 1. die Konzeptionen, die sogenannten Rechtsquellen (dargestellt in Teil II), und 2. die Direktiven der gesetzgeberischen Tätigkeit (dargestellt in Teil III). Sie bilden die Grundlage, auf der eine Analyse und Bewertung des derzeitigen Systems gesetzgeberischer Akte im Bereich der Arbeitssicherheit im Bergbauwesen durchzuführen ist. In ihrem Lichte sollten auch die theoretischen Modelle seiner zukünftigen Änderungen projiziert werden (Teil IV).