

Wojciech Radecki

Odpowiedzialność za działalność niezgodną z nowym prawem geologicznym i górniczym

Prawne Problemy Górnictwa 1617, 227-249

1995

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Wojciech Radecki

Odpowiedzialność za działalność niezgodną z nowym prawem geologicznym i górnictwem

1. Uwagi wprowadzające

Przystępując do wstępnego scharakteryzowania koncepcji odpowiedzialności prawnej przyjętej w ustawie z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. nr 27, poz. 94), przyjmuje za punkt wyjścia powszechnie akceptowaną w literaturze definicję odpowiedzialności prawnej pióra Wiesława Langa. Przez odpowiedzialność prawną rozumie on zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym¹. Regulacje mechanizmów tak rozumianej odpowiedzialności prawnej znajdujemy w dziale V prawa geologicznego i górniczego, zatytułowanym *Stosunki sąsiedzkie i odpowiedzialność za szkody*, oraz w dziale VII, zatytułowanym *Przepisy karne i kary pieniężne*. Ponieważ zagadnienia odpowiedzialności (cywilnej) za szkody geologiczne i górnicze przedstawiają

¹ W. Lang: *Struktura odpowiedzialności prawnej*. W: „Prawo VIII”. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Z. 31. Toruń 1968, s. 12.

samoistny przedmiot badań, dalsze rozważania poświęcę tylko regulacjom zamieszczonym w dziale VII.

2. Odpowiedzialność „penalna” w prawie geologicznym i górnictwym

W przepisach art. 118—128 ustawodawca ujął trzy rodzaje instrumentów o charakterze penalnym:

- 1) odpowiedzialność za przestępstwa (art. 118),
- 2) odpowiedzialność za wykroczenia (art. 119—127),
- 3) odpowiedzialność za delikty specjalne (art. 128).

Dwa pierwsze instrumenty obejmuje się zwykle łączną nazwą odpowiedzialności karnej, przy czym niekiedy wprowadza się rozróżnienie pomiędzy odpowiedzialnością karną w znaczeniu węższym (za przestępstwa) i szerszym (za przestępstwa i wykroczenia).

Najistotniejszymi wspólnymi cechami odpowiedzialności karnej w obu znaczeniach jest to, że ponosić ją mogą tylko osoby fizyczne i tylko pod warunkiem udowodnienia im winy. Reguły generalne tych postaci odpowiedzialności określone zostały w podstawowych aktach kodyfikacyjnych, jakimi są kodeks karny i kodeks wykroczeń. Stosują się one do przestępstw i wykroczeń przewidzianych w innych niż kodeksy ustawach, a więc także w prawie geologicznym i górnictwym (taką zasadę przyjmują odpowiednio art. 121 k.k. i art. 48 k.w.). W kontekście dalszych rozważań warto zwrócić uwagę na to, że niezależnie od tego, czy karę za przestępstwo wymierza sąd, czy też karę za wykroczenie wymierza kolegium do spraw wykroczeń — oba organy orzekające kierują się taką samą regułą swobodnego wymiaru kary w granicach określonych ustawą.

Znacznie bardziej skomplikowane od strony teoretycznej są kary pieniężne, o których mowa w art. 128 pr.g.g. Tego rodzaju kary są charakterystyczne dla prawa ochrony środowiska i pojawiły się po raz pierwszy w ustawie z 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz. U. nr 5, poz. 33), a następnie w ustawie z 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem (Dz. U. nr 14, poz. 87). Ich charakter prawny był przedmiotem licznych sporów. Poglądy wypowiedane w tej kwestii ogniskowały się wokół trzech zasadniczych koncepcji, że kary te są bądź specjalnym środkiem represji, bądź swoistym środkiem przymusu administracyjnego, bądź wreszcie jakimś pośrednim odszkodowaniem za

szkodę w środowisku². Warte podkreślenia jest, że kary te od początku były krytykowane jako niesprawiedliwe, a co ważniejsze — nieskuteczne. Uważano je za rozwiązanie przejściowe, które powinno być zastąpione powszechnym systemem opłat za korzystanie ze środowiska.

Tak się jednak nie stało. Mimo wprowadzenia dość szeroko ujętych opłat w ochronie środowiska, kary pieniężne nadal występują i to w postaci rozbudowanej (w porównaniu z dawnymi przepisami) w art. 110—110c ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1994, nr 49, poz. 196) i w art. 130—130c ustawy z 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230 ze zmianami). Co więcej, instytucja kar pieniężnych znalazła uznanie ustawodawcy i w innych przepisach, spośród których może najwyraźniejszym przykładem wagi, jaką się do nich przywiązuje, jest ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. nr 32, poz. 131).

Warto zwrócić uwagę, że instytucja kar pieniężnych przeszła w naszym prawie znamiennej ewolucję. Początkowo pomyślane były one jako forma odpowiedzialności podmiotów innych niż osoby fizyczne („zakładów” w prawie wodnym i „jednostek organizacyjnych” w ustawie o ochronie środowiska). Kary te w istocie nie były „wymierzane”, lecz raczej „nakładane”. Za tą różnicą sformułowań kryje się istotna różnica treści; w odniesieniu do kar pieniężnych nie było bowiem tego, co dla „wymiaru kary” w znaczeniu przyjmowanym w prawie karnym jest najistotniejsze — swobodnego wymiaru kary w granicach określonych ustawą „od ... do ...”. Nadal w prawie wodnym i w ustawie o ochronie środowiska stawki kar są sztywno określone w specjalnych tabelach i „wymierzenie” kary sprowadza się do wykonania kilku prostych operacji arytmetycznych. Organ wymierzający karę nie ma żadnej swobody, żadnego „luzu decyzyjnego” i jeśli zachodzą przesłanki tej formy odpowiedzialności, karę wymierzyć musi, a jej wysokość wynika z odpowiednich tabel. Gdyby szukać jakiejś analogii w prawie karnym, trzeba byłoby wskazać na koncepcję „sankcji bezwzględnie określonych”, odrzuconą w nowoczesnym prawie karnym.

Ewolucja kar pieniężnych następowała w dwóch kierunkach. Po pierwsze, w ustawie o obszarach morskich pojawił się już prawdziwy „wymiar kary” z oznaczeniem jej górnej granicy. Po drugie, nowelizacja ustawy o ochronie środowiska przeprowadzona w 1993 r. umożliwiła wymierzanie dwóch rodzajów kar pieniężnych: za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za niszczenie drzew, krzewów i zieleni nie tylko jednostkom organizacyjnym, ale także osobom fizycznym. Nie zmieniło to

² G. Domański: *Administracyjne kary pieniężne za zanieczyszczenie środowiska*. PUG 1976, nr 12, s. 329 i nast.

wszakże zasadniczych cech charakterystycznych kar pieniężnych, które nadal można sprowadzić do następujących:

- przesłanką tej odpowiedzialności jest bezprawność zachowania się podmiotu, ale oceniana obiektywnie, czyli bez względu na czyjąkolwiek winę,
- wymierzenie kary następuje w trybie administracyjnym w formie decyzji administracyjnej, podlegającej kontroli sądu administracyjnego, a nie kontroli sądu powszechnego.

Odpowiedzialność z tytułu kar pieniężnych określam konsekwentnie mianem odpowiedzialności administracyjnej³. Jest to odpowiedzialność inna niż karna, aczkolwiek do karnej najbardziej zbliżona. Nie da się jednak zaprzeczyć, że ta forma odpowiedzialności prawnej jest od strony teoretycznej niedopracowana, co zdaje się wynikać z tego, że nikt się nią poważnie nie zajmuje. Przedstawiciele nauk administracyjnych wychodzą zapewne z założenia, że to nie jest administrowanie, lecz karanie, po co się więc nim w ramach nauki administracji czy prawa administracyjnego zajmować; z kolei penaliści uważają, że to nie jest odpowiedzialność karna, a więc wykracza poza ich zakres zainteresowań. Efektem jest brak pogłębionych badań tej instytucji, brak wielce dotkliwy, jeśli zważyć nie tylko to, że ta forma odpowiedzialności jest coraz częściej w prawie polskim stosowana (niektóre projekty nowych regulacji prawnych zmierzają ku jeszcze szerszemu sięganiu do niej), ale przede wszystkim to, że dolegliwość kary administracyjnej może być i często jest znacznie większa niż kary grzywny „kryminalnej”.

Artykuł 128 pr.g.g. mierzy tym nowszym nurtem regulacji kar pieniężnych, dopuszczając swobodny wymiar kary w granicach „od ... do ...” (ust. 1) i określając podmiot odpowiedzialności jako „prowadzącego działalność” bez przesądzania, czy ma to być jednostka organizacyjna, czy osoba fizyczna. Pociąga to za sobą istotne trudności interpretacyjne, o których będzie mowa.

Należy zwrócić uwagę, że art. 128 odmiennie traktuje dwie postaci kar pieniężnych:

1) kary za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków. Zostały one określone wprost w ustawie w ten sposób, że organ koncesyjny wymierza karę w wysokości od dwukrotnej do dziesięciokrotnej wartości wydobytej kopaliny;

2) kary za prowadzenie innej działalności regulowanej ustawą bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków. Te kary w istocie nie zostały uregulowane samą ustawą, lecz ustawodawca zobowiązał Radę Ministrów do określenia rodzajów działalności oraz wysokości kar. W moim przekonaniu jest to pozostawienie Radzie Ministrów zbyt dużej swobody. Tak czy inaczej, do czasu ukazania się rozporządzenia Rady Ministrów,

³ Zob. W. Radecki: *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*. Wrocław 1985.

zapowiedzianego w art. 128 ust. 3, wymierzenie kary w tej drugiej postaci jest niemożliwe.

Szukając tego, co według W. Langa jest podstawą odpowiedzialności prawnej, czyli zdarzenia lub stanu rzeczy podlegającego ujemnej kwalifikacji normatywnej, wprowadzę rozróżnienie pomiędzy wykonywaniem działalności bez koncesji lub z naruszeniem jej warunków oraz innymi naruszeniami przepisów geologicznych i górniczych.

3. Odpowiedzialność za wykonywanie działalności geologicznej i górniczej bez koncesji lub z naruszeniem jej warunków

Podstawowym instrumentem reglamentacyjnym przewidzianym przez prawo geologiczne i górnicze jest koncesja wymagana do prowadzenia działalności polegającej na:

- 1) poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin,
- 2) wydobywaniu kopalin ze złóż,
- 3) bezzbiornikowym magazynowaniu substancji w górotworze,
- 4) składowaniu odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych,
- 5) poszukiwaniu lub wydobywaniu surowców mineralnych znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin.

Koncesja jest decyzją administracyjną, wydawaną przez organy koncesyjne wskazane w art. 16 i w trybie w tym przepisie określonym. Przepisy art. 22—26 wskazują, co powinna określać koncesja, w tym rodzaj i sposób prowadzenia działalności, przestrzeń, w granicach której ma być ona prowadzona, wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska, a w odniesieniu do wydobywania kopaliny — szczegółowe warunki jej wydobywania, co wprawdzie może nastąpić w odrębnej decyzji, ale na tyle związanej z koncesją, że stanowi jej element. Te wszystkie wymagania można objąć zbiorczą nazwą „warunków określonych w koncesji”.

Brak koncesji lub nieprzestrzeganie jej warunków jest tym zdarzeniem lub stanem rzeczy, który uruchamia co najmniej jedną z postaci odpowiedzialności prawnej. Schematycznie można ująć to w sposób następujący:

- 1) brak koncesji jest zawsze podstawą odpowiedzialności za wykroczenie z art. 119;

- 2) brak koncesji jest także podstawą wymierzenia kary pieniężnej:
 - a) jeżeli ten brak odnosi się do wydobywania kopaliny — z art. 128 ust. 1,
 - b) jeżeli ten brak odnosi się do innej działalności regulowanej ustawą — z art. 128 ust. 2;
- 3) brak koncesji jest podstawą odpowiedzialności za przestępstwo tylko wtedy, gdy w konsekwencji doszło do:
 - a) wyrządzenia poważnej szkody w mieniu — art. 118 ust. 1 i 3,
 - b) spowodowania bezpośredniego niebezpieczeństwa poważnej szkody w mieniu — art. 118 ust. 2 i 3;
- 4) naruszenie warunków określonych w koncesji jest zawsze podstawą odpowiedzialności za wykroczenie z art. 119;
- 5) naruszenie warunków określonych w koncesji jest także podstawą wymierzenia kary pieniężnej, ale tylko wtedy, gdy to naruszenie było rażące:
 - a) jeżeli to rażące naruszenie odnosi się do wydobywania kopaliny — z art. 128 ust. 1,
 - b) jeżeli to rażące naruszenie odnosi się do innej działalności regulowanej ustawą — z art. 128 ust. 2;
- 6) naruszenie warunków określonych w koncesji jest podstawą odpowiedzialności za przestępstwo tylko wtedy, gdy w konsekwencji doszło do:
 - a) wyrządzenia poważnej szkody w mieniu — art. 118 ust. 1 i 3,
 - b) spowodowania bezpośredniego niebezpieczeństwa poważnej szkody w mieniu — art. 118 ust. 2 i 3.

Schemat ten pokazuje alternatywno-kumulatywne ujęcie odpowiedzialności penalnej. Alternatywa (i to rozłączna) zachodzi pomiędzy odpowiedzialnością za przestępstwa i wykroczenia. Jeżeli w następstwie działalności prowadzonej bez koncesji lub z naruszeniem jej warunków nie doszło do poważnej szkody w mieniu ani do bezpośredniego niebezpieczeństwa takiej szkody — czyn jest tylko wykroczeniem. Jeżeli doszło — czyn jest tylko przestępstwem. Nie ma w tym drugim wypadku jednoczesnej odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie dlatego, że zachowanie się będące istotą wykroczenia jest przyczynowe wobec skutku zabronionego przez prawo karne. Kwalifikacja z art. 119 zostaje więc pochłonięta na zasadzie konsumpcji przez kwalifikację z art. 118⁴.

Komulacja zachodzi pomiędzy odpowiedzialnością karną i administracyjną, ale ustawodawca przyjął taką koncepcję, że jeżeli podstawą odpowiedzialności jest brak koncesji, to przesłanki przedmiotowe obu rodzajów odpowiedzialności są identyczne, natomiast jeżeli taką podstawą jest naruszenie warunków koncesji, to do odpowiedzialności karnej wystarczy jakiegol-

⁴ Por. (aczkolwiek oczywiście na innych przykładach) A. Gubiński: *W kwestii rozgraniczenia niektórych kategorii wykroczeń i przestępstw*. PiP 1972, z. 2, s. 42.

wiek naruszenie, do odpowiedzialności administracyjnej wymagane jest naruszenie rażące.

Kilka pojęć występujących w tym schemacie wymaga szerszego wyjaśnienia. Zaczę od braku koncesji. Podmiot działa bez koncesji, jeżeli:

- w ogóle nie wystąpił o koncesję;
- wystąpił o koncesję, ale mu jej odmówiono;
- wystąpił o koncesję, ale rozpoczął działalność zanim decyzja o udzieleniu koncesji stała się decyzją ostateczną; podkreślić przy tym wypadnie, że jeżeli organem właściwym do udzielenia koncesji jest minister, decyzja jest od razu ostateczna, gdyż nie może być ona zaskarżona w drodze odwołania, jeżeli zaś koncesji udziela wojewoda, to decyzja staje się ostateczna dopiero po upływie 14 dni, jeżeli nikt nie wniósł od niej odwołania, bądź — jeżeli odwołanie zostało wniesione — po wydaniu przez ministra decyzji merytorycznej (a nie kasacyjnej);
- otrzymał koncesję, ale ona została cofnięta na podstawie art. 27 ust. 2;
- otrzymał koncesję, która wygasła wobec zaistnienia przyczyn, o których mowa w art. 28 ust. 1.

Co do tej ostatniej sytuacji może powstać pytanie, czy podmiot działa bez koncesji, jeżeli np. upłynął czas, na jaki została wydana (art. 28 ust. 1 pkt 1) lub nastąpiła upadłość przedsiębiorcy (art. 28 ust. 1 pkt 3), czy też dopiero, gdy organ koncesyjny w drodze decyzji stwierdził wygaśnięcie koncesji (art. 28 ust. 2). Z uwagi na to, że organ koncesyjny zobowiązany jest ustawą do wydania decyzji o wygaśnięciu koncesji we wszystkich czterech sytuacjach, o których mowa w art. 28 ust. 1, należałoby się opowiedzieć za drugim wariantem interpretacyjnym i uznać, że dopiero po wydaniu przez organ koncesyjny ostatecznej decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji podmiot, który nie zaprzestał wykonywania działalności, popełnia wykroczenie z art. 119.

Następnym zagadnieniem interpretacyjnym jest naruszenie warunków koncesji. Dotyczyć ono może wszystkich warunków określanych w koncesji. Określenie terminu rozpoczęcia działalności (art. 22 pkt 3) jest także warunkiem koncesji, a więc rozpoczęcie działalności przed tym terminem jest wykroczeniem z art. 119. Jeżeli na podstawie art. 27 ust. 2 organ koncesyjny ogranicza zakres koncesji, to prowadzenie działalności wykraczającej poza ten nowy zakres jest także wykroczeniem z art. 119.

Należy podkreślić, że jakiegokolwiek naruszenie warunków koncesji jest podstawą odpowiedzialności przed kolegium za wykroczenie z art. 119. Nie wystarcza natomiast do odpowiedzialności za delikt administracyjny z art. 128, gdyż ten ostatni przepis wymaga, aby naruszenie było rażące. Ustawodawca nie wyjaśnił, co to znaczy, że naruszenie warunków musi być

rażące. Wypadnie zatem kierować się pewnymi ocenami potocznymi, uzasadnionymi doświadczeniem życiowym i za „rażące” naruszenie warunków uznawać naruszenie jaskrawe, oczywiste dla każdego, zwłaszcza jeśli jest to naruszenie długotrwałe. Możliwa jest także kwalifikacja naruszenia jako rażącego, jeżeli odnosi się ono do ważnych interesów zasługujących na ochronę, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony środowiska.

Jednym z najtrudniejszych problemów interpretacyjnych powstających na tle przepisów karnych prawa górniczego jest pojęcie poważnej szkody w mieniu oraz bezpośredniego niebezpieczeństwa takiej szkody. Te dwa pojęcia pełnią doniosłą funkcję, decydują bowiem o tym, że czyn, który byłby wykroczeniem z art. 119, nie jest kwalifikowany jako takie wykroczenie, lecz jako przestępstwo z art. 118.

Powstaje na wstępie pytanie, dlaczego ustawodawca ograniczył kategorię szkody do szkody w mieniu. Jest tak dlatego, że jeśli następstwem zachowania się określonego w art. 119 była szkoda na osobie lub bezpośrednie niebezpieczeństwo takiej szkody, to sprawca odpowiadać może za przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, np. za nieumyślne spowodowanie śmierci (art. 152 k.k.), uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia (art. 155 § 2 i art. 156 § 3 k.k.), za narażenie na niebezpieczeństwo pracownika (art. 191 k.k.) lub innej osoby (art. 180 k.k.).

Pierwowzorem przestępstwa z art. 119 pr.g.g. jest przestępstwo niegospodarności ujęte w art. 217 k.k. Przypomnę, że popełnia je, kto pełniąc funkcję w jednostce gospodarki uspołecznionej lub gospodarując mieniem społecznym, nie dopełnia obowiązku albo przekracza swoje uprawnienia i przez to stwarza możliwość zniszczenia mienia lub powstania innej poważnej szkody w mieniu społecznym (art. 217 § 1 k.k.). Przewidziany jest wypadek kwalifikowany przez rzeczywiste zniszczenie mienia społecznego lub powstanie w tym mieniu innej poważnej szkody (art. 217 § 2 k.k.), podwójnie kwalifikowany przez działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (art. 217 § 3 k.k.) i uprzywilejowany, jeżeli sprawca dopuszcza się czynu nieumyślnie (art. 217 § 4 k.k.).

W dzisiejszych warunkach politycznych i gospodarczych art. 217 k.k., uzależniający odpowiedzialność od szkody (lub jej niebezpieczeństwa) tylko w odniesieniu do mienia społecznego, przedstawia jawny anachronizm. Dlatego w prawie geologicznym i górniczym ustawodawca nie zacieśnił mienia tylko do społecznego, lecz uznał za przestępne spowodowanie poważnej szkody (lub jej bezpośredniego niebezpieczeństwa) w każdym mieniu. Obojętne jest zatem, czy mienie to w ogóle ma właściciela i kto jest tym właścicielem. Zauważyć przy tym trzeba, że karnoprawne pojęcie mienia nie pokrywa się z jego pojęciem cywilnoprawnym, co pozwala na uchylenie jako bezprzedmiotowych w prawie karnym rozważań czy kopaliny, wody podziemne itp. są przedmiotem własności w rozumieniu cywilistycznym, czy nie są. W prawie karnym są one na pewno mieniem.

Pytanie, kiedy szkoda jest „poważna”, stwarzało zawsze istotne trudności przy wykładni nie tylko art. 217 k.k., ale i innych przepisów, niemniej jednak najczęściej dyskusji dotyczyło tego pojęcia na tle pierwszego z nich. Podkreślano zwykle, że szkoda musi pozostawać w pewnej proporcji do rozmiarów działalności gospodarczej, w związku z którą powstała⁵, oraz że ocenę szkody jako poważnej uzasadniać może społeczny walor szkody⁶. Szczególnie inspirująca jest myśl zawarta w pochodzących z 1976 r. *Wytycznych Sądu Najwyższego w sprawach o przestępstwa niegospodarności, marnotrawstwa i niedoboru*⁷, w których postawiono tezę, że poważna szkoda wyrządzona interesom środowiska naturalnego człowieka, wbrew potrzebie ochrony i właściwego kształtowania tego środowiska, może stanowić skutek przestępny, o którym mowa w art. 217 k.k., chociażby działalność sprawcy przyniosła korzyść jednostce gospodarki uspołecznionej, w której sprawca był zatrudniony.

Sięgając do tych wytycznych sprzed osiemnastu lat, trzeba mieć na uwadze trzy kwestie. Po pierwsze, obowiązujące prawo nie przewiduje w ogóle instytucji wiążących sądy „wytycznych”, uznanych (słusznie) za naruszenie swobody sędziowskiej. Dawne wytyczne mogą być traktowane tylko tak samo, jak każdy inny pogląd wypowiedziany przez Sąd Najwyższy, z którym można się zgadzać lub nie. Po drugie, zarówno tamte wytyczne, jak i następne, pochodzące już z lat osiemdziesiątych, operowały kryteriami liczbowymi, nie dopuszczając do uznania za „poważną” takiej szkody, która nie sięgała pewnej — wyrażanej w złotych — wielkości. Dziś podobne zabiegi interpretacyjne nie są możliwe ze względu na odstępianie przez ustawodawcę w przepisach karnych od niemal wszystkich (poza określeniami liczbowymi różnicującymi przestępstwa i wykroczenia przeciwko mieniu) znamion określanych liczbowo. Po trzecie, wytyczne z 1976 r. zostały wydane jeszcze pod wejściem w życie ustawy o ochronie środowiska, która — co z punktu widzenia badanych tu zagadnień jest istotne — zaliczyła „racjonalne gospodarowanie zasobami przyrody” wprost do ochrony środowiska.

W tej sytuacji uzasadniona wydaje mi się taka interpretacja pojęcia „poważnej szkody w mieniu” w rozumieniu art. 118 pr.g.g., która zmierza wprawdzie nie wyłącznie, ale głównie w kierunku „przyrodniczym”. Uważam, że poważną szkodą jest przede wszystkim szkoda w będących mieniem komponentach środowiska, zwłaszcza powierzchni ziemi, roślinności na niej

⁵ J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski: *Kodeks karny. Komentarz*. T. 2. Warszawa 1987, s. 322.

⁶ Zob. A. Bachrach, A. Krukowski. W: *System prawa karnego*. T. 4: *O przestępstwach w szczególności*. Cz. 2. Wrocław 1989, s. 480.

⁷ Uchwała SN z 27 lutego 1976 r., VI KZP 10/75. „Orzecznictwo Sądu Najwyższego” [seria karna] 1976, nr 4—5, poz. 52.

się znajdujących, wód podziemnych. Dalej poważną szkodą będzie szkoda wyrządzona gospodarce w wyniku zwłaszcza nieracjonalnego wydobywania, pozostawienia kopalin towarzyszących w takim stanie, że ich późniejsze wydobywanie okaże się niemożliwe lub nadzwyczaj kosztowne. Wreszcie za poważną szkodę w mieniu należałoby uznawać szkodę w budynkach i urządzeniach na powierzchni ziemi. Byłbym natomiast przeciwny ocenie „poważnej szkody” ze względu na wartość kopaliny, którą sprawca wydobył.

Znamieniem przestępstwa z art. 118 jest nie tylko poważna szkoda w mieniu, ale także jej bezpośrednie niebezpieczeństwo. W takim ujęciu przestępstwo okazuje się przestępstwem z narażenia, którego istota polega na stworzeniu możliwości powstania poważnej szkody w mieniu, choćby nawet sama szkoda nie powstała. Ciężar interpretacji tej postaci przestępstwa spoczywa na znamieniu bezpośredniości. Jest ono od lat przedmiotem sporu w doktrynie prawa karnego. Najprostsze wyjaśnienie, że niebezpieczeństwo jest bezpośrednie, jeżeli grozi w najbliższej chwili, zostało już dawno odrzucone jako prowadzące do niemożliwego do zaakceptowania wniosku, że mało prawdopodobne niebezpieczeństwo będzie uznane za bezpośrednie, jeżeli grozi w najbliższej chwili, a wysoce prawdopodobne za takie nie zostanie uznane, jeżeli grozi po dłuższym czasie. Zdecydowana większość autorów dopatruje się istoty bezpośredniości w wysokim stopniu prawdopodobieństwa naruszenia, który to stopień wyznaczany jest następującymi czynnikami usytuowanymi w kolejności: nieuchronność zjawiska, którego prawdopodobieństwo chcemy ustalić, położenie badanego wycinka rzeczywistości w łańcuchu przyczynowym zjawisk, czynnik czasu, inne czynniki⁸. Powiemy zatem, że niebezpieczeństwo poważnej szkody w mieniu jest bezpośrednie, jeżeli jest wysoce prawdopodobne, niemal nieuchronne, choćby nawet szkoda miała nastąpić nie od razu, ale po dłuższym czasie.

Sprawcą przestępstwa z art. 118 lub wykroczenia z art. 119 pr.g.g. może być tylko osoba fizyczna. Powstaje pytanie, kto będzie odpowiadał karne, jeżeli wymagająca koncesji działalność prowadzona jest przez osobę prawną lub inną jednostkę organizacyjną, nawet nie mającą osobowości prawnej. Ustalenie osoby odpowiedzialnej karne może okazać się sprawą dość złożoną zwłaszcza wtedy, gdy przestępstwo lub wykroczenie polega na naruszeniu warunków koncesji. Jeśli bowiem polega na prowadzeniu działalności bez koncesji, to sprawa wydaje się prostsza. Podmiotem odpowiedzialności karnej będzie wówczas ten przedstawiciel osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej, który był zobowiązany do wystąpienia o uzyskanie koncesji. Jeżeli takim podmiotem było przedsiębiorstwo państwowe, to za przestępstwo lub wykroczenie odpowiada z reguły jego dyrektor bądź inny

⁸ T. Hanausek: *Element bezpośredniości jako znamię niektórych typów przestępstw*. PiP 1984, z. 12, s. 910.

przedstawiciel kierownictwa należycie umocowany do załatwienia sprawy uzyskania koncesji. Jeżeli będzie to spółka prawa handlowego, to osobą fizyczną odpowiadającą za przestępstwo lub wykroczenie będzie ten przedstawiciel zarządu, który był obciążony obowiązkiem załatwienia spraw formalnoprawnych, w tym uzyskania koncesji. Może być i tak, że w spółce istnieje stanowisko np. dyrektora generalnego, którego zarząd spółki upoważnił do wystąpienia o wydanie koncesji. Wówczas za działalność bez koncesji odpowiadać będzie ów dyrektor.

Jeżeli natomiast istotą przestępstwa lub wykroczenia było naruszenie warunków koncesji, to zidentyfikowanie osoby ponoszącej za to odpowiedzialność karną może nie być łatwe. Zależać to będzie od sposobu zorganizowania pracy w podmiocie zbiorowym, a jedynie generalnie można powiedzieć, że osobą odpowiedzialną karnie będzie ten, kto faktycznie działalnością kierował w czasie, kiedy do naruszenia warunków koncesji doszło. W każdym razie art. 118 i 119 prawa geologicznego i górniczego nie powinny być odczytywane jako przepisy penalizujące zachowanie się pracowników tzw. szeregowych czy niższego dozoru technicznego. Są to bowiem przepisy, których sensowne stosowanie powinno uderzać w właścicieli, członków zarządu spółek, dyrektorów generalnych, dyrektorów przedsiębiorstw, w każdym razie w osoby z wyższego dozoru technicznego. Myślę, że abstrakcyjnie nie można ostatecznie wyjaśnić, kto powinien ponosić odpowiedzialność karną w strukturach złożonych, to zawsze będzie wymagać analizy struktury organizacyjnej.

Powstaje pytanie, czy odpowiedzialność karną z art. 118 czy 119 poniesie osoba wydobywająca (oczywiście bez koncesji) węgiel w tzw. „bieda-szybie”. Nie jest to wcale aż tak oczywiste, jak mogłoby się wydawać. Czy ta osoba „prowadzi działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż” w znaczeniu, o jakim mowa w art. 118 i 119? Można mieć co do tego wątpliwości. W moim przekonaniu wobec uznania złóż kopalin za własność Skarbu Państwa osoba taka odpowiada za zagarnięcie mienie społeczne: za wykroczenie z art. 119 k.w., jeżeli wartość wydobytej kopaliny nie przekracza 250 000 zł, a za przestępstwo z art. 199 k.k., jeżeli przekracza. Muszę jednak przyznać, że sprawa nie jest oczywista i są argumenty przemawiające za przyjęciem zbiegu przepisów art. 118 lub 119 pr.g.g. oraz art. 119 k.w. lub art. 199 k.k.

Jeszcze większe problemy powstają, kiedy przechodzimy na grunt kar administracyjnych, przewidzianych w art. 128. Ustawa jako podmiot wskazuje „prowadzącego działalność”. Czyżby to miała być ta sama osoba, która odpowiada za przestępstwo z art. 118 lub wykroczenie z art. 119? Moim zdaniem takie przypuszczenie jest trudne do zaakceptowania ze względu na sprzeczność z przyjmowaną w większości systemów prawnych zasadą niekaranania dwa razy za to samo. Wprawdzie na taki argument można by odpo-

wiedzieć, że w art. 118 i 119 mamy odpowiedzialność karną, a w art. 128 administracyjną, a więc to nie jest „to samo”, ale byłoby to — moim zdaniem — ukrywanie istoty rzeczy pod różnicami terminologicznymi. Odpowiedzialność administracyjna może być (a jak wykazują przepisy ustawy o ochronie środowiska nader często jest) bardziej dotkliwa niż karna. Jedyny sens kar pieniężnych, o których mowa w art. 128, widzę w tym, aby odpowiedzialność dotknęła tego podmiotu, który nie odpowiada karnie dlatego, że nie jest osobą fizyczną.

Idąc tą linią rozumowania, dochodzę do wniosku, że odpowiedzialność administracyjną z art. 128 prawa górniczego ponoszą osoby prawne i inne jednostki organizacyjne nawet nie posiadające osobowości prawnej, prowadzące działalność regulowaną ustawą. One odpowiadają administracyjnie niezależnie od tego, czy ktoś ponosi odpowiedzialność karną czy nie. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że warunkiem odpowiedzialności za przestępstwo z art. 118 czy wykroczenie z art. 119 jest wina, choćby nieumyślna, ale jednak wina. Odpowiedzialność administracyjna jest natomiast odpowiedzialnością obiektywną, bez winy. Może się zatem zdarzyć tak, że działalność prowadzona jest bez koncesji lub z naruszeniem jej warunków, ale nikt z osób fizycznych nie zostanie pociągnięty do odpowiedzialności ze względu na brak winy. Możliwe jednak będzie wymierzenie osobie prawnej kary pieniężnej, jeśli działalność prowadzona była bez koncesji albo z rażącym naruszeniem jej warunków. Jeśli natomiast jakaś osoba fizyczna odpowiada za przestępstwo lub wykroczenie, nie jest to przeszkoda, aby niezależnie od niej osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna odpowiadała administracyjnie na podstawie art. 128.

W tym miejscu rozważyć wypadnie następny problem. Co będzie, jeżeli działalność, o której mowa w art. 128, prowadzi osoba fizyczna będąca „podmiotem gospodarczym” w rozumieniu ustawy z 23 grudnia 1988 o działalności gospodarczej (Dz. U. nr 41, poz. 324 ze zmianami)? Warto przypomnieć, że taka osoba fizyczna jest — na gruncie ustawy o ochronie środowiska — „jednostką organizacyjną”, ale właśnie na gruncie tej ustawy, co przecież nie wiąże interpretatora przy wykładni przepisów prawa geologicznego i górniczego. Obawiam się, że w tej konkretnej sytuacji nie ma innego wyjścia jak dopuszczenie odpowiedzialności podwójnej: ta sama osoba odpowiada karnie jako osoba fizyczna i administracyjnie jako podmiot gospodarczy. Widzę tu pewną sztuczność, ale sądzę, że dopiero przyszła praktyka może wskazać problem rozwiązać.

Zdaje się natomiast nie ulegać wątpliwości, że odpowiedzialność administracyjna z art. 128 nie może dotknąć podmiotu, który nie prowadzi działalności gospodarczej. Za nieporozumienie uznałbym wymierzenie kary pieniężnej osobie, która kopie węgiel w „bieda-szybie”. Moim zdaniem to nie

jest „działalność”, o której mowa w tym przepisie, ale jest to — krótko mówiąc — kradzież.

Artykuł 128 ust. 1 nakazuje wymierzać karę pieniężną w wysokości od dwukrotnej do dziesięciokrotnej wartości wydobytej kopaliny. Powstaje pytanie, czym ma się kierować organ koncesyjny przy rozstrzyganiu, czy wymierzyć karę w wysokości dwukrotnej, pięciokrotnej czy dziesięciokrotnej wartości wydobytej kopaliny. Ustawodawca nie daje w tym przedmiocie żadnych wskazówek, co wynika zresztą z sygnalizowanego już teoretycznego i praktycznego niedopracowania instytucji odpowiedzialności administracyjnej. Wobec braku innego sensownego pomysłu sądzę, że trzeba tu (chyba przez analogię) stosować przepisy prawa karnego o okolicznościach wpływających na wymiar kary. Przepisy takie, zamieszczone w kodeksie karnym i kodeksie wykroczeń, oparte są na niemal identycznych zasadach. Sądzę jednak, iż wymagają one dostosowania do istoty odpowiedzialności administracyjnej uregulowanej w art. 128 pr.g.g. Na podstawie takiego rozumowania sądzę, że przy określaniu wysokości kary pieniężnej w tych „widelkach” wskazanych przez ustawodawcę w art. 128 ust. 1 należy brać przede wszystkim pod uwagę rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej deliktem administracyjnym oraz sposób działania. Nie jest oczywiste, czy również np. wartość wydobytej kopaliny, skoro ono generalnie jest podstawą oznaczenia wysokości kary pieniężnej. Zdecydowanie byłbym przeciwny uwzględnianiu przy wymiarze kary okoliczności podmiotowych (rodzaj winy, pobudki) i okoliczności dotyczących podmiotu (właściwości i warunki „osobiste”, zachowanie się przed i po popełnieniu deliktu), uważam bowiem, że uwzględnianie tych okoliczności stałoby w sprzeczności z przyjmowanym tu założeniem, że odpowiedzialność określona w art. 128 pr.g.g. ponoszą osoby prawne i inne jednostki organizacyjne na podstawach obiektywnych.

4. Odpowiedzialność za inne naruszenia prawa geologicznego i górniczego

W przedmiocie odpowiedzialności za inne naruszenia ustawodawca posłużył się w przepisach art. 120—127 pr.g.g. tylko konstrukcjami prawnymi właściwymi prawu wykroczeń. Szczegółowa analiza tych przepisów będzie możliwa dopiero po opublikowaniu aktów wykonawczych. W ramach tego opracowania wypadnie poprzestać na krótkim zasygnalizowaniu dóbr chronionych przepisami karnymi istoty poszczególnych wykroczeń oraz osób, które za ich popełnienie mogą odpowiadać. Lektura art. 120—126 wskazuje,

że ustawodawca przewidział odpowiedzialność za naruszenia godzące w trzy dobra prawne: bezpieczeństwo, fachowość wykonywania działalności geologicznej i górniczej oraz należytą organizację tej działalności.

Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu

Wśród tych wykroczeń można wyróżnić następujące typy:

1. Wykroczenie przeciwko nakazom lub zakazom zawartym w przepisach wykonawczych do ustawy, a dotyczących zagrożeń pożarowych, tąpnięciami, gazowych, pyłowych, wodnych, pozostających w związku z jazdą ludzi szybem albo w związku z nabywaniem, przechowywaniem i używaniem materiałów wybuchowych i sprzętu strzałowego (art. 122 ust. 1 w związku z przepisami wydanymi na podstawie art. 78). Podmiotem tego wykroczenia może być każdy znajdujący się w zakładzie górniczym, nie tylko osoba z personelu kierowniczego, ale także pracownik, a nawet inna osoba, np. odbywająca praktykę w zakładzie górniczym.

2. Wykroczenie przeciwko innym nakazom lub zakazom zawartym w przepisach wykonawczych (art. 122 ust. 4 pkt 1 w związku z przepisami wydanymi na podstawie art. 78). Również podmiotem tego wykroczenia może być każdy.

3. Naruszenie obowiązku rozpoznawania zagrożeń związanych z ruchem zakładu górniczego i podejmowania środków zmierzających do zapobiegania i usuwania tych zagrożeń oraz posiadania odpowiednich środków materialnych i technicznych, a także właściwie zorganizowanych służb ruchu dla zapewnienia bezpieczeństwa pracowników i bezpieczeństwa ruchu zakładu górniczego (art. 122 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 73 ust. 1). Ponieważ adresatem tego obowiązku jest przedsiębiorca górniczy, to jeżeli jest nim osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna — sprawcą wykroczenia będzie ta osoba fizyczna, która w tym zakresie reprezentuje przedsiębiorcę górniczego.

4. Nieposiadanie zorganizowanego ratownictwa górniczego i niezapewnienie stałej możliwości udziału w akcji ratowniczej specjalistycznych służb Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego (art. 122 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 75 ust. 1). Podobnie jak poprzednie, także to wykroczenie może popełnić tylko osoba reprezentująca przedsiębiorcę górniczego.

5. Nieudzielenie pomocy innemu zakładowi górniczemu w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa pracowników lub ruchu tego zakładu (art. 122 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 76). Skoro obowiązek udzielenia pomocy ciąży na przedsiębiorcy górniczym, przeto sprawcą wykroczenia może być ta osoba fizyczna, która reprezentuje przedsiębiorcę górniczego.

6. Niedopełnienie obowiązku przeszkolenia pracownika zakładu górniczego w zakresie przepisów i wymagań bezpieczeństwa (art. 122 ust. 4 pkt 2). Podmiotem tego wykroczenia może być tylko osoba, która jest obciążona obowiązkiem przeszkolenia pracownika, czyli — co wynika z art. 74 — osoba reprezentująca w tym zakresie przedsiębiorcę górniczego.

7. Niezawiadomienie właściwego organu państwowego nadzoru górniczego o zaistniałym wypadku oraz o każdym zagrożeniu dla życia, zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa powszechnego (art. 123). Podmiotem tego wykroczenia, wyraźnie wskazanym w przepisie, może być tylko kierownik ruchu zakładu górniczego.

8. Nieostrzeżenie o niebezpieczeństwie osób zagrożonych i niezawiadomienie o niebezpieczeństwie osób sprawujących kierownictwo lub dozór ruchu (art. 124 ust. 1). To wykroczenie może popełnić tylko pracownik zakładu górniczego, obojętnie na jakim stanowisku pracuje.

9. Niepodjęcie dostępnych środków w celu usunięcia niebezpieczeństwa w zakładzie górniczym (art. 124 ust. 2). Tego wykroczenia nie może dopuścić się każdy pracownik, ale tylko ten, kto jest obciążony obowiązkiem podjęcia odpowiednich środków. Z reguły będzie to osoba z kierownictwa ruchu zakładu.

Istota wszystkich wykroczeń geologicznych i górniczych zaliczonych do tej grupy polega na samym nieposłuszeństwie wobec obowiązujących przepisów bezpieczeństwa czy to zamieszczonych w samej ustawie, czy też tych, które zostaną zamieszczone w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 78. Skutek — ani w postaci zmiany materialnej w świecie zewnętrznym, ani nawet w postaci sprowadzenia zagrożenia dla kogokolwiek — nie jest znamięm żadnego z nich. Nie polegają one na tym, że sprawca kogokolwiek naraża na niebezpieczeństwo, sprawca jedynie nie dopełnia obowiązków, z którymi wiąże się potencjalne zagrożenie, ale owo zagrożenie nie musi być wykazywane. Rzeczywistego zagrożenia dotyczą wprawdzie np. wykroczenia z art. 123 i 124, ale zagrożenie jest znamięm sytuacji, a nie skutku. Nie chodzi o to, że sprawca sprowadza zagrożenie, ale o to, że nie podejmuje nakazanych działań w obliczu zagrożenia.

Rozważenia wymagają dwie kwestie: jaki jest stosunek tych przepisów do zamieszczonych w art. 283 k.p. oraz jak należy kwalifikować czyn, jeżeli zachowanie się sprawcy sprowadziło zagrożenie lub dalej idące skutki.

Przypomnę, że za wykroczenie z art. 283 § 1 k.p. odpowiada, kto kierując zakładem pracy lub zespołem pracowników albo działając w imieniu kierownika zakładu pracy, nie przestrzega przepisów lub zasad bhp (grozi mu za to grzywna do 5 000 000 zł wymierzana przez inspektora pracy), a za wykroczenie np. z art. 283 § 2 pkt 1 k.p. (zagrożone taką samą karą w takim samym trybie wymierzana) odpowiada, kto wbrew obowiązkowi nie zawiadamia w terminie inspektora pracy, prokuratora lub innego właś-

ciwego organu o wypadku przy pracy lub chorobie zawodowej, nie ujawnia wypadku przy pracy lub choroby zawodowej albo przedstawia niezgodne z prawdą informacje, dowody lub sprawozdania z takich wypadków i chorób.

Nie ulega wątpliwości, że zakład górniczy jest zakładem pracy w rozumieniu przepisów kodeksu pracy, wobec czego osoby kierujące zakładem górniczym lub zespołem pracowników w takim zakładzie są podmiotami, o których mowa w art. 283 § 1 k.p. Nie ma przepisów, które wyłączałyby stosowanie przepisów o wykroczeniach z kodeksu pracy do zakładów górniczych. Wprawdzie art. 117 pr.g.g. zawiera regulację, że w razie zbiegu właściwości innych organów nadzoru i kontroli z właściwością organów państwowego nadzoru górniczego, wydanie decyzji wymaga uzgodnienia z właściwym organem państwowego nadzoru górniczego, ale przepis ten dotyczy „decyzji”, podczas gdy ukaranie za wykroczenie następuje „orzeczeniem” w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Ponadto, nie ma żadnych racjonalnych powodów, dla których można by wyłączyć właściwość inspektorów pracy w orzekaniu za wykroczenia przeciwko prawom pracownika przewidzianym w art. 281 i 282 k.p. Dlaczego zatem wyłączać ich właściwość w sprawach o wykroczenia z art. 283 ? Trzeba chyba przyjąć, że zasadniczo przepisy art. 122 pr.g.g. oraz art. 283 k.p. stosowane są niezależnie od siebie. Ale „zasadniczo” nie znaczy „zawsze”. Sądzę, iż można bronić poglądu, że jeżeli np. osoba z kierownictwa zakładu górniczego nie przestrzega przepisów bezpieczeństwa (art. 122 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2), to zbieg tych przepisów z art. 283 § 1 k.p. jest zbiegiem pozornym, który powinien być rozstrzygany na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*. Tym przepisem specjalnym byłby art. 122 pr.g.g.

Sytuacje mogą być bardziej złożone. Za wykroczenie z art. 122 w związku z art. 77 ust. 3 odpowiada kierownik ruchu zakładu górniczego, który nie zawiadamia właściwego organu nadzoru górniczego o wypadku lub zagrożeniu. Jeżeli wypadek był wypadkiem przy pracy śmiertelnym, ciężkim lub zbiorowym, to ciąży na nim obowiązek zawiadomienia o nim także inspektora pracy, jednostki nadrzędnej i prokuratora (art. 228 § 2 k.p.), a zaniechanie wykonania tego obowiązku jest wykroczeniem z art. 283 § 2 pkt 1 k.p. Załóżmy, że kierownik ruchu nie zawiadamia o wypadku nikogo. Czy popełnia dwa wykroczenia, czy jedno — co nie jest sprawą obojętną, skoro rozstrzygają inne organy: kolegium powszechne w odniesieniu do prawa górniczego, inspektor pracy w odniesieniu do art. 283 § 2 pkt 1 k.p. Moim zdaniem trzeba przyjąć, że kierownik ruchu popełnia dwa wykroczenia. Trudno podać tu precyzyjne reguły, które abstrakcyjnie określałyby zasady konkurencji przepisów, wymaga to badania na tle każdego konkretnego stanu faktycznego.

Co się tyczy drugiej kwestii, to z reguły będziemy mieli do czynienia z odpowiedzialnością karną za przestępstwo. Jeżeli np. naruszenie przepisów bezpieczeństwa w zakładzie górniczym doprowadziło do narażenia pracownika lub innej osoby na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, sprawca może odpowiadać za przestępstwo z art. 191 k.k. (jeżeli jest osobą odpowiedzialną za bezpieczeństwo pracy i naraża pracownika) lub z art. 160 k.k. (w innej sytuacji). Jeżeli nastąpił wypadek z ofiarami w ludziach sprawca może odpowiadać za nieumyślne spowodowanie śmierci (art. 152 k.k.) lub uszkodzenia ciała (art. 155 § 2 lub art. 156 § 3 k.k.). Jeżeli następstwem naruszenia przepisów górniczych było zdarzenie zagrażające bezpieczeństwu powszechnemu (np. zawalenie się budowli, obsunięcie się ziemi, eksplozja materiałów wybuchowych lub łatwopalnych), sprawca może odpowiadać z art. 136 k.k., a jeżeli następstwem było bezpośrednie niebezpieczeństwo takiego zdarzenia — z art. 137 k.k. Podobnie jeżeli naruszenie przepisów przeciwpożarowych doprowadziło do powszechnie niebezpiecznego pożaru lub jego bezpośredniego niebezpieczeństwa — odpowiedzialność nastąpi na podstawie art. 138 lub 139 k.k. Jeżeli zaś następstwem naruszenia przepisów górniczych było uszkodzenie lub unieruchomienie urządzeń ochronnych w kopalniach, wchodzi w rachubę odpowiedzialność z art. 140 § 1 pkt 4 k.k.

W tych sytuacjach nie będzie podwójnej odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie, gdyż naruszenie przepisów było przyczynowe wobec skutku zabronionego przez prawo karne, wobec czego będzie działać wspomniana już zasada konsumpcji.

Wykroczenia przeciwko fachowości wykonywania działalności geologicznej i górniczej

Formalną gwarancją fachowości jest, że tego rodzaju działania wykonywane są przez osoby posiadające wymagane kwalifikacje. Wychodząc z takiego założenia, do tej kategorii wykroczeń można zaliczyć:

1. Wykonywanie, dozorowanie lub kierowanie pracami geologicznymi bez wymaganych kwalifikacji (art. 120). Podmiotem tego wykroczenia jest każdy, kto nie posiada wymaganych kwalifikacji, a mimo to takie czynności wykonuje.

2. Dopuszczanie do prac geologicznych osoby bez wymaganych kwalifikacji (art. 121 pkt 1). Z istoty tego wykroczenia wynika, że może popełnić je tylko osoba, do której kompetencji należy dopuszczanie do wykonywania prac geologicznych.

3. Dopuszczanie do wykonywania czynności wymagających szczególnych kwalifikacji w zakładzie górniczym osoby, która takich kwalifikacji nie po-

siada (art. 122 ust. 4 pkt 3). Podmiotem wykroczenia może być tylko ta osoba w zakładzie górniczym, która jest upoważniona do dopuszczania do wykonywania czynności wymagających szczególnych kwalifikacji.

4. Wykonywanie czynności kierownictwa lub dozoru ruchu zakładu górniczego, czynności mierniczego górniczego lub geologa górniczego bez wymaganych kwalifikacji (art. 125). Podmiotem wykroczenia może być każdy, kto wykonuje wskazane w przepisie czynności, mimo że nie ma wymaganych do tego kwalifikacji.

Wykroczenia przeciwko należytej organizacji działalności geologicznej i górniczej

Do takich wykroczeń można zaliczyć:

1. Wykonywanie prac geologicznych bez zatwierdzonego projektu lub niezgodnie z projektem (art. 121 pkt 2). Sprawcą może być każdy.

2. Niezawiadomienie właściwych organów o zamiarze przystąpienia do wykonywania robót geologicznych (art. 121 pkt 3). Sprawcą może być tylko wykonawca prac geologicznych, gdyż na nim — z mocy art. 35 — ciąży obowiązek zawiadomienia organów w tym przepisie wymienionych.

3. Prowadzenie ruchu zakładu górniczego bez zatwierdzonego planu ruchu lub niezgodnie z tym planem albo niesporządzenie tego planu w przewidzianym terminie (art. 122 ust. 2). Sprawcą wykroczenia może być tylko osoba reprezentująca przedsiębiorcę górniczego.

4. Niedopełnienie obowiązków związanych z likwidacją zakładu górniczego (art. 122 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 80). Również sprawcą tego wykroczenia może być tylko osoba reprezentująca przedsiębiorcę górniczego.

5. Niedopełnienie obowiązku w zakresie sporządzania, aktualizowania i posiadania w zakładzie górniczym wymaganej dokumentacji mierniczo-geologicznej oraz w zakresie bieżącego prowadzenia ewidencji zasobów złoża (art. 126). Sprawcą wykroczenia może być tylko osoba obciążona takimi obowiązkami, a ponieważ one ciąży na przedsiębiorcy górniczym, przeto za wykroczenie będzie odpowiadać osoba fizyczna, która w tym zakresie reprezentuje przedsiębiorcę górniczego.

Kilka uwag trzeba poświęcić stronie podmiotowej wykroczeń. Jak już była o tym mowa, warunkiem odpowiedzialności karnej (za przestępstwa i za wykroczenia) jest wina sprawcy. Przepisy karne prawa geologicznego i górniczego nie zmieniają zasady art. 5 k.w., że za wykroczenia odpowiada się zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyślnej. Niemniej jednak w art. 122 ust. 3 i art. 124 ust. 3 ustawodawca wskazał, że za wykroczenia nieumyślne odpowiada się łagodniej niż za umyślne. To można było zresztą wprowadzić i z przepisów obowiązujących (art. 35 k.w. nie dopuszcza wymie-

zenia kary aresztu, jeżeli sprawca popełnił wykroczenie nieumyślnie), ale ustawodawca poszedł tu śladem wskazanym przez Zespół Prawa Wykroczeń Komisji d/s Reformy Prawa Karnego, który w przygotowywanym nowym kodeksie wykroczeń chce zmienić zasadę odpowiedzialności za czyn zawiniony i przyjąć regułę (taką samą jak w obowiązującym i oczywiście także przygotowywanym kodeksie karnym), że odpowiada się za wykroczenie umyślne, a za nieumyślne tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi. Dziś jednak obowiązuje nadal kodeks wykroczeń z 1971 r., który jako zasadę przyjmuje odpowiedzialność z obu postaci winy. Dlatego też można powiedzieć, że także wykroczenia z art. 121, 123, 125, i 126 (tak samo jak i wykroczenie z art. 119) można popełnić z winy nieumyślnej.

5. Niektóre zagadnienia procesowe

Wymagają one odrębnego omówienia w odniesieniu do przestępstw, wykroczeń i deliktów administracyjnych. Najprościej przedstawia się zagadnienie przestępstw z art. 118; postępowanie przygotowawcze prowadzi prokurator lub na jego zlecenie Policja, prokurator wnosi akt oskarżenia do sądu, sprawę rozpoznaje sąd. Trzeba zauważyć, iż prokurator nie ma już (znanej dawnemu prawu górniczemu) możliwości zlecenia urzędowi górniczemu wykonania poszczególnych czynności śledczych.

Jeśli chodzi o wykroczenia, to art. 127 pr.g.g. poddaje je w całości regułom kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zniesione zostały specjalne kolegia do spraw wykroczeń przy urzędach górniczych, a sprawy o wykroczenia geologiczne i górnicze zostały poddane zwykłemu trybowi postępowania, czyli orzekają kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, a środki zaskarżenia orzeczeń rozpoznają sądy rejonowe. Do uchylania prawomocnych rozstrzygnięć powołane są obecnie sądy wojewódzkie.

Na tym tle powstaje pytanie, kto może złożyć wniosek o ukaranie do kolegium do spraw wykroczeń o wykroczenie z art. 119—129 pr.g.g. oraz kto może przed kolegium wystąpić w charakterze oskarżyciela publicznego. Trzeba przyjąć, że stosują się reguły określone w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, w szczególności art. 20 § 1 k.p.w., który prawo złożenia wniosku o ukaranie przyznaje oskarżycielowi publicznemu, pokrzywdzonemu, instytucji państwowej lub społecznej i osobie fizycznej. Przepis ten posługuje się konstrukcją *actio popularis* (skargi dostępnej każdemu), czyli każdy może złożyć wniosek o ukaranie także za wykroczenia z art. 119—126 pr.g.g.

Nie każdy wszakże może wystąpić przed kolegium w charakterze oskarżyciela publicznego. Artykuł 27 k.p.w. rozróżnia oskarżyciela publicznego ogólnego, którym we wszystkich sprawach jest Policja, oraz oskarżyciela szczególnego. Artykuł 27 § 2 k.p.w. przyznaje uprawnienia szczególnego oskarżyciela publicznego organom administracji państwowej oraz właściwym organom gminy w sprawach, w których w zakresie swego działania złożyły one wnioski o ukaranie.

Ponieważ zarówno organy państwowej administracji geologicznej (art. 101—105), jak i organy państwowego nadzoru górniczego (art. 106—117) są niewątpliwie organami administracji państwowej w rozumieniu art. 27 § 2 k.p.w., przeto każdy z tych organów może wystąpić w charakterze oskarżyciela publicznego, ale pod warunkiem, że sam złożył wniosek o ukaranie. Organ ten może złożyć środek zaskarżenia od orzeczenia kolegium w postaci żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Taki środek jest rozpoznawany przez sąd rejonowy, przy którym działa kolegium. Przed sądem oskarżyciel publiczny (jeżeli złożył środek zaskarżenia oraz w takiej sytuacji, gdy on składał wniosek o ukaranie, a żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego złożył obwiniony) może nadal występować w charakterze oskarżyciela publicznego zamiast lub obok prokuratora. Wyrok wydany przez sąd jest niezaskarżalny (chyba że sąd orzekł na niekorzyść oskarżonego, lecz wtedy tylko jemu przysługuje środek odwoławczy), ale zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem oskarżyciel publiczny może żądać sporządzenia uzasadnienia wyroku na piśmie, gdyż prawo żądania sporządzenia uzasadnienia jest niezależne od prawa do wniesienia środka odwoławczego.

Jeszcze inaczej zostały uregulowane zagadnienia procesowe w odniesieniu do kar pieniężnych z art. 128 pr.g.g. Kary takie są środkami odpowiedzialności administracyjnej, co oznacza, że wymierza je z urzędu (bez wniosku o ukaranie) organ koncesyjny (art. 16).

Może powstać pytanie, jakie uprawnienia przysługują w takim postępowaniu organowi państwowego nadzoru górniczego przy złożeniu, że nie jest on jednocześnie organem koncesyjnym (w odniesieniu do wydobywania kopalin pospolitych wojewoda jest jednocześnie organem koncesyjnym i organem państwowego nadzoru górniczego, a więc sygnalizowany problem nie powstaje).

Punktem wyjścia analizy będzie art. 116 pr.g.g., który zobowiązuje organ państwowego nadzoru górniczego do zawiadomienia organu koncesyjnego o stwierdzonym naruszeniu warunków koncesji. Moim zdaniem oczywiste jest, że ten obowiązek tym bardziej ciąży na organie państwowego nadzoru górniczego w razie stwierdzenia braku koncesji. Czym jest prawnie takie zawiadomienie? Na pewno nie jest wnioskiem o ukaranie, gdyż w postępowaniu o wymierzenie kary administracyjnej instytucja „wniosku

o ukaranie” nie występuje. Skierowanie takiego zawiadomienia jest sygnałem, który zobowiązuje organ koncesyjny do przeprowadzenia postępowania w sprawie o wymierzenie kary pieniężnej, której wymierzenie — w świetle art. 128 ust. 1 pr.g.g. — jest obligatoryjne, jeżeli spełnione są przesłanki wskazane w tym przepisie.

Czy w takim postępowaniu organ państwowego nadzoru górniczego jest stroną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego? Sądzę, że tak. Stroną jest bowiem każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie (art. 28 k.p.a.). Z istoty przepisów o organach państwowego nadzoru górniczego wynika, że ich interes prawny obejmuje nadzór także nad tym, aby działalność polegająca na wydobywaniu kopalin prowadzona była na podstawie koncesji i zgodnie z jej warunkami, a w konsekwencji aby naruszenia w tym zakresie były sankcjonowane. Wychodząc z tych założeń uznałbym, że organ państwowego nadzoru górniczego, który na podstawie art. 116 kieruje do organu koncesyjnego zawiadomienie, jest stroną w postępowaniu przed organem koncesyjnym o wymierzenie kary pieniężnej, może zatem brać udział w postępowaniu, odwołać się od decyzji, zaskarżyć decyzję ostateczną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Postępowanie w sprawie wymierzenia kary toczy się w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a samo wymierzenie kary następuje decyzją administracyjną. Od takiej decyzji przysługuje odwołanie (chyba że organem koncesyjnym jest minister, gdyż wtedy odwołanie nie przysługuje, a strona może jedynie — na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. — wnieść o ponowne rozpatrzenie sprawy). Decyzja ostateczna o wymierzeniu kary pieniężnej może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego w wypadku jej niezgodności z prawem (art. 196 k.p.a.).

Powstaje bardzo trudne do rozstrzygnięcia pytanie: co to znaczy, że decyzja karna jest niezgodna z prawem? Nie ulega wątpliwości, że niezgodność z prawem zachodzi, gdy karę wymierzono mimo braku przesłanek do jej wymierzenia, albo gdy jej nie wymierzono, mimo istnienia przesłanek wymierzenia. Decyzja jest niezgodna z prawem, gdy kara została źle wyliczona. Problem wszakże tkwi w tym, czy można skarżyć do sądu administracyjnego decyzję, którą wymierzono karę w wysokości np. dziesięciokrotnej wartości kopaliny, wywodząc, że zgodnie z prawem należało wymierzyć niższą. Wbrew pozorom sprawa nie jest zupełnie oczywista.

Można bronić poglądu, że wymiar kary pieniężnej w granicach od dwukrotnej do dziesięciokrotnej wartości wydobytej kopaliny zależy całkowicie od uznania organu koncesyjnego, a tym samym nie podlega kontroli sądowej. Trudno byłoby taki pogląd podważać, powołując się na powszechnie akceptowaną tezę orzecznictwa, że zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest ograniczony ogólnymi

zasadami postępowania administracyjnego⁹. Rzecz bowiem w tym, iż z kodeksu postępowania administracyjnego nie można wyprowadzić zasad dotyczących spraw z istoty swej „penalnych”. Można jednak sięgnąć do ważnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyraźnie dopuszczającego ocenę legalności decyzji „uznaniowych”, a wydanego na gruncie właśnie kar pieniężnych, z tym że w dawnym stanie prawnym, kiedy minister odpowiedzialny za sprawy ochrony środowiska mógł umorzyć w całości lub w części (przepisy nie określały w jakiej części) już wymierzoną karę. W orzeczeniu NSA zawarł następującą tezę: „Organ administracji, orzekający o umorzeniu kary pieniężnej nałożonej z tytułu odprowadzania ścieków do wód powierzchniowych, działa wprawdzie w ramach uznania administracyjnego, nie jest jednak zwolniony z obowiązku podania w uzasadnieniu decyzji motywów, jakimi się kierował ustalając wysokość umorzenia. Brak takich motywów uniemożliwia sądowi ocenę legalności zaskarżonej decyzji.”¹⁰

Jedno można powiedzieć na pewno: organ koncesyjny musi uzasadnić, dlaczego wymierzył karę w wysokości np. sześciokrotnej wartości wydobytej kopaliny, a nie trzykrotnej czy ośmiokrotnej. Brak uzasadnienia byłby podstawą zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego. Wielce wątpliwe wszakże jest, czy w ramach skargi na legalność decyzji można polemizować z uzasadnieniem, zwłaszcza że proponowana tu analogia do przepisów o wymiarze kary z kodeksów karnego i wykroczeń może sama przez się budzić wątpliwości.

Artykuł 128 ust. 4 pr.g.g. nakazuje stosowanie do kar pieniężnych odpowiednio przepisów:

1) art. 84 ust. 3 pr.g.g. o sposobie postępowania w razie poddania wydobytej kopaliny przeróbce; oznacza to, że o podstawie wymiaru kary decyduje wartość surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego.

2) art. 86 pr.g.g. o przeznaczeniu opłat eksploatacyjnych (a tym samym kar) na rzecz gminy i Narodowy Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,

3) ustawy z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. 1993, nr 108, poz. 486), z tym że określone w tej ustawie uprawnienia organów podatkowych przysługują organom koncesyjnym. Oznacza to w szczególności, że termin zapłacenia kary wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej o wymierzeniu kary, a organ koncesyjny może — na wniosek ukaranego — odroczyć termin płatności kary lub rozłożyć ją na raty. Egzekucja nie zapłaconych kar następuje w trybie określonym w ustawie z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 1991, nr 36, poz. 161 ze zm.).

⁹ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81. OSPiKA 1982, z. 1—2, poz. 22.

¹⁰ Wyrok NSA z 1 lutego 1982 r., I SA 2671/81. „Orzecznictwo Sądu Najwyższego” [wydanie Prokuratury Generalnej, orzecznictwo administracyjne] 1983, nr 5, poz. 21.

Wojciech Radecki

DIE VERANTWORTUNG FÜR EINE TÄTIGKEIT DIE ZU DEM NEUEN GEOLOGISCHEN UND BERGBAURECHT IN WIDERSPRUCH IST

Zusammenfassung

In diesem Artikel wurde die Analyse der Konzeption der rechtlichen Verantwortung dargestellt, die im Gesetz vom 4 Februar 1994 — das geologische und Bergbaurecht (Gesetzblatt Nr. 27, Position 96), in seinem VII Teil unter dem Titel *Przepisy karne i kary pieniężne* (Strafvorschriften und Geldstrafen) angenommen wurde. Die rechtlichen Instrumente, die in diesem Teil vorgesehen wurden, könnte man als die Mittel der penalen Verantwortung bezeichnen.

In den Vorschriften der Artikel 118—128 wurden von dem Gesetzgeber drei Arten der Instrumente, die einen penalen Charakter haben zusammengefaßt:

- 1) die Verantwortung für Verbrechen (Art. 118),
- 2) die Verantwortung für Verstöße (Art. 119—127),
- 3) die Verantwortung für spezielle Delikte (Art. 128).

Die beiden ersten werden meistens mit dem Begriff strafbare Verantwortung bezeichnet, und das dritte gehört zu der administrativen Verantwortung. Dieser Artikel wurde der Analyse der Merkmale der Taten, die unter Androhung einer Strafe, die in diesen Vorschriften vorgesehen ist, verboten sind und die Erläuterung ihrer gegenseitigen Beziehungen.

Wojciech Radecki

LIABILITY FOR ACTIONS DISCORDANT WITH THE NEW GEOLOGICAL AND MINING LAW

Summary

The topic of the article is an analysis of the concept of legal liability accepted in the act of February 4th, 1994, i.e. the geological and mining law (Journal of Law of the Polish Republic, No. 27, entry 96), in its Section 7, entitled „Penal regulations and fines” The legal instruments mentioned in that section may be called the means of penal liability.

In the regulations of Articles 118—128 the legislator defined three kinds of instruments of penal character:

- 1) liability for offences (Article 118),
- 2) liability for petty offences (Article 119—127),
- 3) liability for special offences (Article 128).

The two first kinds are usually given a joint name of penal liability, the third belongs to administrative liability. The article is devoted to analysing the features of the illicit acts that are prohibited on the pain of the punishment defined by those regulations, and to explaining the interrelations between the regulations in question.