



Polska Agencja Geologiczna jako realizator zadań służby geologicznej

Joanna Osiejewicz¹



Polish Geological Agency as the executor of the geological survey tasks. Prz. Geol., 66: 402–408.

Abstract. The state geological survey performs specific state tasks in the field of geology. The state geological survey lies within the competence of the minister responsible for the environment, acting with the assistance of the Chief National Geologist. The state geological survey is currently performed by the Polish Geological Institute – National Research Institute. The tasks of the Polish Geological Institute – National Research Institute are financed from the state budget and co-financed from other public resources, mainly from the funds of the National Fund for Environmental Protection and Water Management. The current draft law on the Polish Geological Agency, positively evaluated by the Legislative Council, is an attempt to introduce into the Polish legal and institutional system, a coherent hydrogeology and geology management as well as the implementation of state policy in the field of resource security. This draft would be similar to that in many other developed countries. The purpose of this article is to present the results of a legal status analysis of the Polish Geological Institute – National Research Institute and the Polish Geological Agency, related to the specific activity of the geological survey, and to assess the legal validity of establishing the Polish Geological Agency.

Keywords: state geological survey, state hydrogeological survey, Polish Geological Agency, Polish Geological Institute, research institute, executive agency

Zagadnienie wykonywania zadań państwowej służby geologicznej regulują przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Pgg) (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 t.j., ze zm.). Zgodnie z art. 162 tej ustawy, państwowa służba geologiczna wykonuje określone zadania państwa w zakresie geologii. Należą do nich m.in.: rozpoznawanie budowy geologicznej kraju oraz koordynacja prac w tym zakresie; prowadzenie centralnego archiwum geologicznego; gromadzenie, udostępnianie, przetwarzanie i archiwizowanie informacji geologicznej; prowadzenie bazy danych geologicznych; sporządzanie krajowego bilansu zasobów kopalin; wykonywanie i koordynacja prac z zakresu kartografii geologicznej; prowadzenie rejestru obszarów górniczych; rozpoznawanie i monitorowanie zagrożeń geologicznych. Państwowa służba geologiczna mieści się w kompetencjach ministra właściwego do spraw środowiska, działającego przy pomocy głównego geologa kraju, który jest sekretarzem albo podsekretarzem stanu w Ministerstwie Środowiska. Jej zadania mogą być finansowane ze środków publicznych, na zasadach dotyczących wykorzystania tych środków (art. 162a ust. 2 Pgg), jednak w praktyce są finansowane wyłącznie ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), na podstawie art. 401c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 799 t.j.). Państwową służbę geologiczną, na podstawie art. 163 ust. 1 Pgg, pełni Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (PIG-PIB), działający na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Uib) (Dz.U. z 2018 r. poz. 736 t.j.).

Procedowany obecnie projekt ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej (PAG), pozytywnie zaopiniowany przez Radę Legislacyjną 26 stycznia 2018 r. (Opinia, 2018), stanowi próbę wprowadzenia do polskiego systemu praw-

no-instytucjonalnego, na wzór wielu innych rozwiniętych państw, spójnego zarządzania problematyką geologii (w tym hydrogeologii), a także wykonywania polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa surowcowego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wyników analizy statusu prawnego PIG-PIB i PAG związanego ze specyficzną działalnością służby geologicznej oraz podjęcie próby oceny prawnej zasadności utworzenia PAG.

PIG-PIB

Pierwsze instytuty badawcze powstały na ziemiach polskich już w II połowie XIX w. (Niewęglowski, 2010). W okresie II Rzeczypospolitej istniało łącznie 15 instytutów naukowo-badawczych, w tym 7 technicznych (Ostrowski, 1968). Pierwszym z nich był Państwowy Instytut Geologiczny (PIG), utworzony w 1919 r., działający na podstawie statutu nadanego w 1921 r. na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów (M.P. z 1921 r. Nr 65, s. 1), podległy Ministrowi Przemysłu i Handlu. Zgodnie z art. 1 ust. 1 statutu, zadania PIG obejmowały: badanie budowy geologicznej Polski; układanie i wydawanie map geologicznych Polski; badanie skał i minerałów użytecznych; wykonywanie badań hydrogeologicznych; wykonywanie prac geologicznych zgodnie z zamierzeniami gospodarczymi władz państwowych i przedsiębiorczości prywatnej; tworzenie i kompletowanie zbiorów petrograficznych, mineralogicznych i paleontologicznych, tudzież kopalin użytecznych i w ogóle materiałów, służących do wyjaśnienia budowy geologicznej kraju i zobrazowania jego bogactw kopalnych; ogłaszanie sprawozdań z czynności Instytutu i wydawanie periodycznych publikacji naukowych. Zgodnie zaś z treścią art. 8 statutu, do personelu naukowego, tj. na członków instytutu, mogły być powoływane jedynie oso-

¹ Uniwersytet Warszawski, ul. Szturmowa 4, 02-678 Warszawa; j.osiejewicz@gmail.com.

by, które wykazały się poważnymi pracami naukowymi z zakresu geologii i nauk pokrewnych.

Pierwszą istotną zmianę w funkcjonowaniu PIG wprowadzono Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 czerwca 1927 r. o Państwowym Instytucie Geologicznym (Dz.U. R. P. Nr. 65, poz. 574), które stanowiło, że PIG to zakład naukowo-badawczy, mający na celu wykonywanie badań geologicznych na obszarze RP, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb gospodarczych państwa. W 1937 r. minister przemysłu i handlu powołał Komitet Reorganizacyjny PIG, przekształcony następnie w Tymczasową Radę Geologiczną, którego zadaniem było opracowanie zasad nowej organizacji państwowej służby geologicznej. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 31 marca 1938 r. o państwowej służbie geologicznej (Dz.U. z 1938 r. Nr 22 poz. 193) w art. 1 stanowił, że państwowa służba geologiczna polega na prowadzeniu planowych i systematycznych badań geologicznych na ziemiach Rzeczypospolitej w celu poznania złóż surowców mineralnych kraju i umożliwienia praktycznego ich spożytkowania dla gospodarki narodowej. W myśl art. 2 podstawową służbę geologiczną miały sprawować, podległe ministrowi przemysłu i handlu, Państwowa Rada Geologiczna, której zadaniem, zgodnie z treścią art. 3 ust. 1, było inicjowanie i koordynowanie prac geologicznych oraz sprawowanie kontroli postępu tych prac, oraz PIG. Skutkiem tych zmian była rozbudowa PIG, znaczne powiększenie jego budżetu, a także istotne zwiększenie jego uprawnień (Jędrysek, 2008).

W okresie powojennym nastąpił istotny rozwój również innych resortowych instytutów badawczych, wynikający z potrzeby odbudowy gospodarki. Wtedy były one powoływane każdorazowo na mocy ustawy (Wępsień, 1987). Pod koniec lat 40. XX w. ustanowiono podstawy prawne do tworzenia samodzielnych placówek naukowo-badawczych podlegających ministrowi właściwemu do spraw oświaty (Dz.U. z 1947 r. Nr 66 poz. 415 ze zm.), ministrowi przemysłu i handlu (Dz.U. z 1948 r. Nr 50 poz. 388), a także ministrowi budownictwa (Dz.U. z 1949 r. Nr 30 poz. 216). W latach 1944–1951 powstało w sumie aż 58 placówek naukowo-badawczych, a w kolejnych latach ich liczba wciąż rosła (Ostrowski, 1968). Wydany w tamtym czasie dekret z dnia 3 lutego 1947 r. o państwowej służbie geologicznej (Dz.U. z 1947 r. Nr 17 poz. 68) podtrzymywał wcześniejsze unormowania, wg których państwową podstawową służbę geologiczną sprawowały: Państwowa Rada Geologiczna oraz Państwowy Instytut Geologiczny, podległe ministrowi przemysłu.

W 1951 r. zniesiono podlegające ministrowi przemysłu i handlu Główne Instytuty Naukowo-Badawcze Przemysłu, a zastąpiono je instytutami naukowo-badawczymi (Dz.U. z 1951 r. Nr 5 poz. 38). W myśl dekretu z dnia 8 października 1951 r. o państwowej służbie geologicznej (Dz.U. z 1951 r. Nr 52 poz. 368) zadania państwowej służby geologicznej, to jest planowanie, wykonywanie i kontrolowanie prac geologicznych, miały wykonywać: Centralny Urząd Geologiczny (CUG), właściwi ministrowie (resortowe służby geologiczne) i prezydya wojewódzkich rad narodowych (terenowe służby geologiczne). PIG oraz Państwowa Rada Geologiczna zostały zniesione, przy czym uchwałą nr 391 Rady Ministrów z dnia 14 maja 1952 r. (M.P. z 1952 r. Nr A-65 poz. 995) w miejsce PIG został utworzony Instytut Geologiczny o statusie instytutu naukowo-badawczego i działający na podstawie ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o tworzeniu instytutów naukowo-badaw-

czych dla potrzeb gospodarki narodowej (Dz.U. z 1951 r. Nr 5 poz. 38). Kolejna zmiana nastąpiła w wyniku uchwały nr 505 Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1959 r. w sprawie organizacji państwowej służby geologicznej (M.P. z 1960 r. Nr 13 poz. 59), która w par. 1 stanowiła, że państwowa służba geologiczna prowadzi działalność geologiczną. Zgodnie z par. 2 CUG został przekształcony w centralny organ państwowej administracji geologicznej. W czasie istnienia CUG podlegało mu 49 jednostek (głównie przedsiębiorstw branży geologicznej), w tym PIG (Jędrysek, 2008). Podstawę prawną powoływania resortowych instytutów naukowo-badawczych ujednolicono dopiero na mocy ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o instytutach naukowo-badawczych (Dz.U. z 1961 r. Nr 12 poz. 60 ze zm.). Zacydowano o tworzeniu dwóch rodzajów instytutów: instytutów o międzybranżowym profilu działalności, zarządzanych przez poszczególne resorty, oraz instytutów branżowych, zarządzanych przez zjednoczenia będące organizacjami gospodarczymi grupującymi przedsiębiorstwa (Cilak, 2015; Ostrowski 1968).

Ustawą z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwa (Dz.U. z 1985 r. Nr 50 poz. 262) zniesiono Centralny Urząd Geologii (art. 9), a resortowe i terenowe służby geologiczne włączono do nowo utworzonego Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, powołanego w miejsce Ministerstwa Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego oraz Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Przyjęto przy tym zasadę, że minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa wykonuje zadania naczelnego organu administracji państwowej w zakresie geologii przy pomocy głównego geologa kraju (Dz.U. z 1996 r. Nr 21 poz. 97). W tym samym roku doszło do uchwalenia ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 159 poz. 993 ze zm.), która włączała do katalogu jednostek badawczo-rozwojowych instytuty naukowo-badawcze, ośrodki badawczo-rozwojowe tworzone w celu kompleksowego prowadzenia prac naukowo-badawczych, konstrukcyjnych, technologiczno-projektowych i doświadczalnych w określonej dziedzinie lub branży gospodarczej, a także centralne laboratoria i inne jednostki organizacyjne, których podstawowym zadaniem było prowadzenie działalności naukowo-badawczej ukierunkowanej na wspieranie gospodarki.

Zarządzeniem nr 34 Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z dnia 19 czerwca 1987 r. w sprawie zmiany nazwy Instytutu Geologicznego przywrócono dawną nazwę – Państwowy Instytut Geologiczny, i nadano mu status państwowego instytutu badawczego. W uzasadnieniu wskazano, że zmiana nazwy wynika z faktu prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych z dziedziny geologii, objętych programem gospodarki narodowej, oraz koordynacji tych prac w skali ogólnokrajowej (Ryka, 1989). Nadzór nad PIG sprawował minister właściwy do spraw środowiska.

W 1988 r. istniało aż 120 resortowych i branżowych instytutów badawczych (Główny Urząd Statystyczny, 1989; Cilak, 2015). Przemiany ustrojowe i gospodarcze po roku 1989 spowodowały jednak utratę dotychczasowych odbiorców usług jednostek badawczo-rozwojowych i konieczność dostosowania tych usług do nowej rzeczywistości gospodarczej. Pierwszych przekształceń dokonano nowelizacjami ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych w 2000 i 2007 r., jednak zakres tych nowelizacji został pod-

dany krytyce (patrz: Uzasadnienie do projektu ustawy o instytutach badawczych, 2010). W 2010 r. uchwalono nową ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2010 r. Nr 96 poz. 620 ze zm.), która otworzyła instytuty badawcze na współpracę z kapitałem prywatnym, wprowadziła możliwość komercjalizacji i prywatyzacji instytutów, a także umożliwiła im tworzenie spółek kapitałowych w celu komercjalizacji wyników badań naukowych (Cilak, 2015). W zmienionej po 1989 r. sytuacji politycznej i gospodarczej konieczne stało się również dostosowanie prawa geologicznego do nowych realiów gospodarczych. Ustawa z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie ustawy o prawie geologicznym (Dz.U. z 1991 r. Nr 31 poz. 129) stanowi w art. 28 i 29, że państwowa służba geologiczna działa przy ministrze ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa i jest odpowiedzialna za zabezpieczenie interesów państwa w związku z rozpoznawaniem budowy geologicznej kraju oraz gospodarowaniem zasobami kopalin i ich ochroną. Skład, organizację i regulamin działania państwowej służby geologicznej miał określić minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa, ale ostatecznie nie wydano stosownych rozporządzeń wykonawczych. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 1994 r. Nr 27 poz. 96) nie zawierała już regulacji dotyczącej powołania państwowej służby geologicznej. Unormowała za to kompetencje państwowej administracji geologicznej, do której należał minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa oraz wojewodowie.

W trakcie dalszej ewolucji PIG rozwijał się głównie w kierunku badań podstawowych. Ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. (Dz.U. z 2001 r. nr 110 poz. 1190) określono zadania państwowej służby geologicznej (art. 102a). Zgodnie z art. 7 do chwili powołania państwowej służby geologicznej odrębnymi przepisami, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia 2003 r., wykonywanie zadań tej służby minister właściwy do spraw środowiska powierzył Państwowemu Instytutowi Geologicznemu, w trybie i na zasadach określonych w ustawie o instytutach badawczych. Nie podjęto jednak faktycznych prac nad tworzeniem nowej jednostki. Kolejną nowelą (ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze; Dz.U. z 2003 r. Nr 223 poz. 2219, art. 1 pkt 2) zadania państwowej służby geologicznej zostały na nieokreślony już czas powierzone PIG, co spetryfikowało uprzedni, intencjonalnie tymczasowy, zawieszony stan prawny.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie nadania Państwowemu Instytutowi Geologicznemu w Warszawie statusu Państwowego Instytutu Badawczego, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o instytutach badawczych, nadano PIG status państwowego instytutu badawczego i ustalono, że PIG używa odąd nazwy Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (Dz.U. z 2009 r. Nr 45 poz. 363). Uchwalona następnie ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 r. Nr 163 poz. 981) stanowiła w konsekwencji w art. 163, że państwową służbę geologiczną pełni PIG-PIB. Na mocy ustawy może on powierzyć wykonanie niektórych zadań z zakresu geologii jednostkom organizacyjnym utworzonym na podstawie odrębnych przepisów, a także przedsiębiorcom w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r. Nr 173 poz. 1807) – jeżeli przedmiot ich działania obejmu-

je prowadzenie prac geologicznych. Nadzór nad wykonywaniem zadań państwowej służby geologicznej sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, działający przy pomocy głównego geologa graju, będącego sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw środowiska (art. 156). Ustawa ta została zmieniona nowelizacją z roku 2013, na mocy której PIG-PIB powierzono dodatkowo wykonywanie zadań Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla (Dz.U. z 2013 r. poz. 1238, art. 163b).

Na gruncie obecnych regulacji, instytuty badawcze są państwowymi jednostkami organizacyjnymi wyodrębnionymi pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, powoływanyymi w celu prowadzenia badań naukowych ukierunkowanych na gospodarcze zastosowanie (art. 1 ust. 1 Uib). Instytuty badawcze nabywają osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 1 ust. 2 Uib). Instytutowi można nadać status państwowego instytutu badawczego, jeżeli zaistnieje konieczność zlecenia mu zadań szczególnie ważnych dla państwa, dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego, wymiaru sprawiedliwości, edukacji, kultury i innych, do wykonywania w sposób ciągły (art. 21 ust. 1 w zw. z art. 22 kt 2 Uib). Instytut badawczy podlega nadzorowi właściwego ministra, jednak jako podmiot posiadający osobowość prawną oraz wyposażone w szerokie kompetencje organy – dyrektora i radę naukową, ma dużą samodzielność działania.

Instytuty mogą prowadzić działalność podstawową oraz działalność inną niż podstawowa. Do podstawowej działalności instytutu należy: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych; przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki; wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Instytuty mogą upowszechniać wyniki swoich badań, wykonywać badania, analizy, opracowywać opinie i ekspertyzy w zakresie prowadzonych badań naukowych oraz prac rozwojowych, prowadzić działalność normalizacyjną, certyfikacyjną, wytwarzać materiały i aparaturę potrzebną do badań (art. 2 Uib). Mogą także oferować studia podyplomowe i doktoranckie, związane z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi, oraz inne formy kształcenia. Instytuty mogą ponadto wykonywać inną działalność (np. działalność gospodarczą), która powinna być wyodrębniona pod względem finansowym i rachunkowym z działalności podstawowej (Michta, 2013). Tak też jest w przypadku PIG-PIB – wypełnianie zadań państwowej służby geologicznej stanowi jedynie jeden z elementów jego działalności.

Zadania państwa w zakresie geologii są obecnie finansowane ze środków budżetu państwa i ze środków NFOŚiGW. Ten drugi otrzymuje środki m.in. z opłat związanych z wydobywaniem kopalin ze złóż oraz niezgodnym z prawem prowadzeniem działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin ze złóż. Środki gromadzone w NFOŚiGW służą finansowaniu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym wspomaganie realizacji zadań w zakresie rozpoznawania, bilansowania i ochrony wód podziemnych, działań polegających na zapobieganiu i likwidowaniu poważnych awarii oraz szkód górniczych, a także ich skutków. System finansowania, zlecania prac i nadzoru nad państwową służbą hydrogeologiczną i państwową służbą geologiczną w obecnym stanie prawnym jest niejednorodny i niewystarczająco transparentny. Jak wynika z przedstawionego

poniżej schematu (ryc. 1), finansowanie państwowej służby hydrogeologicznej i państwowej służby geologicznej następuje odrębnie, przy czym państwowa służba hydrogeologiczna jest finansowana zarówno przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, jak i przez resort środowiska, natomiast model finansowania PIG-PIB jest wysoce rozproszony i nieprzejrzysty. Dostęp do środków NFOŚiGW jest utrudniony i nieelastyczny, a pośredniczenie w przekazywaniu tych środków jest nieuzasadnione i stanowi swoiste *superfluum*, wydłużając i utrudniając przepływ środków finansowych i generując dodatkowe koszty, których przy prostszym systemie finansowania można zdecydowanie uniknąć.

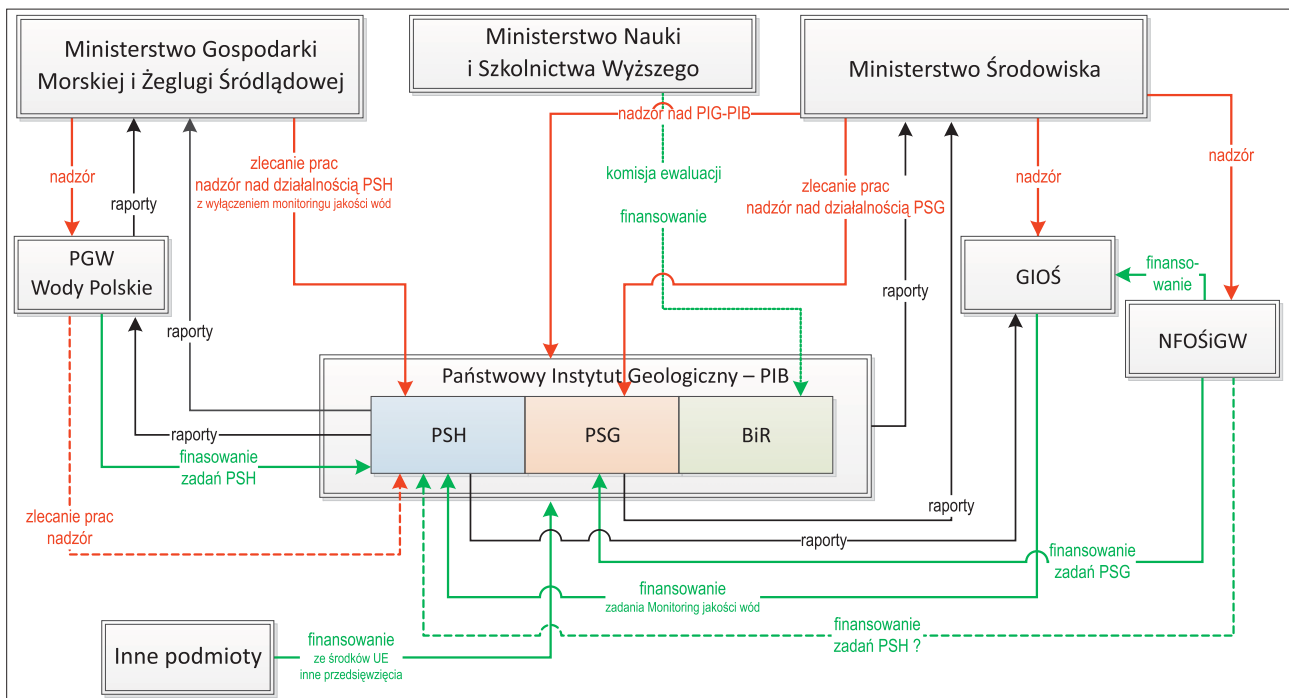
Charakter działalności PIG-PIB jako instytutu badawczego nie jest jednoznaczny, gdyż wyraźnie łączy on cel publiczny w postaci zapewnienia zaplecza naukowo-badawczego działającego na potrzeby gospodarki z uwarunkowaniami gospodarczymi właściwymi dla działalności komercyjnej. Należy mieć jednak na uwadze, że celem nadrzędnym powoływania instytutu jest prowadzenie przezeń badań naukowych służących państwu i gospodarce. Ta niejasna konstrukcja wydaje się niewłaściwa głównie z uwagi na brak zbieżności interesów obu pionów – naukowego i gospodarczego. Jako struktura ukształtowana historycznie w dość przypadkowy sposób nie przystaje ona do obecnych realiów i wyzwań w zakresie geologii i polityki surowcowej państwa. W takich warunkach spójne prowadzenie działań w zakresie geologii, nie tylko w sferze wykonawczej, ale także właściwej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz promocyjnej, która wpływałaby na pogłębianie wiedzy i świadomości społecznej, jest wysoce utrudnione. Jak wskazała Rada Legislacyjna w Opinii z 26 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej (Opinia, 2018), stawia to pod znakiem zapy-

tania możliwość właściwego rozwoju branży geologicznej z korzyścią dla państwa i społeczeństwa.

PAG

Postulat utworzenia państwowej służby geologicznej, jako podmiotu odrębnego od PIG-PIB artykułowano od wielu lat, m.in. w uzasadnieniach do projektów ustaw nowelizujących Pgg. Regulacje przyjęte w 2001 r. były tymczasowe i miały obowiązywać pierwotnie do 31 grudnia 2003 r. (Uzasadnienie, druk nr 1407). Jak wskazała Rada Legislacyjna w pkt 6 Opinii z 26 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej (Opinia, 2018), państwowa służba geologiczna nie została wtedy powołana z powodów finansowych. Jednak we wspomnianym już art. 102a Pgg, wprowadzonym nowelizacją z grudnia 2003 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 223 poz. 2219), zawarto kompetencję pozwalającą ministrowi właściwemu ds. środowiska powierzać wykonywanie zadań służby geologicznej innym podmiotom, także należącym do sektora prywatnego (Uzasadnienie, druk nr 2089). Projekt ustawy o powołaniu Polskiej Służby Geologicznej z 2007 r. został ponowiony jako inicjatywa poselska opozycji na początku kadencji Sejmu 2011–2015, a następnie niestety zarzucony i zastąpiony fragmentarycznymi rozwiązaniami w Pgg, które umocniły dzisiejsze, prowizoryczne rozwiązania. Obecna, skomplikowana procedura finansowania PIG-PIB, w kontekście możliwości przekazywania przez instytut wykonawstwa dowolnemu podmiotowi, nie gwarantuje zabezpieczenia interesów państwa. Jest ona nieczytelna, nadmiernie skomplikowana, daje pole do korupcji i nie sprzyja zachowaniu wolnej konkurencji (patrz także: Opinia, 2018, pkt 6).

Utworzenie PAG ma na celu konsolidację zarządzania w zakresie geologii i zagadnień pokrewnych. Koncepcja ta opiera się na utworzeniu agencji wykonawczej, będącej państwową osobą prawną, łączącą funkcję gospodarza pol-



Ryc. 1. Schemat finansowania, zlecania prac i nadzoru nad państwową służbą hydrologiczną i państwową służbą geologiczną w obecnym stanie prawnym

Fig. 1. Scheme of financing, commissioning works and supervision of the state hydrological survey and state geological survey in the current legal state

skich złóż surowców ze strukturami geologicznymi i wykonującą szeroko rozumiane zadania państwa z dziedziny geologii. Agencja wykonawcza w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240.) jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Agencje wykonawcze to instytucje nowego zarządzania publicznego, które od lat 90. XX w. wprowadza się w państwach członkowskich oraz w administracji Unii Europejskiej (Osiejewicz, 2016; Marchewka-Bartkowiak, 2011). Instytucje funkcjonujące już w innych sektorach działalności państwa to: Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Nauki, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Polska Agencja Kosmiczna, Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej, jak również nieistniejące już dwie agencje rolne: Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych, których zadania przejął w znacznej części Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Przepisy ustrojowe PAG mają być analogiczne do przepisów w innych ustawach powołujących agencje wykonawcze. Sama ustawa o PAG ma wyczerpująco regulować jedynie zagadnienia ustrojowe, natomiast pozostałe kwestie zostaną zawarte przede wszystkim w: Pgg (Dz.U. z 2016 r. poz. 1131, 1991, z 2017 r. poz. 60, 202, 1089, 1215, 1566); ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566); ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 t.j.). Obecne brzmienie tych aktów zostanie dostosowane do faktu powołania PAG oraz do zadań wykonywanych przez nią na mocy ustawy ustrojowej.

Celem projektowanej ustawy o PAG jest uporządkowanie i wzmocnienie przedmiotowej sfery państwowej funkcjonowania w wymiarze organizacyjno-strukturalnym, zadaniowo-kompetencyjnym oraz rzeczowo-finansowym. Działania naprawcze będą dotyczyć działalności polegającej na „badaniu, rozpoznawaniu i dokumentowaniu budowy geologicznej, racjonalnym zagospodarowaniu struktur geologicznych, w tym ochronie tych struktur oraz wypełniającej je materii, bez względu na miejsce ich występowania” (Uzasadnienie do projektu ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej, 2016). Zadania PAG będą miały szerszy zakres niż te obecnie wykonywane przez PIG-PIB w ramach zadań państwowej służby geologicznej, co ma w szczególności sprzyjać profesjonalizacji i wzmocnieniu aktywności w zakresie pozyskiwania surowców z innych kierunków. Na gruncie nowych rozwiązań prawnych zmianie ulegnie system finansowania zadań państwa w zakresie geologii. Koszty finansowania PAG mają być pokrywane z przychodów, na które będą się składały: dotacje celowe z budżetu państwa, określane corocznie w ustawie budżetowej, przeznaczone na wykonywanie zadań państwa w zakresie geologii, dotacje podmiotowe z budżetu państwa przeznaczone na dofinansowanie bieżącej działalności państwowej służby geologicznej, a także przychody ze wskazanych enumeratywnie źródeł. System finansowania PAG wydaje się być czytelny i sprzyjający realizacji interesów państwa.

Rada Legislacyjna wyraziła swoje wątpliwości dotyczące projektowanych zmian, których konsekwencją będzie obniżenie finansowego zasilania jednostek samorządu terytorialnego (do maksymalnie 10% dochodów). Zaznaczono, że projektodawca nie wykazał, że pozbawiane części

dochodów jednostki samorządowe nie wymagają zabezpieczenia im alternatywnych źródeł finansowania ich ustawowych zadań (Opinia, 2018, pkt 11). Przedmiotowe środki mają zostać przekazane na potrzeby uruchomienia działalności przynoszącej zyski w gminach o dużym potencjale geologicznym, co ma w zamiarze skutkować dalszymi inwestycjami na ich terenie. Wydaje się jednak, że wątpliwości Rady Legislacyjnej nie są uzasadnione, ponieważ taki podział korzyści wzmocni zdolność mniej zamożnych społeczności do świadomego kształtowania rozwoju dzięki poprawie ich kapitału ekonomicznego i ludzkiego. Stosowanie kombinacji korzyści finansowych i niefinansowych jako element porozumienia o rozwoju społeczności lokalnej przyczynia się bowiem do dobrobytu tej społeczności poprzez wyposażenie jej w uniwersalne umiejętności, takie jak zarządzanie gospodarcze. Również gratyfikacje niefinansowe mogą obejmować szerokie spektrum korzyści, w tym w zakresie zatrudnienia, szkoleń, rozwoju biznesu oraz infrastruktury i/lub usług. Konkretnie korzyści będą zależne od kontekstu i aspiracji społeczności, jak również od samego projektu. Odpowiednio wdrożone, wszystkie one mogą wywrzeć wpływ na poprawę możliwości i potencjału zarobkowego członków społeczności oraz przyczynić się do stabilności polityki surowcowej (Osiejewicz, 2018).

Projekt ustawy o PAG nie zmierza do likwidacji PIG-PIB. Zakłada on, że PAG będzie wykonywała zadania państwowej służby geologicznej i państwowej służby hydrogeologicznej, natomiast PIG-PIB – kontynuował działalność jako jednostka naukowa, działając na podstawie ustawy o instytutach badawczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 736 t.j.). PAG będzie się wpisywała w formułę funkcjonującą już w wielu państwach rozwiniętych, gdzie obok tradycyjnych zadań służby geologicznej coraz większą uwagę poświęca się także bezpieczeństwu surowcowemu zarówno w zakresie gospodarki własnymi zasobami, jak i dostępności do surowców poza granicami kraju, optymalizacji wykorzystania posiadanych surowców w całym cyklu życia, a także przeciwdziałaniu negatywnym zjawiskom gospodarczym i społecznym (również środowiskowym) eksploatacji surowców naturalnych. W ramach pełnienia funkcji państwowej służby geologicznej (obejmującej także zadania państwowej służby hydrogeologicznej) PAG będzie wykonywała szereg zadań państwa, takich jak: prowadzenie prac w zakresie utrzymania, poszerzania, poszukiwania i zagospodarowania bazy surowcowej; realizacja polityki surowcowej państwa oraz wypracowanie strategii, programów i polityk z nią związanych; prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w zakresie geologii oraz racjonalnej gospodarki zasobami przyrody nieożywionej, w tym nadawanie certyfikatów geoparkom; weryfikacja wycen informacji geologicznej; rekultywacja i zagospodarowanie gruntów Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub jednostek samorządu terytorialnego, przekształconych w wyniku robót geologicznych lub górniczych.

Na świecie można zaobserwować trend do tworzenia jednolitych, państwowych podmiotów wykonujących zadania w dziedzinie geologii i gospodarki surowcowej. Jak wynika z analizy aktów prawnych, na podstawie których działają służby geologiczne w innych państwach, forma agencji rządowej występuje również m.in.: w Belgii, Czechach, Danii, Finlandii, Norwegii, Wielkiej Brytanii, Australii, Republice Południowej Afryki i Japonii. W Stanach Zjednoczonych, Chinach, Kanadzie i na Litwie zada-

nia państwa z dziedziny geologii i gospodarki surowcowej są realizowane bezpośrednio przez administrację rządową. W Austrii, we Francji, na Łotwie oraz w Nowej Zelandii utworzono przedsiębiorstwa państwowe, nadzorowane przez administrację rządową i finansowane głównie ze środków budżetowych. Agencje funkcjonujące w Danii, Francji, Niemczech, na Litwie, na Łotwie, w Norwegii, w Słowenii, w Stanach Zjednoczonych, w Wielkiej Brytanii, Kanadzie i Australii koncentrują się nie tylko na zadaniach służby geologicznej – tworzeniu i udostępnianiu informacji geologicznej, lecz wspierają również realizację zadań państwa w zakresie gospodarki surowcowej, podobnie jak zakłada się to dla PAG. Powyższe potwierdza słuszność założeń przyjętych na użytek tworzenia PAG jako agencji wykonawczej i zaproponowanego dla niej zakresu zadań.

KONKLUZJE

W Polsce nie ma jeszcze instytucji, która – wyposażona w odpowiednie kompetencje, zasoby kadrowe i finansowe – kompleksowo zarządzałaby surowcami naturalnymi w imieniu i na rzecz państwa (Osiejewicz i in., 2017). Dotychczasowe rozwiązania prawne i instytucjonalne nie sprzyjają skutecznemu prowadzeniu polityki państwa w tym zakresie. W nowoczesnych modelach służby geologicznej coraz większą wagę, obok tradycyjnej geologii oraz gromadzenia i udostępniania informacji geologicznej, przykładą się do szeroko rozumianego bezpieczeństwa surowcowego. W wielu innych państwach służby geologiczne działają w ramach agencji rządowych, powołanych do realizacji zadań właściwej służby geologicznej bądź realizujących szerszy katalog zadań państwa. Większość z nich posiada własne zaplecze naukowe, dedykowane realizacji ich zadań i mające charakter badawczo-rozwojowy.

Jak wskazała Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli dotyczącej udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węgłowodórów, w tym gazu łupkowego, przeprowadzonej w 2017 r., celowym byłoby opracowanie długoterminowej strategii działań państwa w sektorze poszukiwawczo-wydobyczym. Przyczyniłoby się to do zwiększenia pewności funkcjonowania podmiotów gospodarczych oraz zachęcałoby je do aktywności w zakresie podejmowania inwestycji (NIK, 2017). Polski porządek prawny, w którym instytucji naukowej powierzono zadania państwowej służby geologicznej i państwowej służby hydrogeologicznej, nie przystaje bowiem do nowoczesnych standardów w tym zakresie. Utworzenie jednolitego, państwowego podmiotu wykonującego zadania państwa w dziedzinie geologii wpisze się w trend istniejący od lat w rozwiniętych państwach posiadających istotne zasoby surowcowe i stojących przed związanymi z tym wyzwaniem gospodarczymi i politycznymi. Zadania przewidziane dla służby geologicznej zostaną dzięki temu umieszczone w spójnej programowo i strukturalnie jednostce, skoncentrowanej wyłącznie na potrzebach sektora poszukiwawczo-wydobyczego oraz wyzwaniach w zakresie funkcjonowania państwa i gospodarki związanych z geologią. Taka organizacja zwiększy efektywność realizacji zadań geologicznych państwa, wykluczając dotychczasową konieczność powierzania poszczególnych zadań z tego obszaru różnym podmiotom gospodarczym i naukowym. Pozwoli też na klarowne i definitywne określenie odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań, znacznie ułatwi efektywny nadzór nad wykonywaniem zadań przez PAG

i wzmocni realizację polityki państwa w zakresie geologii oraz bezpieczeństwa geologiczno-surowcowego.

LITERATURA

- CILAK M. 2015 – Instytuty badawcze jako forma działalności naukowej i gospodarczej państwa – problematyka pozycji i formy prawnej. Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, 4 (3): 63–76.
- DEKRET Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 31 marca 1938 r. o państwowej służbie geologicznej. Dz.U. z 1938 r. Nr 22 poz. 193.
- DEKRET z dnia 3 lutego 1947 r. o państwowej służbie geologicznej. Dz.U. z 1947 r. Nr 17 poz. 68.
- DEKRET z mocą ustawy Rady Ministrów z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego. Dz.U. z 1947 r. Nr 66 poz. 415 ze zm.
- DEKRET z dnia 25 października 1948 r. o tworzeniu Głównych Instytutów Naukowo-Badawczych Przemysłu. Dz.U. z 1948 r. Nr 50 poz. 388.
- DEKRET z dnia 8 października 1951 r. o państwowej służbie geologicznej. Dz.U. z 1951 r. Nr 52 poz. 368.
- GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY 1989 – Jednostki badawczo-rozwojowe w 1988 r., Warszawa.
- JĘDRYSEK M.-O. 2008 – Od Komisji Kruszcowej do dziś – wybrane zagadnienia z punktu widzenia Głównego Geologa Kraju (2005–2007). [W:] Zagożdżon P., Madziar M., Dzieje Górnictwa – element europejskiego dziedzictwa kultury. Oficyna Wydaw. P.Wroc., Wrocław.
- MARCHEWKA-BARTKOWIAK K. 2011 – Agencje wykonawcze. Infos nr 17(109), Biuro Analiz Sejmowych, http://orka.sejm.gov.pl/wydbas-nsf/0/D16A32A470A32496C12578EA0042BBE4/%24File/Infos_109.pdf (dostęp 3.04.2018).
- MICHTA D. 2013 – Komentarz do art. 2 ustawy o instytutach badawczych. [W:] Michta D., Ustawa o instytutach badawczych. Komentarz. LexisNexis, Warszawa.
- NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI – Informacja o wynikach kontroli, Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węgłowodórów, w tym gazu łupkowego, 23 sierpnia 2017, KGP411.001.00.2016, Nr ewid. 151/2017/16/001/KGP.
- NIĘWĘGŁOWSKI A. 2010 – Wyniki prac badawczych w obrocie cywilnoprawnym. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- OBWIESZCZENIE Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2016 r. poz. 1131.
- OBWIESZCZENIE Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 kwietnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2018 r. poz. 799.
- OPINIA Rady Legislacyjnej z 26 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej. <https://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-26-stycznia-2018-r-o-projekcie-ustawy-o-polskiej-agencji-geologicznej> (dostęp 24.03.2018).
- OSIEJEWICZ J. 2016 – Harmonizacja prawa państw członkowskich Unii Europejskiej. C.H. BECK, Warszawa.
- OSIEJEWICZ J. 2018 – Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej. C.H. Beck, Warszawa.
- OSIEJEWICZ J., GREßLER W., MUCHA K. 2017 – International Encyclopedia for Energy Law – Poland. <https://www.kluwerlawonline.com/toc.php?area=Looseleafs&mode=bypub&level=4&values=Looseleafs~IEL+Energy+Law>. Kluwer Law International BV, Amsterdam.
- OSTROWSKI Z. 1968 – Badania naukowe i prace rozwojowe w gospodarce narodowej. Państw. Wydaw. Ekonom., Warszawa.
- PROJEKT ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12289805/12378473/12378474/dokument243919.pdf> (dostęp 6.05.2018).
- ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1921 r. w przedmiocie zatwierdzenia statutu Państwowego Instytutu Geologicznego. M.P. z 1921 r. Nr 65, s. 1.
- ROZPORZĄDZENIE Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 czerwca 1927 r. o Państwowym Instytucie Geologicznym. Dz.U. R. P. Nr. 65 poz. 574.
- ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie utworzenia stanowiska sekretarza stanu w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Dz.U. z 1996 r. Nr 21 poz. 97.
- ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie nadania Państwowemu Instytutowi Geologicznemu w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego. Dz.U. z 2009 r. Nr 45 poz. 363.
- RYKA W. 1989 – Dzieje Państwowego Instytutu Geologicznego. Kwart. Geol., 33 (1): 1–12.
- UCHWAŁA nr 391 Rady Ministrów z dnia 14 maja 1952 r. M.P. nr A-65 poz. 995.
- UCHWAŁA nr 505 Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1959 r. w sprawie organizacji państwowej służby geologicznej. M.P. 1960 nr 13 poz. 59.
- USTAWA z dnia 27 kwietnia 1949 r. o utworzeniu Urzędu Ministra Budownictwa. Dz.U. z 1949 r. Nr 30 poz. 216.
- USTAWA z dnia 8 stycznia 1951 r. o tworzeniu instytutów naukowo-badawczych dla potrzeb gospodarki narodowej. Dz.U. Nr 5 poz. 38.

- USTAWA z dnia 17 lutego 1961 r. o instytutach naukowo-badawczych. Dz.U. z 1961 r. Nr 12 poz. 60 ze zm.
- USTAWA z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych. Dz.U. z 2008 r. Nr 159 poz. 993 ze zm.
- USTAWA z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwa. Dz.U. z 1985 r. Nr 50 poz. 262.
- USTAWA z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie ustawy o prawie geologicznym. Dz.U. z 1991 r. Nr 31 poz. 129.
- USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 1991 r. Nr 31 poz. 129.
- USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2018 r. poz. 799 t.j.
- USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2001 r. Nr 110 poz. 1190.
- USTAWA z dnia 18 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2003 r. Nr 223 poz. 2219.
- USTAWA z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Dz.U. z 2004 r. Nr 173 poz. 1807.
- USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240.
- USTAWA z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych. Dz.U. z 2018 r. poz. 736 t.j.
- USTAWA z dnia 11 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 t.j. z późn. zm.
- USTAWA z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2013 r. poz. 1238.
- USTAWA z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2016 r. poz. 1991.
- USTAWA z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Dz.U. z 2017 r. poz. 60.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o instytutach badawczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2017 r. poz. 202.
- USTAWA z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym. Dz.U. z 2017 r. poz. 1089.
- USTAWA z dnia 25 maja 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2017 r. poz. 1215.
- USTAWA z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Dz.U. z 2017 r. poz. 1566.
- UZASADNIENIE do projektu nowelizacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, Sejm III kadencji, druk nr 1407: [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrDrukow.nsf/wgdruk/1407/\\$file/1407.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrDrukow.nsf/wgdruk/1407/$file/1407.pdf) (03.04.2018).
- UZASADNIENIE do projektu nowelizacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, Sejm IV kadencji, druk nr 2089: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\\$vAllByUnid/750CFC1A872782F2C1256DB-F006934AC/\\$file/2089.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/$vAllByUnid/750CFC1A872782F2C1256DB-F006934AC/$file/2089.pdf) (03.04.2018).
- UZASADNIENIE do projektu ustawy o instytutach badawczych, Sejm VI kadencji, druk nr 1629: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1629> (03.04.2018).
- UZASADNIENIE do projektu ustawy o Państwowej Agencji Geologicznej, <https://legislacja.rcl.gov.pl/dosc//2/12289805/12378479/12378480/dokument243921.pdf> (8.07.2018).
- WEPSIĘĆ W. 1987 – Organizacja i finansowanie działalności badawczo-rozwojowej [W:] Weralski M. (red.), System instytucji prawno-finansowych PRL. Tom IV: Instytucje socjalistycznych jednostek gospodarczych. Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wyd. PAN, Wrocław.