

Władysław Reznik

Modele systemu aktów prawotwórczych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie (uwagi de lege ferenda)

Prawne Problemy Górnictwa 8, 61-84

1986

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Modele systemu aktów prawotwórczych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie (uwagi *de lege ferenda*)

Władysław Reznik

I. UWAGI WSTĘPNE

Bezpieczeństwo pracy w górnictwie zależy od wielu czynników. Jednym z nich jest zespół norm regulujących tę sferę zagadnień¹. Stan prawny w tym zakresie jest daleki od doskonałości, jego krytyczna ocena² uzasadnia potrzebę gruntownej przebudowy. Nie chodzi przy tym tylko o „doskonalenie przepisów bhp”³, ale o zasadnicze zmiany zmierzające do ustanowienia systemu norm prawnych bhp w górnictwie i jednoznacznego usytuowania go w całym porządku prawnym. Warto tu zwrócić uwagę na fakt, że regulacja prawna bhp w górnictwie została zupełnie pominięta w trakcie prac przygotowujących projekty nowych przepisów bhp⁴. Okoliczności te w pełni uzasadniają potrzebę rozważenia odmiennych niż obecnie rozwiązań systemowych.

W opracowaniu uwaga zostanie skoncentrowana na elementach

¹ Ustalenie znaczenia i zakresu pojęć „bezpieczeństwo i higiena pracy” oraz „górnictwo” zawarto w pracy A. Lipińskiego, R. Mikosza: *Analiza i ocena stanu prawnego obowiązującego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie* (zamieszczonej w niniejszym tomie s. 9 i nast.).

² Ibidem, s. 29 i nast.

³ Tego zdania jest W. Muszalski: *Prawo bezpieczeństwa i higieny pracy oraz jego stanowienie*. „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”. Red. T. Zieliński. T. 2. Katowice 1979, s. 24 i nast.; tenże: *Formy doskonalenia prawa bezpieczeństwa i higieny pracy*. PiP 1982, z. 12, s. 83 i nast.

⁴ A. Uklejska, Z. Heinrich, K. Malanowska: *Założenie i szczegółowe tezy do opracowania nowych ogólnych przepisów bhp*. „Materiały do Studiów i Badań”. Nr 52. Centralny Instytut Ochrony Pracy. Warszawa 1980, s. 22.

strukturalno-formalnych systemu przepisów bhp w górnictwie. Kwestie merytoryczne, uzależnione od określonych koncepcji przedstawionych w dalszej części, wymagają odrębnego omówienia.

II. PODSTAWOWE ZAGADNIENIA BUDOWY MODELI TEORETYCZNYCH SYSTEMU AKTÓW PRAWOTWÓRCZYCH W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY W GÓRNICTWIE

§ 1. Problemy określające kształt proponowanych rozwiązań modelowych

1. Realizacja określonych celów społecznych następować może za pomocą różnego rodzaju środków prawnych. W literaturze dotyczącej tworzenia prawa powszechnie zaleca się więc opracowywanie wielu wariantów unormowania danej sfery życia społecznego. Do różnych konstruowanych modeli „racjonalnego tworzenia prawa” włącza się dyrektywę wariantowości rozwiązań. Najczęściej warianty te nazywane są w literaturze „katalogami alternatywnych sposobów unormowania”, „alternatywami unormowania”⁵.

2. Przystępując do budowy różnych wariantów przyszłej regulacji prawnej systemu norm bhp w górnictwie, wskazać można określoną grupę zagadnień, których rozstrzygnięcie ma decydujący wpływ na kształt konstruowanych wariantów tego systemu. Pozwalają one na uświadomienie sobie przez prawodawców, z jakimi problemami mogą mieć do czynienia⁶.

3. A. Ze względu na konstrukcję systemu aktów prawotwórczych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie kluczowe znaczenie mają bezsprzecznie dwie grupy zagadnień:

- organów kompetentnych do wydawania przepisów prawnych bhp w górnictwie (m.in.: liczba „pionów” tych organów oraz szczebli czy „poziomów” w ich ramach, rozdział kompetencji prawotwórczych między te organy — czy mają to być te same co obecnie czy inne?);
- podstaw i formy, w jakiej wspomniane organy wydawać mają akty

⁵ Por. E. Kustra: *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretyczno-prawna*. Toruń 1980, s. 191 i nast.; A. Michalska, S. Wronkowska: *Zasady tworzenia prawa*. Poznań 1980, s. 34, 35, 39 i nast.; S. Wronkowska: *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*. Poznań 1982, s. 42; J. Wróblewski: *Model racjonalnego tworzenia prawa*. PiP 1973, z. 11, s. 6; Z. Ziemiński: *Socjologia prawa jako nauka prawna*. Warszawa—Poznań 1975, s. 46.

⁶ Por. S. Wronkowska: *Problemy...*, s. 181 i nast.

prawotwórcze (szczególnie zaś czy ma to być ten sam zestaw aktów prawotwórczych co obecnie czy inny).

B. Istotne znaczenie dla omawianej problematyki może mieć też sposób ujęcia dalszych zagadnień. Są to zwłaszcza problemy:

- zakresu reguł postępowania dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, jaki winien przybrać postać przepisów prawnych (m.in.: czy odróżniać normy prawne i normy techniczne w omawianym zakresie, czy w aktach prawotwórczych uwzględniać tylko elementy czysto jurydyczne, odsyłając „pozasystemowo” do innego typu reguł, czy też przepisy prawne bhp w górnictwie zawierać mają również normy ze sfery techniki i technologii⁷);
- kręgu adresatów przepisów bhp — czy skierowane mają być one wyłącznie do zakładu pracy, czy też i do pracowników (czy tylko określonych ich grup?).

Rozstrzygnięcie powyższych kwestii może z kolei determinować ujęcie dalszych zagadnień, które wywierają wpływ na konstrukcję systemu aktów prawotwórczych w omawianym zakresie. Dotyczy to zwłaszcza:

- organów, które winny sprawować nadzór nad przestrzeganiem przepisów bhp w górnictwie oraz form i trybu tego nadzoru (np. czy to ma być nadzór ogólny czy też tzw. nadzór specjalny⁸);
- podmiotów i zakresu ich odpowiedzialności za naruszenie przepisów bhp w górnictwie.

Wśród zagadnień przedstawionych w pkt. A szczególnego znaczenia na tle zagadnień przedstawionych w pkt B nabiera problem tzw. podstawowego źródła regulacji. Czy cały system projektowanych przepisów prawnych bhp w górnictwie wynikać ma z ogólnych przepisów o ochronie pracy (wywodzonych z kodeksu pracy) czy z ogólnych przepisów regulujących stosunki prawne w zakresie górnictwa (a więc z prawa górniczego), czy też wynikać ma komplementarnie z obu wspomnianych źródeł? Oczywiście rozważać by można jeszcze i inne możliwości w tym zakresie — np. kompleksową ustawę o bezpieczeństwie pracy w górnictwie (mającą charakter tzw. kodyfikacji w sensie materialnym⁹).

⁷ Chodzi tu o takie formy odesłań pozasystemowych (w szczególności) jak do: zasad techniki górniczej, zasad doświadczenia życiowego, zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

⁸ Rozwiązania w zakresie nadzoru będą szczególnie zdeterminowane rozwiązaniami przyjętymi pod lit. A, zakładając, że organ prawotwórczy nie powinien sprawować nadzoru wyspecjalizowanego nad przestrzeganiem ustanowionych przez siebie przepisów prawnych.

⁹ O aktach „typu kodyfikacyjnego” („o charakterze kodyfikacji materialnej”) por. H. Rot: *Problemy kodyfikacji prawa w PRL*. Wrocław 1978, s. 126 i nast., 147 i nast.

C. Istotne znaczenie dla rozpatrywanej problematyki może mieć także okoliczność, czy w ramach proponowanego systemu regulacji prawnej stosunek pracy w górnictwie ujmowany będzie w sposób dotychczasowy, czy potraktowany zostanie jako stosunek szczególny, związany z warunkami stwarzającymi niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia¹⁰.

4. Zauważyć należy, iż rozstrzygnięcie zagadnień przedstawionych pod lit. B i C zwykle wiązać się będzie z przyjęciem określonych koncepcji merytorycznej zawartości norm prawnych bhp w górnictwie¹¹. W niektórych wypadkach determinować one mogą po części rozwiązania strukturalno-systemowe¹². Z kolei w innych zakładane koncepcje merytoryczne mogą pozostać bez wpływu na przyjmowane rozwiązania systemowe. Można więc mówić o ich „neutralności” z punktu widzenia projektowanych ujęć systemu aktów prawotwórczych regulujących sferę bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Wspomniane wcześniej grupy zagadnień nie muszą być jednak (w przeciwieństwie do określonych pod lit. A) definitywnie rozstrzygnięte przed przystąpieniem do budowy proponowanych modeli systemu aktów prawotwórczych.

Próbę rozstrzygnięcia zagadnień przedstawionych pod lit. A zawierają zaproponowane dalej modele systemu. Zastrzec jednak należy, że nie są to wszystkie możliwe do skonstruowania modele dotyczące tego zakresu. Ich dobór i kształt jest wynikiem przyjęcia określonych założeń.

Konstruując modele starano się nie rozstrzygać zagadnień przedstawionych pod lit. B i C. Chodziło o to, by modele te w miarę możliwości cechowały się w tym zakresie neutralnością. Cecha ta pozwala bowiem

¹⁰ A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego górnictwa*, T. 2. Katowice 1982, s. 123 i nast. Na niektóre aspekty zagadnienia zwraca uwagę A. Witosz: *Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa pracy jako podstawowa zasada prawa pracy*. „Problemy Prawne Górnictwa”. Red. A. Agopszowicz. T. 6. Katowice 1983, *passim*. Kwestie te nie doczekały się szerszego opracowania w literaturze i wymagają dalszych badań.

¹¹ Odpowiedź na pytanie, do kogo winny być adresowane przepisy bhp, zależy będzie od założonego rozdziału praw i obowiązków w tym zakresie między określone podmioty, od treści konkretnych praw i obowiązków na nie nałożonych, od charakteru prawnego i źródeł, z których wynikać by one miały ze względu na zastosowaną metodę i typ regulacji (umowa, akt administracyjny itp.).

¹² Jeśli przyjmie się, że adresatem przepisów prawnych w zakresie bhp mają być wyłącznie zakłady pracy, to rodzić to może określone konsekwencje m.in. w zakresie: struktury systemu prawnego i odpowiedzialności za przestrzeganie przepisów bhp. W ujęciu tym zakłady pracy nie wydają przepisów bhp, choć regulować mogą tę sferę np. środkami umownymi. Pracownik ponosiłby wyłącznie odpowiedzialność o charakterze kontraktowym, zakład pracy zaś mógłby ponosić odpowiedzialność różnego typu itd.

na stosowanie w ramach określonego modelu różnych zmiennych¹³. Ich wprowadzenie nie powinno więc naruszać pozostałych elementów modelu. Zmienne te mogą natomiast mieć wpływ na wstępną ocenę i szeregowanie prezentowanych modeli. Rozstrzygnięcie tych zagadnień będzie jednak konieczne w przyszłości, na tle dokonanego wyboru określonego modelu systemu regulacji prawnej. Zdecydowano się tu jedynie na przedstawienie zagadnień oraz rozstrzygnięcie pewnych kwestii strukturalno-formalnych dotyczących nadzoru nad przestrzeganiem przepisów bhp w górnictwie (jedno z zagadnień sygnalizowanych pod lit. B).

§ 2. Wstępna charakterystyka modeli systemu przepisów prawnych bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie oraz procedura ich budowy

1. Funkcjonują różne pojęcia „modelu naukowego”¹⁴. Różnie też w związku z tym ujmuje się procedurę modelowania teoretycznego¹⁵.

Ze względu na cechy (głównie zaś ich stosunek do zjawisk realnie występujących) oraz funkcje, jakie mają spełniać w działaniach naukowych, zwykło się rozróżniać wśród nich „modele — wzory” i „modele — odwzorowania”¹⁶. Pierwsze mają mieć charakter postulatywny, projektując jakieś działania, stanowiąc założony wzorzec do naśladowania, drugie zaś stanowić by miały odwzorowanie jakiegoś realnie występującego zjawiska.

Przedstawione dalej modele systemu aktów prawotwórczych „projektują” określone ujęcia systemu źródeł prawa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie, podobnie więc jak większość modeli konstruowanych na potrzeby działalności prawotwórczej, mają charakter modeli — wzorów.

2. Konstruowanie modeli teoretycznych stanowi działanie, które powinno wychodzić od realnie występujących zjawisk. Nie może ono jednak

¹³ W poszczególnych modelach można więc będzie dokonywać podstawień różnych czynników, np. odmiennych zakresów norm prawnych bhp, stosunku pracy w górnictwie, traktowanego w sposób tradycyjny lub też jako stosunek „szczególnego charakteru”, związany z występowaniem typowych zagrożeń itd.

¹⁴ Różne definicje modelu omawia W. Sztoff: *Modelowanie i filozofia*. Warszawa 1971, rozdz. I (cyt. tamże literatura przedmiotu, zwłaszcza s. 37 i nast.); por. także I. Dąbbska: *Dwa studia z teorii naukowego poznania*. Toruń 1962, s. 21 i nast.

¹⁵ Stosunkowo rozwinięty opis procedury modelowania teoretycznego (w odniesieniu do konstrukcji „doskonałego prawodawcy”) zawarto w pracy L. Nowak: *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*. Warszawa 1973, s. 15—154.

¹⁶ Tak m.in. I. Dąbbska: *Dwa studia...*, s. 21—31; por. też E. Kuśtra: *Racjonalny...*, s. 17 i nast.

uwzględniać wszelkich ich aspektów (modele mają dawać bowiem ich obraz uproszczony, zezwalający na uchwycenie podstawowych cech strukturalnych i funkcjonalnych), dlatego w procesie budowy modeli należy pewne sprawy generalizować, upraszczać¹⁷.

W pierwszym etapie przyjęto określony zespół założeń eliminujących z obrazu rozpatrywanego zjawiska czynniki uznane za „uboczne”. Budowane na ich podstawie modele odzwierciedlają podstawowe postulowane zależności i właściwości. Etap stopniowej konkretyzacji polega na uchylaniu poszczególnych, przyjętych wcześniej założeń i wprowadzaniu do obrazu zjawiska pominiętych dotychczas czynników. Twierdzenia przyjmowane w wyniku uchylania kolejnych założeń są w większym stopniu zbliżone do rzeczywistości. Stanowią one podstawę konstruowania kolejnych bardziej skomplikowanych generacji modeli, odzwierciedlających jeszcze większą liczbę zależności.

3. Prawidłowy (pełny) opis przeprowadzonych zabiegów związanych z budową określonych modeli systemu aktów prawotwórczych w omawianym zakresie wymagałby m.in. pełnego skatalogowania: wszelkich czynników mogących mieć wpływ na rozwiązania w przedmiotowej sferze, przyjętych założeń wyjściowych itd. W miejsce zaś kilku omówionych dalej klas modeli przedstawić należałoby znacznie większą ich liczbę.

Ze względu na zakres i cel opracowania przyjęto, że wystarczająca będzie skrócowa prezentacja podstawowych modeli. Niektóre z zasadniczych założeń wyjściowych odnoszących się do różnych klas modeli przedstawiono dalej. Część natomiast dalszych założeń zaakcentowano w ramach uproszczonych opisów modeli poszczególnych generacji. Pozostałe zaś, w tym stanie rzeczy, mają charakter „utajnionych”, milcząco przyjętych założeń.

III. UPROSZCZONE MODELE SYSTEMU AKTÓW PRAWOTWÓRCZYCH BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY W GÓRNICTWIE

§ 1. Uwagi wstępne

W opracowaniu przedstawiono dwa modele skrajne, w których przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy znajdują swoje jedyne źródło bądź

¹⁷ Metoda „idealizacji i stopniowej konkretyzacji” dokładnie jest opisana w pracach filozofów i metodologów, głównie wywodzących się z ośrodka poznańskiego.

w kodeksie pracy (model A), bądź to w prawie górniczym (model B) oraz model mieszany C, w którym przepisy te wywodzą się i z kodeksu pracy i z prawa górniczego. Równocześnie przedmiotem uwagi będą pochodne od nich modele aproksymacyjne, ze szczególnym uwzględnieniem generacji modeli oznaczonych kolejno jako modele A¹, B¹, C¹.

W ramach poszczególnych modeli zarysowano również zagadnienie właściwości podmiotów w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów bhp. Ma to na celu próbę w miarę precyzyjnego określenia i usytuowania ich w całym systemie. Kwestia ta jest o tyle istotna, iż wydaje się zasadne założenie, polegające na przyjęciu ścisłego rozgraniczenia kompetencji prawotwórczych i kompetencji do sprawowania wyspecjalizowanego nadzoru nad stanem bezpieczeństwa i higieny pracy.

Podkreślić należy, że przedstawione w opracowaniu modele nie wyczerpują możliwych rozwiązań omawianej problematyki. Wybrano tylko trzy zasadnicze ewentualności, pozostawiając poza polem rozważań inne teoretyczne modele systemu źródeł prawa bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Wzięto bowiem pod uwagę istniejący obecnie stan prawny jako rzutujący na możliwości rozwiązania omawianej problematyki.

Przyjęto równocześnie, iż działalność prawotwórcza — w tym również w zakresie bhp w górnictwie — prowadzona jest przez kilka podmiotów, przy czym są to podmioty działające na różnych szczeblach prawotwórstwa. Akty tworzone przez te podmioty przyjmują postać różnej rangi aktów prawotwórczych (stąd m.in. wstępnie odrzucono sygnalizowaną wcześniej koncepcję jednej odrębnej ustawy, regulującej wszystkie zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie).

Opisywane modele należą do dwóch generacji. Ze względu na większą przejrzystość wywodów przedstawiono kolejno model podstawowy (wyjściowy), a zaraz po nim model pochodny (drugiej generacji). Uzyskano w ten sposób wyraźny obraz poszczególnych rozwiązań — skrajnych oraz pośredniego — systemu źródeł prawa bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie w dwóch ujęciach: modelu prostego i modelu skomplikowanego. Zabieg ten, akcentując różnice między sposobami wywodzenia systemu źródeł prawa (z kodeksu pracy, z prawa górniczego czy z obu łącznie), nie zaciemnia wszakże różnic między poszczególnymi generacjami modeli.

Wskazać wreszcie trzeba, że w celu uniknięcia zbędnych powtórzeń w tekście zamieszczono częste odwołania do założeń przyjętych we wcześniejszych modelach danej generacji, co utrudnia w pewnym stopniu porównywanie modeli tej samej generacji.

§ 2. Modele wywodzące się z kodeksu pracy

1. Model A (podstawowy)

ŹRÓDŁA PRAWA; KOMPETENCJE PRAWOTWÓRCZE

Zasadnicze założenie polega na tym, że całość źródeł prawa bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie wywodzi się z kodeksu pracy. Kodeks ten oraz wydane na jego podstawie akty wykonawcze regulują wszystkie prawa i obowiązki; przejmują w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy właściwe unormowania z prawa górniczego i innych aktów prawnych. Wskazane byłoby przy tym wydzielenie w kodeksie pracy części przepisów odnoszących się do pracy w warunkach niebezpiecznych (rozumianych jako występowanie stałych i typowych zagrożeń dla życia i zdrowia). Wyeliminowałoby to występującą obecnie w art. 15 k.p. fikcję, zakładającą, iż ciężący na zakładzie pracy obowiązek zapewnienia pracownikowi bezpiecznych warunków pracy jest zawsze możliwy do spełnienia.

Ogólne przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczące prac wykonywanych w różnych gałęziach przemysłu wydawać powinna w formie rozporządzeń Rada Ministrów (przy której należałoby usytuować Państwową Radę Górnictwa jako organ konsultacyjno-doradczy z prawem inicjatywy w zakresie tworzenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie).

Szczegółowe przepisy wykonawcze mogłyby być wydawane przez:

- Ministra Górnictwa i Energetyki — w razie dalszej komasacji resortów gospodarczych i poddania temu ministrowi całego przemysłu wydobywczego,
- poszczególnych ministrów, działających ewentualnie wspólnie (w porozumieniu) — w razie utrzymania dotychczasowego podziału górnictwa między poszczególne resorty.

Przyznanie kompetencji prawotwórczej również ministrom jest wynikiem przeświadczenia, że dotychczasowa praktyka nie zostanie wyeliminowana i nadzorujący działalność górnictw ministrowie z mocy swoich kompetencji będą nadal wydawali różnego rodzaju akty zawierające przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy. Niezbędne jest, by przepisy te miały swoje źródło w kodeksie pracy i odnosiły się do prac (rodzajów prac) w warunkach niebezpiecznych, odrywając się tym samym od zakresu (podmiotowego i przedmiotowego) oddziaływania prawa górniczego.

Tym samym można by osiągnąć dość przejrzysty obraz systemu źródeł prawa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie.

Byłyby to więc tylko przepisy kodeksu pracy, rozporządzenia Rady Ministrów oraz rozporządzenia właściwych ministrów (zespołu ministrów). Tylko w aktach wydanych przez te podmioty mogłyby się mieścić przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy; inne podmioty natomiast winny zostać pozbawione jakichkolwiek kompetencji prawotwórczych w omawianym zakresie.

Konsekwencją powyższego założenia byłaby konieczność wyłączenia możliwości stanowienia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w tzw. prawie powielaczowym, co jest uzasadnione zwłaszcza samodzielnością gospodarczą przedsiębiorstw.

Przyjąć wreszcie należy, że akty tworzone na szczeblu niższym (tj. w zrzeczeniu, przedsiębiorstwie lub jego wydzielonej części) nie powinny zawierać przepisów z tego zakresu. To samo trzeba by odnieść do układów zbiorowych pracy.

W następstwie powyższych założeń uznać trzeba, że tzw. instrukcje stanowiskowe mają jedynie walor informacyjny i mogą wyłącznie zawierać „wyciągi” z obowiązujących i mających znaczenie dla danego stanowiska (rodzaju pracy) przepisów.

NADZÓR

Nadzór nad stanem bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przestrzeganiem obowiązujących w tym zakresie przepisów należy powierzyć tylko jednemu pionowi organów, przewidzianych w kodeksie pracy. Takimi niezależnymi organami wydają się być organy Państwowej Inspekcji Pracy, której powinna podlegać całość omawianej problematyki. Tym samym wyeliminowane zostałyby te uprawnienia z zakresu działania urzędów górniczych oraz innych wyspecjalizowanych organów, sprawujących obecnie nadzór nad pewnymi wycinkami bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Zakres uprawnień nadzorczych tych podmiotów nie powinien wkraczać w sferę stosunku pracy, a obejmować jedynie nadzór nad bezpieczeństwem powszechnym.

2. Model A¹ (pochodny)

ŹRÓDŁA PRAWA; KOMPETENCJE PRAWOTWÓRCZE

Model ten jest pochodnym modelu A. Zasadnicze założenie jest w nich tożsame — całość przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie wywodzi się wyłącznie z kodeksu pracy. Znacznego rozluźnienia doznają tu jednak założenia odnoszące się do zakresu podmiotowego organów mających kompetencje prawotwórcze odnośnie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie.

Przyjęto bowiem, że akty prawotwórcze dotyczące tej sfery mogą wydawać również organy niższych niż minister (kierownik urzędu centralnego) szczebli. Przepisy bezpieczeństwa pracy mogą być zatem zawarte dodatkowo w aktach wydawanych przez dyrektora zrzeszenia i dyrektora przedsiębiorstwa (jednostki równorzędnej), rozumianego tu jako kierownika zakładu pracy w ujęciu kodeksu pracy. Rodzaje (nazwy) tych aktów są dla istoty modelu mniej ważne, mają znaczenie drugorzędne. Można je tu oznaczyć zbiorczo jako zarządzenia.

Należałoby mieć jednak na względzie, że akty pochodzące od powyższych podmiotów musiałyby mieć swoje wyraźne oparcie w ustawie, tj. pochodzić z mocy delegacji zawartej w ustawie (rozporządzeniu wykonawczym) i tylko w celu wykonania aktu wyższego rzędu. Należy nadto założyć konieczność ich publikacji w stosowanych zbiorach.

Można również dopuścić, że przepisy z omawianego zakresu — oprócz powyższych aktów — znajdowałyby się także w częściach normatywnych układów zbiorowych pracy, zawieranych między właściwymi organami administracji gospodarczej a odpowiednimi instancjami związków zawodowych.

Wreszcie, problematyka ta mogłaby być regulowana w formie działalności normodawczej organów samorządu załogi (na szczeblu przedsiębiorstwie i jednostki równorzędnej). W szczególności przepisy te mogłyby się mieścić w regulaminach pracy.

Tak zarysowany, duży krąg podmiotów mających kompetencje do stanowienia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (w różnego rodzaju aktach) pociąga za sobą bezwzględną konieczność pełnej synchronizacji kompetencji prawotwórczych zarówno pod względem formalnym, jak i w zakresie podziału materii regulowanych poszczególnymi aktami.

Podkreślić trzeba także, że w takiej sytuacji niezbędne byłyby bardzo precyzyjne reguły kolizyjne, rozstrzygające ewentualne spory kompetencyjne.

NADZÓR

Konsekwencją założenia, na którym opiera się ten model, jest przyjęcie w zakresie nadzoru elementów tworzących zespół organów podobnie jak w modelu A (tj. Państwową Inspekcję Pracy).

Przedstawione jednak wcześniej znaczne rozszerzenie kręgu podmiotów mających kompetencje prawotwórcze może wpłynąć na liczbę podmiotów uprawnionych do wykonywania nadzoru (ale ogólnego).

Pomijając w tym względzie kompetencje dyrektora przedsiębiorstwa (jednostki równorzędnej) wynikające m.in. z jego uprawnień kierowniczych, zawarowanych ostatnio ustawą o przedsiębiorstwach państwowych, należy wskazać, że prawo do wykonywania nadzoru nad stanem bezpie-

czeństwa pracy mogłoby także przysługiwać w oznaczonych zakresach dyrektorom zrzeszeń.

W następstwie przyjętych założeń należałoby także dopuścić uprawnień kontrolne związków zawodowych oraz organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego — w każdym razie w takim zakresie, w jakim tworzą one (lub uczestniczą z głosem stanowczym w tworzeniu) przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy.

Trzeba tu jednak podkreślić konieczność należytego zsynchronizowania uprawnień nadzorczych poszczególnych podmiotów. Ewentualne spory kompetencyjne winny być jednoznacznie rozstrzygnięte w przepisach prawa pracy.

§ 3. Modele wywodzące się z prawa górniczego

1. Model B (podstawowy)

ŹRÓDŁA PRAWA; KOMPETENCJE PRAWOTWÓRCZE

Podstawowe założenie, na którym opiera się drugi skrajny model, polega na tym, że całość problematyki bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie jest usytuowana w prawie górniczym. Tym samym odnośne przepisy kodeksu pracy i aktów do niego wykonawczych nie mogłyby mieć do niej zastosowania, albowiem praca w górnictwie w warunkach niebezpiecznych w całości regulowana byłaby przez prawo górnicze.

Należy podkreślić, że w takim ujęciu problemu prawo górnicze musiałoby obejmować całość górnictwa (najlepiej przez likwidację istniejącego podziału kopalin na poddane i nie poddane temu prawu) albo przynajmniej przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy wydane na jego podstawie winny mieć zastosowanie do wszelkich sposobów działalności ludzkiej w górotworze (w takim oczywiście zakresie, w jakim jest to merytorycznie uzasadnione). W takim też zakresie prawo górnicze powinno przejąć unormowania zawarte we wszystkich innych ustawach szczególnych, z wyłączeniem jedynie przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa powszechnego.

Wyłączną kompetencję do wydawania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w postaci rozporządzeń mających swą podstawę w prawie górniczym należałoby przyznać Radzie Ministrów (przy której — podobnie jak w modelu A — należałoby usytuować Państwową Radę Górnictwa).

Gdyby wspomniane przepisy wymagały dalszego uszczegółowienia, wówczas można przewidzieć trzeci — tak jak w modelu A — poziom prawotwórstwa w kompetencji Ministra Górnictwa i Energetyki lub

właściwych ministrów wydających rozporządzenia wykonawcze wspólnie (w porozumieniu).

Analogicznie jak w modelu A można w ten sposób osiągnąć względnie przejrzysty obraz źródeł prawa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie. Byłyby to więc: prawo górnicze, rozporządzenia Rady Ministrów i ewentualnie rozporządzenia właściwych ministrów — wszystkie wydawane wyłącznie na podstawie i w celu wykonania prawa górniczego. Weześniejsze, poczynione przy okazji omawiania modelu A, zastrzeżenia odnoszące się do prawa powielaczowego, różnych aktów innego rodzaju oraz „instrukcji stanowiskowych” należy mieć tu na uwadze w całej rozciągłości.

NADZÓR

Analizując to zagadnienie, trzeba zasygnalizować konieczność wstępnego rozstrzygnięcia kwestii charakteru, jaki należy przypisać organom nadzoru przewidzianym w prawie górniczym, tj. urzędom górniczym. Mogą one bowiem spełniać funkcję policji górniczej, inspekcji pracy albo łącznie obie funkcje.

Nadzór nad stanem bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przestrzeganiem przepisów w tym zakresie należałoby powierzyć jednemu pionowi organów przewidzianych w prawie górniczym, tzn. utrzymać stan wynikający z obowiązującego prawa górniczego. Nadzór ten winny spełniać urzędy górnicze. Konsekwentnie jednak, w celu osiągnięcia bardzo przejrzystego obrazu, trzeba by w tym zakresie wykluczyć jakiekolwiek kompetencje innych organów, chyba że sprawują one nadzór nad stanem bezpieczeństwa powszechnego. Oznaczałoby to w efekcie, że nadzór urzędów górniczych w tym modelu miałby charakter mieszany, tzn. spełniałby on funkcje zarówno inspekcji pracy, jak i policji górniczej (oczywiście w takim zakresie, w jakim prawo górnicze odnosi się do bezpieczeństwa powszechnego).

2. Model B¹ (pochodny)

ŹRÓDŁA PRAWA; KOMPETENCJE PRAWOTWÓRCZE

W tym modelu, podobnie jak w podstawowym dla niego modelu wyjściowym B, generalne założenie jest identyczne. Przedmiotowa problematyka jest tu w całości usytuowana w prawie górniczym; na jego podstawie budowany jest cały system przepisów regulujących bezpieczeństwo i higienę pracy w górnictwie.

Zakres podmiotowy organów mających kompetencje prawotwórcze w omawianej sferze zagadnień jest jednak poszerzony o krąg podmiotów,

o których była już wcześniej mowa w modelu pochodnym A¹ (dyrektorów, organy samorządu załogi i podmioty zawierające układy zbiorowe pracy).

Prawo górnicze powinno jednak przesądzać jednoznacznie o podziale i zakresie kompetencji prawotwórczych poszczególnych podmiotów.

NADZÓR

W tym względzie trzeba przyjąć — jak w modelu podstawowym B — uprawnienia nadzorcze urzędów górniczych. Zwiększenie liczby podmiotów mogących stanowić w tym zakresie prawo może poszerzyć — podobnie jak w modelu A¹ — krąg podmiotów sprawujących nadzór ogólny (np. o dyrektora zrzeszenia, organy związków zawodowych czy samorządu załogi).

§ 4. Model pośredni

Model ten — okreśłany wcześniej jako mieszany — zasadza się na tym, iż problematyka bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie regulowana jest łącznie przez kodeks pracy i przez prawo górnicze. Zawiera on, w sobie elementy występujące w poprzednio przedstawionych modelach.

Uwzględniono w ramach tego modelu fakt, że omawianą sferę zagadnień mogą także regulować i inne akty rangi ustawowej. Z tego powodu model mieszany przedstawiony jest w trzech wariantach, w których relacja kodeksu pracy i prawa górniczego do tych innych aktów ustawowych jest ściślej określona. Zagadnienia tego nie poruszano w poprzednich modelach z uwagi na to, że przyjęto w nich założenia skrajne, odrzucające te elementy.

1. Model C — wariant 1 (podstawowy)

ŹRÓDŁA PRAWA; KOMPETENCJE PRAWOTWÓRCZE

Podstawowe założenie w tym wariantcie polega na tym, że przepisy prawne dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie zawarte byłyby w całości w kodeksie pracy i prawie górniczym. Oba te akty powinny przejąć wszystkie unormowania odnoszące się do tego zakresu, zawarte w innych aktach ustawowych (np. odnoszących się do ochrony przeciwpożarowej, dozoru technicznego czy wynikających z prawa budowlanego), tak aby w ostatecznym efekcie całość problematyki była regulowana tylko przez nie.

Na podstawie tylko kodeksu pracy i prawa górniczego należałoby budować cały system przepisów bezpieczeństwa pracy w górnictwie.

Elementy tego systemu, tj. akty wykonawcze (oraz podmioty uprawnione do ich wydawania), kształtowałyby się w tym wariantcie tak, jak w przedstawionych już wcześniej modelach podstawowych A i B.

Podkreślić należy, że założenie korelacji kompetencyjnej określonej kodeksem pracy i prawem górniczym wynika tu z tożsamości podmiotów uprawnionych do wydawania aktów wykonawczych, przewidzianych w modelach A i B.

Otwarty natomiast pozostaje problem podziału materii między kodeks pracy a prawo górnicze. Jest to bowiem sprawa merytoryczna, dlatego też na razie się do niej nie ustosunkowano.

NADZÓR

W tym zakresie możliwe są takie rozwiązania, jakie przyjęto w modelach podstawowych A lub B albo możliwa jest korelacja lub ściśle rozgraniczenie kompetencji przewidzianych tam organów. Do sprawowania nadzoru mogą być zatem powołane wyłącznie Państwowa Inspekcja Pracy lub urzędy górnicze. Alternatywnie dopuścić można łączne działanie obu pionów organów nadzoru, przy ewentualnym ścisłym rozgraniczeniu ich merytorycznego zakresu funkcjonowania.

2. Model C¹ — wariant 1 (pochodny)

ŹRÓDŁA PRAWA; KOMPETENCJE PRAWOTWÓRCZE

Całość problematyki jest (jak w modelu podstawowym) w pełni i wyczerpująco ujęta w kodeksie pracy i prawie górniczym. Z mocy upoważnień zawartych w tych ustawach Rada Ministrów (ewentualnie poszczególni ministrowie lub ich zespół) w drodze rozporządzeń może regulować kwestie szczegółowe.

Z upoważnienia wynikającego tylko z wymienionych wcześniej aktów — i tylko w przewidzianym tam zakresie — bardziej szczegółowe przepisy mogłyby być zawarte w zarządzeniach dyrektora zrzeszenia i dyrektora przedsiębiorstwa.

Wreszcie, tylko z kodeksu pracy i prawa górniczego mogłoby wynikać upoważnienie — w ściśle oznaczonym zakresie — do stanowienia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w układach zbiorowych pracy czy też aktach organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego.

Upřednie uwagi dotyczące podziału materii między poszczególne rodzaje aktów, synchronizacji kompetencji prawotwórczych oraz koniecznych reguł kolizyjnych mają tu oczywiście zastosowanie.

NADZÓR

Należałoby przyjąć identyczne założenia jak w wyjściowym modelu C. Krąg podmiotów uprawnionych do sprawowania nadzoru ogólnego mógłby być jednak poszerzony o podmioty, którym przyznano dodatkowo kompetencje prawotwórcze, zatem obok Państwowej Inspekcji Pracy i urzędów górniczych mogłyby sprawować nadzór podmioty wymienione wcześniej w modelach tej generacji (pochodnych) A¹ i B¹.

3. Model C — wariant 2 (podstawowy)

ŹRÓDŁA PRAWA; KOMPETENCJE PRAWOTWÓRCZE

Generalne założenie przyjęte w tym wariantcie polega na tym, że przepisy prawne dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie znajdowałyby się w kodeksie pracy i w prawie górniczym, przepisy zaś dotyczące tychże zagadnień zamieszczone w innych aktach ustawowych miałyby zastosowanie do stosunków pracy w górnictwie wyłącznie w wypadku odesłania do nich, zawartego w kodeksie pracy bądź prawie górniczym. Te dodatkowe przepisy wchodziłyby więc do „systemu” przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie za pośrednictwem któregoś z ww. aktów — tylko w ściśle określonym zakresie, przewidzianym w odesłaniu.

Gdy chodzi o pozostałe elementy systemu, tzn. akty wykonawcze i podmioty uprawnione do ich wydawania, to niezbędne w omawianym zakresie rozporządzenia winna wydawać Rada Ministrów. W razie potrzeby można dopuścić na szczeblu niższym rozporządzenia ministrów (zespołu ministrów), ale tylko w granicach wyraźnej delegacji ustawowej. W omawianym zakresie musi być jednak zachowana ścisła korelacja kompetencyjna, wynikająca zarówno z kodeksu pracy, jak i prawa górniczego. Ta korelacja musiałaby być zachowana również w odniesieniu do kompetencji prawotwórczych zawartych w innych aktach ustawowych.

NADZÓR

W tym względzie przyjąć można w całej rozciągłości rozwiązania przedstawione w wyjściowym modelu C (wariant 1). Należałoby tu jednak wykluczyć możliwość sprawowania nadzoru nad bezpieczeństwem i higieną pracy w górnictwie przez jakiekolwiek inne, niż Państwowa Inspekcja Pracy lub urzędy górnicze, organy. Kompetencje organów, przewidzianych w innych aktach ustawowych, do których odsyłają kodeks pracy i prawo górnicze, powinny być przejęte i sprawowane w całości przez organy przewidziane w kodeksie pracy i prawie górniczym.

4. Model C¹ — wariant 2 (pochodny)

ŹRÓDŁA PRAWA; KOMPETENCJE PRAWOTWÓRCZE

Przedstawiony wcześniej w modelu podstawowym (C — wariant 2) system źródeł prawa jest tu identyczny w zakresie aktów rangi ustawowej oraz rozporządzeń wykonawczych.

Uzupełniony jest on wszakże o przepisy zawarte w aktach wydawanych przez podmioty, o których już była kilkakrotnie mowa w modelach pochodnych A¹, B¹, C¹. Podmioty te mogłyby wydawać te przepisy wyłącznie w granicach upoważnień wynikających z kodeksu pracy lub prawa górniczego.

NADZÓR

Kształtowałby się on identycznie jak w poprzednim wariantcie tego modelu pochodnego, modelu C¹ — wariant 1. Oznacza to, że wspomniane tam podmioty sprawowałyby nadzór nad stanem bezpieczeństwa i higieny pracy, wynikającym nie tylko z unormowań zawartych w systemie przepisów wydanych na podstawie kodeksu pracy i prawa górniczego, ale również w zakresie przestrzegania innych przepisów regulujących tę sferę z mocy odesłań zamieszczonych w kodeksie pracy i prawie górniczym.

5. Model C — wariant 3 (podstawowy)

ŹRÓDŁA PRAWA; KOMPETENCJE PRAWOTWÓRCZE

W wariantcie tym przyjęto założenie polegające na tym, że przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie znajdują się zasadniczo w kodeksie pracy i prawie górniczym oraz ponadto w określonych zakresach w przepisach innych aktów ustawowych, których kodeks pracy i prawo górnicze nie naruszają.

Tym samym uregulowania zawarte w tych pozostałych ustawach nie wchodzi do systemu przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie wynikającego z kodeksu pracy i prawa górniczego. Tworzą one odrębne, równoległe do tego systemu zbiory przepisów, kształtujące prawa i obowiązki adresatów ze względu na zagrożenia, jakie są w nich przewidziane niezależnie od regulacji zawartej w kodeksie pracy i prawie górniczym. Te zbiory przepisów funkcjonowałyby niejako obok wspomnianego systemu prawa, regulującego omawianą sferę zagadnień.

Miedzy innymi na potrzeby jasności i przejrzystości całego porządku prawnego w omawianym zakresie należałoby wszakże zastrzec konieczność skorelowania kompetencji prawotwórczych wynikających z dele-

gacji zawartych w tych aktach z odpowiednimi kompetencjami prawotwórczymi, mieszczącymi się w kodeksie pracy i prawie górniczym.

Tylko w ten sposób można by osiągnąć w omawianym zakresie efekt podobny do stanu przedstawionego w modelu podstawowym poprzedniego wariantu (model C — wariant 2). Byłaby to więc sytuacja, w której te same podmioty wydawałyby wszystkie przepisy wykonawcze na określonych poziomach (szczeblach) prawotwórstwa. W grę wchodziłyby jednak tylko — jak w każdym modelu podstawowym — rozporządzenia wykonawcze, wydawane przez Radę Ministrów oraz ewentualnie poszczególne ministrów (ich zespół).

NADZÓR

Kształtowałby się on tak, jak w przedstawionym wcześniej wariantcie 1 modelu C (podstawowym).

Niezbędne jest tu jednak zastrzeżenie możliwości dodatkowego funkcjonowania — w pewnych zakresach — nadzoru przewidzianego przez inne akty rangi ustawowej. Należałoby jednak w tej sytuacji zachować ściśle rozgraniczenie kompetencji nadzorczych oraz form jego sprawowania przez wszystkie możliwe organy.

Z uwagi na tę zwiększoną liczbę organów nadzoru można by przewidzieć potrzebę powołania nowego pionu organów (np. Państwową Górniczą Inspekcję Pracy) jako wyłącznego, tj. przejmującego całość uprawnień w zakresie bezpieczeństwa pracy w górnictwie. Można także w miejsce powyższego rozwiązanie uprawnienia nadzorcze przekazać w całości któremuś z już istniejących organów, wykluczając całkowicie działanie w tej sferze jakichkolwiek innych podmiotów.

6. Model C¹ — wariant 3 (pochodny)

ŹRÓDŁA PRAWA; KOMPETENCJE PRAWOTWÓRCZE

Zagadnienie to jest najbardziej skomplikowane. Zgodnie bowiem z założeniami przyjętymi w podstawowym dla niego modelu C — wariant 3, uzupełnionymi o założenia zawarte w modelach pochodnych (A¹, B¹, C¹), byłyby to system przepisów wydanych na podstawie kodeksu pracy i prawa górniczego (z uwzględnieniem aktów wydawanych przez wszystkie podmioty mające kompetencje prawotwórcze — tak, jak w poprzednich wariantach tego modelu pochodnego, tj. nie tylko przez Radę Ministrów i ministrów, ale również dyrektorów, organy samorządu załogi i podmioty zawierające układy zbiorowe pracy).

Niezależnie od tego systemu sferę bezpieczeństwa pracy w górnictwie mogą regulować nadto odrębne zespoły przepisów wydanych na podstawie innych ustaw, przy czym podmioty uprawnione do stanowie-

nia przepisów do nich wykonawczych (w założeniu tożsame z podmiotami tworzącymi system przepisów na podstawie kodeksu pracy i prawa górniczego) czerpałyby swoje kompetencje w tym zakresie z mocy upoważnień zawartych w tych innych ustawach.

NADZÓR

Obok organów nadzoru, działających na podstawie systemu przepisów wynikających z kodeksu pracy i prawa górniczego, tj. podobnie jak w poprzednich modelach pochodnych — C¹ wariant 1 i 2, trzeba tu dopuścić dodatkowo działanie innych organów nadzoru, przewidzianych w odrębnych od kodeksu pracy i prawa górniczego ustawach, w takim zakresie, w jakim te akty regulują omawianą sferę zagadnień.

§ 5. Komplikowanie modeli systemu źródeł prawa bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie

1. Sposoby komplikowania modeli podstawowych

Przedstawione modele grupy podstawowej mają wyraźnie uproszczony i schematyczny charakter. Można je po kolei komplikować (uzupełniać o dodatkowe elementy), pamiętając przy tym o podstawowym założeniu, na którym się one zasadzają. Polega ono na przyjęciu, że aktami prawotwórczymi w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie są wyłącznie akty najwyższych, naczelnych i centralnych organów władzy i administracji państwowej. Mieszcząc się w granicach określonych tym założeniem, przyjąć można wiele reguł komplikowania. Polegają one na tym, że:

a) w każdym z wymienionych modeli możliwe jest zwiększenie liczby podmiotów mających kompetencje prawotwórcze (np. obok kompetencji Rady Ministrów można przewidzieć kompetencje dla Prezesa Rady Ministrów lub Prezydium Rządu, współdziałających lub nie z organami doradczymi typu Państwowej Rady Górnictwa). Na szczeblu właściwego ministra może to być przyznanie tych kompetencji kierownikom urzędów centralnych (np. Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego), ewentualnie nawet wyspecjalizowanym organom niższego szczebla;

b) w każdym z modeli możliwa jest regulacja omawianych zagadnień za pomocą aktów o innym charakterze niż tylko rozporządzenie wykonawcze. Na szczeblu Rady Ministrów dodatkowo można dopuścić uchwały Rady Ministrów lub Prezydium Rządu albo też zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, na poziomie zaś organów resortowych i centralnych urzędów — także zarządzenia tych organów.

Należy w tym miejscu odnotować, że jedną z konsekwencji komplikowania tych modeli według powyższych reguł mogłaby być zwiększona liczba podmiotów uprawnionych do sprawowania nadzoru zarówno ogólnego, jak i wyspecjalizowanego (co można ewentualnie uznać za następną regułę komplikacji tych modeli).

Uczynić wszakże należy zastrzeżenie, że komplikowanie w powyższy sposób modeli wyjściowych — ile miałyby czynić zadość podstawowym postulatom dotyczącym konstrukcji systemu prawnego — musiałyby być związane ze szczegółową regulacją w dwóch zakresach. Po pierwsze, w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do stanowienia aktów prawotwórczych co do zakresu, sposobu i trybu wykorzystania kompetencji prawotwórczych (zatem szczegółowe i precyzyjne przepisy kompetencyjno-delegacyjne, odpowiadające postulatowi dla tego typu norm — np. zakaz subdelegacji). Po drugie, trzeba przewidzieć normy kolizyjne, rozstrzygające jednoznacznie wszelkie ewentualne spory kompetencyjne.

Biorąc pod uwagę powyższe reguły można uzyskać w efekcie kolejnych sposobów komplikowania różne modele pochodne od modeli wyjściowych..

2. Reguły komplikowania modeli pochodnych

Przedstawione w trakcie dotychczasowych wywodów modele pochodne A^1 , B^1 , C^1 (warianty 1, 2, 3) również mają celowo przyjętą uproszczoną budowę. Podobnie jak modele grupy podstawowej A, B, C mogą one być komplikowane, tj. uzupełniane o dodatkowe elementy, przez usuwanie kolejnych założeń idealizacyjnych. Można te zabiegi prowadzić m.in. w sposób polegający na tym, że:

a) jako modele wyjściowe budowy systemu przyjąć można nie modele podstawowe A, B, C, ale skomplikowane wedle poprzednio przedstawionych reguł modele pochodne;

b) w każdym z przedstawionych modeli pochodnych można poszerzyć krąg podmiotów wydających akty prawotwórcze na szczeblu niższym niż minister, zakładając jednakże udzielenie im kompetencji prawotwórczych z mocy właściwych delegacji;

c) istnieje możliwość wydawania przez podmioty uprawnione (opisane w modelu A^1) dodatkowych aktów prawotwórczych — np. wytycznych, instrukcji, ale jedynie w ramach udzielonych w tym zakresie kompetencji;

d) można zwiększyć liczbę podmiotów uprawnionych do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów bezpieczeństwa pracy.

Podkreślić tu trzeba, że komplikowanie według reguł przedstawionych wcześniej musiałyby uwzględniać postulaty odnoszące się do konstrukcji systemu prawnego, przytoczone w poprzednim punkcie.

W efekcie tych poczynań otrzymać można kolejne generacje modeli regulacji prawnej przedmiotowej sfery (pochodne od przedstawionych wcześniej modeli podstawowych), z których każda musiałaby otrzymać swoje odrębne oznaczenie.

Dotychczasowe wywody miały na celu uproszczone, schematyczne jedynie zarysowanie dwóch generacji modeli „systemu źródeł prawa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie” z równoczesnym wskazaniem tylko reguł ich komplikowania.

Wcześniej wskazano, że modele wyjściowe (podstawowe) mają charakter abstrakcyjny, w znacznej mierze oderwany od obowiązującego porządku prawnego. Każda kolejna grupa (generacja) modeli pochodnych jest wynikiem uchylania kolejnych założeń teoretycznych, każda też z uzyskanych w ten sposób generacji modeli w coraz większym stopniu zbliża się do obowiązującego stanu prawnego (czy też prowadzi do stopniowej rekonstrukcji pewnych jego fragmentów). Już na poziomie modeli A¹, B¹, C¹ (warianty 1, 2, 3) daje się zauważyć znaczną, w miarę uporządkowaną liczbę elementów, składających się na obowiązujący porządek prawny, przez co uznać można, że przedstawianie dalszych modeli jest bezcelowe. Tym bardziej, że celem opracowania nie jest schematyczne ukazanie obowiązującego stanu regulacji prawnej, czy też próba jego uporządkowania, ale zarysowanie obrazu systemu źródeł prawa na gruncie różnych założeń podstawowych, stanowiących kryterium wydzielenia modeli podstawowych A, B, C.

§ 6. Udział związków zawodowych w budowie systemu „źródeł prawa”

W przedstawionych modelach przyjęto, że kompetencje prawotwórcze w zakresie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy przysługują bądź wyłącznie organom władzy i administracji państwowej (w modelach podstawowych), bądź tymże samym organom i organom administracji gospodarczej, jak również innym podmiotom (np. organom przedsiębiorstwa — w modelach pochodnych).

Pominięto — jedynie w celu uzyskania w miarę przejrzystego obrazu — niezwykle istotną i niezbędną w procesie tworzenia przepisów rolę związków zawodowych. Tym samym, na każdym szczeblu wydawania przepisów (niezależnie od rozpatrywanego modelu) należy uwzględnić udział związków zawodowych, tak jak to przewidują art. 22, 23 i 25 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych¹⁸.

¹⁸ Tekst jednolity — Dz.U. 1985, nr 54, poz. 277.

Podobnymi racjami kierowano się nie uwzględniając w opisywanych modelach społecznej kontroli związków zawodowych nad warunkami pracy, jak to przewidują art. 25, 28, 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o związkach zawodowych oraz kodeks pracy.

Oba te, niezwykle doniosłe z punktu widzenia reprezentacji i ochrony interesów pracowniczych, aspekty działania związków zawodowych¹⁹ dadzą się bez potrzeby jakiegokolwiek zmiany wkomponować w każdy z ww. modeli.

§ 7. Zagadnienie norm technicznych

Nie próbując nawet ustosunkować się do różnych ujęć teoretycznych „norm technicznych”, trzeba wskazać, że przepisy normalizacyjne, zwane normami technicznymi, mogłyby być wkomponowane w każdy z przedstawionych modeli. Kwestie związane z ich stanowieniem (zakres podmiotowy i przedmiotowy) oraz nadzorem nad ich przestrzeganiem stanowią, jak się wydaje, kolejną zmienną. Dlatego też, bez szerszego rozważania, uznać trzeba, że ewentualne normy techniczne (po wcześniejszym ustaleniu ich charakteru prawnego) dadzą się wkomponować w każdy z zaprezentowanych wcześniej modeli aktów prawotwórczych bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie.

§ 8. Uwagi końcowe

Zasadniczym celem tego fragmentu opracowania jest próba uszeregowania poszczególnych modeli wedle pewnych kryteriów. Przypomnieć przy tym trzeba, że stosownie do wcześniejszych założeń modele te mają charakter uproszczony. Wskazano w nich tylko najistotniejsze elementy strukturalne systemu, wiele zaś kwestii świadomie pominięto lub jedynie zasygnalizowano.

Dobór kryteriów oceny systemu źródeł prawa ma, jak to wskazano w rozdz. I, charakter w znacznej mierze konwencyonalny. Z mnogości kryteriów przedstawionych na początku opracowania wybrano te, które mogą mieć zastosowanie do oceny przedstawionych modeli, ze względu na ich wady i zalety.

1. Z punktu widzenia prostoty ujęcia, rozumianej jako liczba poziomów (szczebli) prawotwórstwa oraz podmiotów uprawnionych do jego wykonywania na poszczególnych poziomach, najwyżej ocenić trzeba

¹⁹ Zagadnienia te przedstawiono szczegółowiej m.in. w opracowaniach zawartych w pracy zbiorowej: *Kompetencje związków*. Red. A. Świątkowski. Warszawa—Kraków 1984, tamże zamieszczona literatura przedmiotu.

modele pierwszej generacji, tj. modele A, B, C. Kolejne, pochodne (skomplikowane) modele zawierają już więcej podmiotów posiadających kompetencje prawotwórcze, aczkolwiek liczba szczebli prawotwórstwa pozostaje identyczna. W dalszej dopiero kolejności uszeregować należy modele pochodne drugiej generacji A¹, B¹, C¹ oraz modele od nich pochodne, jako zawierające znacznie większą liczbę poziomów prawotwórstwa, z dużą liczbą podmiotów uprawnionych do stanowienia prawa na każdym szczeblu.

2. Kryterium kompleksowości regulacji prawnej określonego zakresu normowania pozwala znowu na usytuowanie na pierwszym miejscu modeli A i B, albowiem całość przepisów wywodzi się z jednego aktu prawnego. W dalszej kolejności należy uplasować modele pochodne od nich, w tym również modele A¹ i B¹ oraz ich pochodne. Dopiero na końcu tego szeregu można umiejscowić model C (warianty w kolejności 1, 2, 3) oraz dalej ich pochodne (w tym model C¹ (1, 2, 3) oraz jego pochodne).

Na marginesie można wskazać, że jedynie teoretycznie możliwe jest w tym przypadku rozwiązanie, w którym na czoło należałoby wysunąć model C3. Mogłoby to bowiem mieć miejsce tylko wtedy, gdyby wydane zostało tylko jedno rozporządzenie Rady Ministrów na podstawie wszystkich delegacji wynikających z kodeksu pracy, prawa górniczego oraz innych aktów ustawowych, regulujących omawianą materię.

3. Uwzględniając kryterium głębokości zmian koniecznych do przeprowadzenia w systemie prawa w celu wprowadzenia w życie określonego modelu, trzeba uznać, że największych zmian wymagają modele A i B oraz ich pochodne, w tym A¹ i B¹. Coraz mniejszej przebudowy wymagałyby w kolejności modele C1, C2, C3 oraz ich pochodne C¹1, C¹2, C¹3, jako że warianty te są w swych założeniach najbardziej zbliżone do obowiązującego stanu prawnego.

4. Kryterium trafności merytorycznej wprowadzonych zmian można dopiero zastosować do treści konkretnych przepisów wypełniających określony model.

Trzeba tu jednak zauważyć, że przyjęcie jako generalnego założenia modelu A albo B przesądza już pewne zagadnienia merytoryczne. W tym wypadku idzie o usytuowanie problematyki bezpieczeństwa pracy bądź w kodeksie pracy jako fragmentu regulowanej całościowo przez ten kodeks „pracy w warunkach niebezpiecznych”, bądź to w prawie górniczym jako jego uzupełniającego elementu. Modele natomiast C i pochodne zawierają w tym względzie rozwiązania mieszane.

5. Ze względu na racjonalność systemu wskazać należy na to, że modele pochodne, zwłaszcza od modelu C, jako najbardziej zbliżające się do aktualnego stanu prawnego, zawierają coraz mniej elementów racjonalności.

Poszczególne modele można zatem uszeregować następująco: model A lub B, model C (wszystkie warianty), pochodne modelu A lub B (w tym A¹ lub B¹), pochodne C (w tym C¹).

6. Kryterium długofalowości obowiązywania należy, jak się wydaje, połączyć z kwestią posługiwania się określeniami pozajurydycznymi. Jeśli przyjąć, jak to wskazywano wcześniej, że elementy techniczne i technologiczne powinny się znaleźć w normach technicznych, to można założyć, że przepisy prawne — zwłaszcza na poziomach prawotwórstwa przewidzianych w modelach A, B, C — charakteryzować się powinny dużą stabilnością. Potrzeba ich zmiany nie będzie występowała często. Stabilność przepisów będzie malała wszakże w miarę zwiększania liczby poziomów prawotwórstwa. Odnosi się to zwłaszcza do modeli A¹, B¹, C¹ i ich pochodnych, gdzie ze względu na szczegółowość i drobiazgowość regulacji zmiany przepisów będą częste.

Владыслав Резник

МОДЕЛИ СИСТЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСКИХ АКТОВ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ И ГИГИЕНЫ ТРУДА В ГОРНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ (ЗАМЕЧАНИЯ DE LEGE FERENDA)

Резюме

Работа состоит из двух частей. В первой засигнализированы некоторые вопросы, связанные с разработкой моделей, представленных во второй части. Эти модели содержат упрощенный структурно-формальный образ системы правотворческих актов по безопасности и гигиене труда в горной промышленности в основном и подробном вариантах (основные и аппроксимационные модели).

В работе представлены крайние модели, т. е. выводящие всю систему правотворческих актов из кодекса законов о труде или из горного устава, а также смешанная модель, в которой вся система выводится из кодекса законов о труде и горного устава. На этом фоне представлены также некоторые второстепенные вопросы, как напр., надзор за состоянием безопасности и гигиены труда в горной промышленности, участие профсоюзов в разработке правотворческих актов в указанной области и т. д.

Władysław Reznik

MODELLE DES SYSTEMS GESETZGEBERISCHER AKTE IM BEREICH
DER ARBEITSSICHERHEIT
(BEMERKUNGEN DE LEGE FERENDA)

Zusammenfassung

Der Aufsatz besteht aus zwei Teilen, deren erster einige mit dem Bau der im zweiten Teil dargestellten Modelle zusammenhängende Probleme signalisiert. Diese Modelle enthalten ein vereinfachtes strukturell-formales Bild des Systems gesetzgeberischer Akte zur Arbeitssicherheit und -hygiene im Bergbauwesen in der Grundversion oder in einer spezifizierten Version (Grundmodelle und Approximationsmodelle).

In dem Aufsatz werden extremale Modelle präsentiert, d.h. Modelle, die das gesamte System gesetzgeberischer Akte aus dem Arbeitsrecht oder aus dem Bergrecht ableiten, und eklektische Modelle, in denen das gesamte System aus dem Arbeitsrecht und aus dem Bergrecht abgeleitet ist. Vor diesem Hintergrund wurden auch einige Randprobleme angeschnitten, so z.B. die Aufsicht über den Stand der Arbeitssicherheit im Bergbauwesen, die Teilnahme der Gewerkschaften an der Schaffung gesetzgeberischer Akte im besprochenen Bereich usw.