

Funkcjonowanie administracji geologicznej szczebla powiatowego wg stanu na 2006 r.

Kamilla Olejniczak*



Funkcjonowanie administracji geologicznej szczebla powiatowego regulują nie tylko przepisy ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, ale także prawne regulacje zawarte są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawie o samorządzie powiatowym, a procedurę administracyjną wydawania decyzji z zakresu geologii normują przepisy Kodeksu

postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 142 poz. 1592 ze zm.) starosta jest przewodniczącym zarządu powiatu. Starosta nie tylko kieruje bieżącymi sprawami powiatu czy reprezentuje powiat na zewnątrz, ale także w zakresie określonym ustawami, wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej (w tym przepisów *Prawa geologicznego i górniczego*). Zadania w zakresie geologii zgodnie z art. 101 pkt. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 późn. zm.) wykonują starostowie działający przy pomocy geologów powiatowych. Starostowie działają jako organ pierwszej instancji w sprawach należących do właściwości administracji geologicznej. Wyjątkiem od tej zasady są przypadki, kiedy to organem właściwym w sprawie jest marszałek województwa lub minister właściwy do spraw środowiska. Starosta w sprawach z zakresu administracji geologicznej posiada liczne kompetencje, a tym samym pełni ważną rolę w strukturze organów administracji geologicznej.

W celu ustalenia faktycznego stanu funkcjonowania administracji geologicznej, w 2006 r. na zlecenie Głównego Geologa Kraju prof. Mariusza-Oriona Jędryska zostały przeprowadzone przeze mnie we wszystkich powiatach (w tym miastach na prawach powiatu) konsultacje dotyczące stanu zatrudnienia, wykształcenia oraz wyposażenia powiatowej administracji geologicznej.

Stan zatrudnienia powiatowej administracji geologicznej w 2006 r., z uwzględnieniem wykształcenia i kwalifikacji

Na podstawie uzyskanych informacji z powiatów (w tym miast na prawach powiatu) ustalono, iż w 178 spośród nich zatrudnieni byli pracownicy administracji geologicznej z wykształceniem geologicznym. Ilość powiatów zatrudniających geologów powiatowych z wykształceniem geologicznym w stosunku do ogólnej liczby powiatów w kraju wyniosła 47%. W pozostałych 201 powiatach brak było zatrudnionych pracowników administracji geologicznej z wykształceniem geologicznym. Liczba powiatów nie zatrudniających geologów stanowiła 53 % ogólnej liczby powiatów w kraju (tab. 1, ryc. 1). Najmniejsza liczba zatrudnionych geologów w stosunku do liczby powiatów w danym województwie była w woj. warmińsko-mazurskim,

kujawsko-pomorskim, opolskim i zachodniopomorskim, a największa — w woj. małopolskim, lubuskim, dolnośląskim i śląskim (ryc. 2).

W 178 powiatach, zatrudniających rzeczywiście geologów, 2/3 spośród nich legitymowała się uprawnieniami geologicznymi, natomiast 1/3 geologów nie posiadała ich wcale. Najczęstszymi uprawnieniami, jakie posiadali geolodzy powiatowi, były uprawnienia kategorii III, V, VII. W tabeli 2 przedstawiono zestawienie liczby pracowników administracji geologicznej posiadających uprawnienia geologiczne z podziałem na poszczególne województwa. Z przeprowadzonej analizy wynika, że niewielka liczba geologów posiadała uprawnienia z zakresu nadzoru górniczego nad odkrywkowymi zakładami górniczymi.

Struktura organizacyjna

Strukturę organizacyjną starostwa określa regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego, który zgodnie z art. 35 Ustawy o samorządzie powiatowym uchwała rada na wniosek zarządu powiatu. W schemacie organizacyjnym starostwa geolodzy powiatowi (podobnie jak np. geodeci powiatowi) winni podlegać bezpośrednio staroście lub prezydentowi miasta na prawach powiatu.

Z uzyskanych informacji od pracowników administracji geologicznej szczebla powiatowego wynika, iż niewielka liczba geologów (około 10%) w strukturze organizacyjnej powiatu lub miast na prawach powiatu podlega bezpośrednio staroście lub prezydentowi. W przeważającej części pracownicy administracji geologicznej podlegają kierownikowi/naczelnikowi lub dyrektorowi wydziału ochrony środowiska, rolnictwa i leśnictwa, którzy z kolei stanowią ich bezpośrednich zwierzchników. Taki stan rzeczy powoduje, że najczęściej pracownicy administracji geologicznej samodzielnie nie wydają decyzji w imieniu starosty/prezydenta, mimo zapisu w *Prawie geologicznym i górniczym*, że sprawy z zakresu geologii załatwia starosta/prezydent, wspierany przez geologa powiatowego. Niewątpliwie wyegzekwowanie tego zapisu w praktyce jest trudne, ale jego wprowadzenie w życie usprawniłoby pracę administracji geologicznej. Z jednej strony podniosłoby to rangę wykonywanego zawodu, ponieważ posiada geologa powiatowego byłaby stanowiskiem samodzielnym, podlegającym bezpośrednio staroście, a z drugiej strony umożliwiłoby wyjście z tzw. drzewka zależności w urzędzie.

Wyposażenie administracji powiatowej (lokale, sprzęt, komputery, Internet, środki transportu)

Z analizy danych wynika, iż pracownicy administracji geologicznej mieli zapewnione miejsce pracy wyposażone w biurko, telefon i osobne szafy na dokumenty. Również w większości powiatów geolodzy mieli łatwy dostęp do komputerów i Internetu. Znaczna część pracowników administracji geologicznej nie miała problemu z dostępem do środków transportu, ale także zgłaszane były przypadki ograniczonego dostępu do samochodu służbowego, w tym

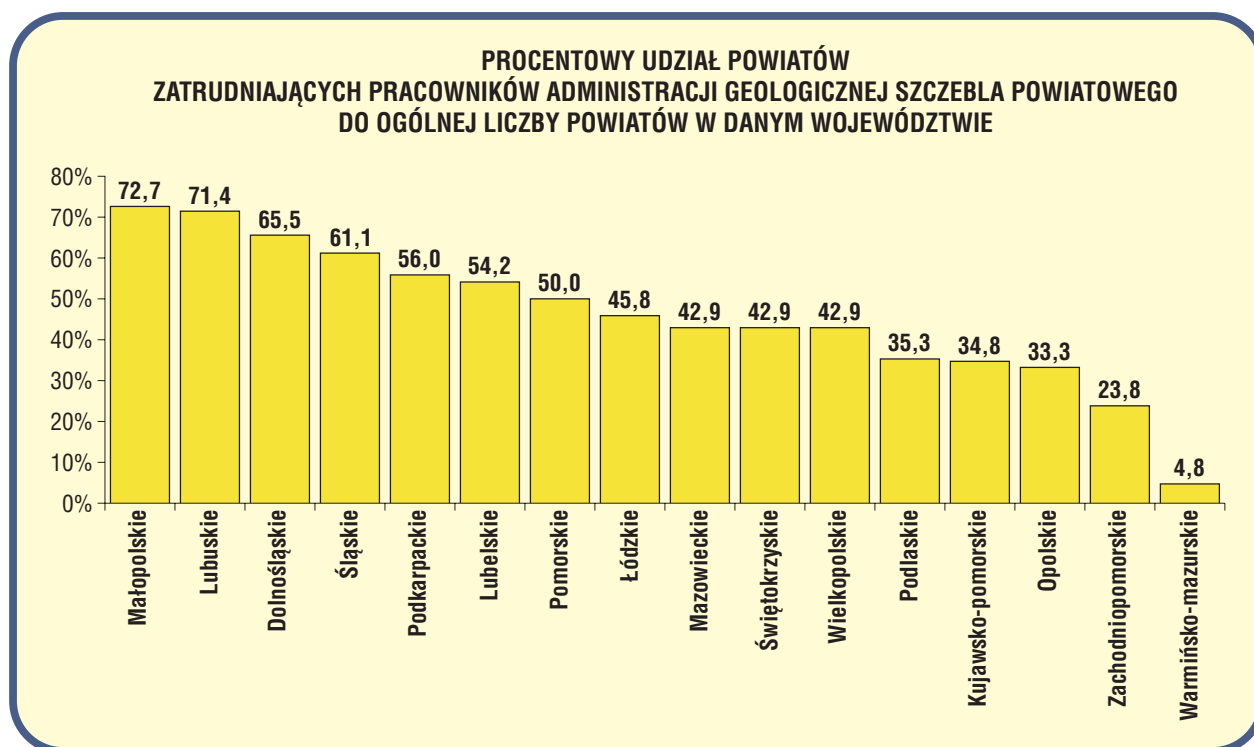
*Państwowy Instytut Geologiczny, ul. Rakowiecka 4, 00-975 Warszawa; kamilla.olejniczak@pgi.gov.pl

Tab. 1. Zestawienie liczby pracowników administracji geologicznej z wykształceniem geologicznym w podziale według województw. Wykonała K. Olejniczak (2006 r.)

Województwo	Liczba powiatów (w tym miast na prawach powiatu)	Liczba powiatów zatrudniających geologów	Liczba powiatów nie zatrudniających geologów
dolnośląskie	29	19	10
kujawsko-pomorskie	23	8	15
lubelskie	24	13	11
lubuskie	14	10	4
łódzkie	24	11	13
małopolskie	22	16	6
mazowieckie	42	18	24
opolskie	12	4	8
podkarpackie	25	14	11
podlaskie	17	6	11
pomorskie	20	10	10
śląskie	36	22	14
świętokrzyskie	14	6	8
warmińsko-mazurskie	21	1	20
wielkopolskie	35	15	20
zachodniopomorskie	21	5	16
Łączna liczba powiatów	379 (100%)	178 (47%)	201 (53%)

korzystania z własnych albo publicznych środków transportu. Z uzyskanych informacji wynika, że największy problem dotyczy pomieszczeń przeznaczonych dla powiatowego archiwum geologicznego. W przeważającej części powiatów (około 95%) brak jest osobnych pomieszczeń,

które stanowiłyby powiatowe archiwa geologiczne. Dokumenty stanowiące zbiory archiwum przeważnie przechowywane były w szafach. Większość geologów wyraziła pogląd, że problemy z przechowywaniem dokumentów pojawiają się za 2–3 lata, kiedy w większości



Ryc. 1. Wykres przedstawiający procentowy udział powiatów zatrudniających pracowników administracji geologicznej szczebla powiatowego do ogólnej liczby powiatów w danym województwie. Wykonała K. Olejniczak (2006 r.)

starostw zostaną zapełnione szafy z dokumentami, a brak będzie pomieszczeń, w których należy w odpowiednich warunkach przechowywać dokumenty.

Niewątpliwie największym problemem w starostwach i miastach na prawach powiatu jest brak środków finansowych na zakup map geologicznych, podręczników oraz na szkolenia. W większości powiatów brakowało podstawowych map geologicznych. Pracownicy administracji geologicznej mieli wyłącznie dostęp do map pochodzących z dokumentacji geologicznych, będących w zasobach powiatowego archiwum geologicznego lub będących w prywatnych zbiorach pracowników. Jedynymi podręcznikami, osiągalnymi w starostwach, były opracowania przesyłane bezpłatnie przez Ministerstwo Środowiska. Podobna sytuacja przedstawiała się z prenumeratą *Przełądu Geologicznego*. Tylko w nielicznych przypadkach jest on zamawiany systematycznie. Najczęściej jednak są to pojedyncze egzemplarze wydań specjalnych, które przesyłane były bezpłatnie przez Ministerstwo Środowiska, w związku z nowelizacją *Prawa geologicznego i górniczego*.

Z uzyskanych od pracowników administracji geologicznej informacji wynika, że pomimo siedmioletniej działalności administracji powiatowej, geolodzy mieli bardzo ograniczony dostęp do szkoleń z zakresu przepisów *Prawa geologicznego i górniczego*. Większość geologów nie uczestniczyła w żadnych szkoleniach z zakresu geologii i przepisów *Prawa geologicznego i górniczego*. Uczestnicy nielicznych szkoleń skarżyli się na stosunkowo wysokie koszty. W niektórych przypadkach geolodzy wojewódzcy (woj. małopolskie, wielkopolskie) przeprowadzali szkolenia dla geologów powiatowych z zakresu przepisów *Prawa*

geologicznego i górniczego z okazji nowelizacji ustawy. Pomimo, iż geolodzy wojewódzcy uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez Ministerstwo Środowiska, w większości przypadków uzyskane wiadomości nie zostały przekazane geologom powiatowym. Zdaniem geologów szkolenia są niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań przewidzianych ustawą oraz do podnoszenia kwalifikacji. Będą miały one także wpływ na sprawne funkcjonowanie administracji geologicznej szczebla powiatowego. Szkolenia pozwoliłyby na stworzenie wspólnego, jednolitego dla wszystkich geologów powiatowych, trybu postępowania w przypadku załatwiania spraw administracyjnych z zakresu przepisów *Prawa geologicznego i górniczego*. Najczęściej zgłaszanymi propozycjami szkoleń, w jakich chętnie uczestniczyliby geolodzy powiatowi, są szkolenia z zakresu udzielania koncesji, postępowania ze sprawami dotyczącymi nielegalnej eksploatacji kopalni, dostępu do informacji geologicznej, a także interpretacji przepisów *Prawa geologicznego i górniczego* również w kontekście innych przepisów prawa (np. prawa ochrony środowiska, wodnego, o odpadach, budowlanego). Także szkolenia w celu uzyskania uprawnień geologicznych. W powiatach, w których występują problemy osuwiskowe, geolodzy zgłaszali chęć uczestniczenia w szkoleniach teoretycznych i praktycznych z zakresu tego tematu.

Działania organizacyjne

W nadesłanych ankietach jednym z częściej zgłaszanych postulatów przez geologów powiatowych była chęć uczestniczenia w regularnych spotkaniach z geologami

Tab. 2. Zestawienie liczby pracowników administracji geologicznej szczebla powiatowego z uwzględnieniem kwalifikacji geologicznych z podziałem według województw. Wykonała K. Olejniczka (2006 r.)

Województwo	Liczba powiatów (w tym miast na prawach powiatu)	Liczba geologów	Liczba geologów posiadających uprawnienia geologiczne	Liczba geologów nie posiadających uprawnień geologicznych
dolnośląskie	29	19	15	4
kujawsko-pomorskie	23	8	7	1
lubelskie	24	13	8	5
lubuskie	14	10	7	3
łódzkie	24	11	10	1
małopolskie	22	16	8	8
mazowieckie	42	18	9	9
opolskie	12	4	0	4
podkarpackie	25	14	10	4
podlaskie	17	6	5	1
pomorskie	20	10	8	2
śląskie	36	22	14	8
świętokrzyskie	14	6	3	3
warmińsko-mazurskie	21	1	1	0
wielkopolskie	35	15	9	6
zachodniopomorskie	21	5	5	0
Łączna liczba	397	178	119	59

wojewódzkimi. Zdaniem większości geologów, celem takich spotkań powinna być wymiana doświadczeń, przepływ informacji, a także próba stworzenia jednolitego systemu postępowania w przypadku załatwianych spraw z zakresu przepisów *Prawa geologicznego i górniczego*, na terenie nie tylko jednego województwa, ale i całego kraju. Środowisko geologów powiatowych postulowało także organizowanie dorocznych, regionalnych spotkań geologów powiatowych z Głównym Geologiem Kraju. Zdaniem większości ankietowanych powinna nastąpić ściślejsza współpraca na wszystkich szczeblach administracji geologicznej. Uważają oni również, że lepsza współpraca z organami nadzoru górniczego ułatwiłaby pracę powiatowej administracji geologicznej. Jest to niezbędne do usprawnienia procesu wszelkich uzgodnień z Okręgowymi Urzędami Górniczymi oraz w celu skuteczniejszego nadzoru geologicznego nad zakładami górnictwami, do jakiego obowiązuje organy koncesyjne szczebla powiatowego ustawa. Analiza przesłanych ankiet wykazała, że wśród geologów powiatowych panuje przekonanie o pozostawieniu ich samym sobie, nie tylko brak jest aktywnego wsparcia oraz nadzoru ze strony bezpośrednich zwierzchników tj. starostów, ale nie ma także kompleksowej pomocy ze strony geologów wojewódzkich czy Ministerstwa Środowiska.

**Propozycje zmian w przepisach
Prawa geologicznego i górniczego dotyczące podziału
środków pochodzących z opłat eksploatacyjnych
oraz kar za nielegalną eksploatację kopalin**

Zmiany przepisów *Prawa geologicznego i górniczego* winny być przedmiotem dyskusji na wszystkich szczeblach administracji geologicznej, by służyły zarówno racjonalnej gospodarce złóż kopalin, jak również ochronie wód podziemnych. Pracownicy administracji geologicznej w przesłanych ankietach wyrazili pogląd, iż do tej pory nikt nie konsultował z nimi propozycji zmian w przepisach *Prawa geologicznego i górniczego*, które ułatwiłyby pracę administracji geologicznej szczebla powiatowego. Najczęściej postulowaną przez geologów propozycją zmiany w tych przepisach jest zmiana zapisu dotycząca podziału środków finansowych, pochodzących z kar za nielegalną eksploatację kopalin. Zgodnie z przepisami *Prawa geologicznego i górniczego* wszelkie sygnały dotyczące nielegalnej eksploatacji powinny być podstawą do wszczęcia przez starostę postępowania ustalającego, czy na danym terenie nastąpiła nielegalna eksploatacja kopalin. W przypadku stwierdzenia nielegalnej eksploatacji organy administracji geologicznej powinny być zobowiązane do wymierzenia podwyższonej opłaty eksploatacyjnej, zgodnie z art. 85 *Prawa geologicznego i górniczego*. Obecny podział środków pochodzących z tytułu kar w 40% zasila konto NFOŚiGW, a w 60% — konto gminy. Taki podział powoduje, że na rzecz powiatów nie wpływają żadne środki, a przecież to powiaty ponoszą wszelkie koszty związane z wymierzeniem kary. Niejednokrotnie koszty takiego postępowania są znaczne i dochodzą nawet do kilku tysięcy złotych, z uwagi na wysokie koszty np. pomiarów geodezyjnych czy powoływanych biegłych. Taki stan prawny powoduje, że starostom nie opłaca się podejmować żadnych działań związanych z nielegalną eksploatacją kopalin, ponieważ wszelkie koszty związane z prowadzonym postępowaniem ponosi powiat, a efekty pracy w postaci pieniędzy z tytułu kary i tak przechodzą na konto NFOŚiGW oraz gminy, która w żaden sposób nie łoży na

utrzymanie geologa powiatowego. Nie występuje zatem żaden bodziec finansowy, aby starostowie reagowali na przypadki nielegalnej eksploatacji kopalin.

Podobne zastrzeżenia, zgłaszane przez geologów powiatowych, dotyczyły podziału środków finansowych związanych z obowiązkiem uiszczania przez przedsiębiorców opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalin pospolitych. Obecnie pieniądze z takich opłat przechodzą w 60% na rzecz gminy i w 40% na konto NFOŚiGW. Taki podział środków powoduje, że ściągalność opłat jest niestety bardzo niska. Potwierdzeniem takiego stanu może być analiza wpłat dokonywanych przez przedsiębiorców z tytułu opłaty eksploatacyjnej. K Szamałek (2005) w artykule pt. *Analiza funkcjonowania nowego systemu opłaty eksploatacyjnej* ustalił, że wpłaty dokonywane w terminie przez przedsiębiorców, dla których organem koncesyjnym był starosta, były niskie i wynosiły niecałe 30%. A zaległości w opłatach wyniosły prawie 60%. Pomimo zgłoszenia przez prezesa zarządu NFOŚiGW tytułów egzekucyjnych na kwotę 39,8 tys. zł, urzędy skarbowe nie wyegzekwowały żadnych opłat. Natomiast wpłaty z kar za nielegalną eksploatację kopalin stanowiły zaledwie 19% należnych kwot. Wyższe wpływy z opłat za wydobywanie kopalin lub kar za nielegalną eksploatację kopalin pospolitych mogą być uzyskane jedynie wtedy, gdy część opłaty eksploatacyjnej zostanie skierowana na rzecz organu koncesyjnego. Środki finansowe pochodzące z opłat powiaty powinny przeznaczyć wyłącznie na zadania administracji geologicznej (wyjazdy w teren, pomiary geodezyjne, szkolenia, zakup podręczników i map itp.)

Kolejną, dość często postulowaną przez geologów zmianą w przepisach *Prawa geologicznego i górniczego*, jest zmiana polegająca na zmniejszeniu wskaźnika stosowanego przy naliczaniu podwyższonej opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopalin bez koncesji. Obniżenie stawki naliczanej kary poprawiłoby jej ściągalność, a zatem i jej skuteczność. Obecna osiemdziesięciokrotna stawka kary jest bardzo wysoka, co za tym idzie jest trudna do wyegzekwowania przez starostę.

Podsumowanie

Jednym z głównych powodów źle funkcjonującej administracji geologicznej szczebla powiatowego jest niewywiązywanie się starostów z nałożonych zadań z zakresu przepisów *Prawa geologicznego i górniczego*. Z analizowanych danych wynika, iż starostowie wykazują szczególnie brak troski w zakresie zatrudniania osób bezpośrednio odpowiedzialnych za nadzór i kontrolę w przestrzeganiu przepisów *Prawa geologicznego i górniczego*. W powiatach nie zadbano o właściwe zatrudnienie zarówno ilościowe, potrzebne do należytego wykonywania nadzoru, jak i odpowiednie kwalifikacje kadr, mogących w należyty sposób sprawować nadzór geologiczny. Ilościowy stan zatrudnienia w administracji geologicznej szczebla powiatowego w poszczególnych województwach, w porównaniu do ilości złóż eksploatowanych i udokumentowanych na terenie danego województwa, powinien stanowić podstawę do określenia stanu zatrudnienia w jednostkach państwowej administracji geologicznej szczebla powiatowego. Analiza zatrudnionych w powiatach kadr pod względem posiadanych kwalifikacji wykazała, że przeważająca liczba osób, zajmująca się sprawami z zakresu *Prawa geologicznego i górniczego*, nie legitymowała się kwalifikacjami wymaganymi przez przepisy. Głównymi kwalifikacjami pracowników

zatrudnionych w starostach były te zdobyte na studiach uniwersyteckich, bądź Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie o specjalności geologicznej. Niektórzy z pracowników posiadali także uprawnienia branżowe np. w zakresie projektowania, dokumentowania prac i badań geologicznych czy górniczych. Niestety w ponad połowie powiatów osoby nie posiadające wykształcenia geologicznego (a posiadające wyższe wykształcenie rolnicze, geograficzne, ochrony środowiska, leśnicze czy w skrajnych przypadkach filozofii przyrody, zootechniki lub tylko z przygotowaniem administracyjnym) mają w swoim zakresie obowiązków zadania z zakresu przepisów *Prawa geologicznego i górniczego*. Taki stan rzeczy powoduje, że brak jest skutecznej ochrony i właściwego gospodarowania nieodnawialnymi bogactwami naturalnymi, do których należą także kopaliny pospolite. O nieprawidłowej gospodarce w tym zakresie świadczą liczne przypadki wydobywania kopaliny pospolitych bez koncesji pod pozorem budowy stawów rybnych, regulacji rzek, niwelacji terenu lub bez właściwego naliczania i uiszczania opłat eksploatacyjnych, pomimo że organy koncesyjne powinny na bieżąco weryfikować informacje nadsyłane do urzędów w celu naliczania opłat. Starostowie tylko w nielicznych przypadkach korzystają z możliwości dyscyplinowania poprzez nakładanie kar pieniężnych zgodnie z art. 85 p.g.g. Taka sytuacja powoduje, że liczne są przypadki nie przestrzegania przez przedsiębiorców wymogów ochrony środowiska i niewłaściwie prowadzona jest rekultywacja terenów górniczych. Niestety podstawową przyczyną jest brak instytucjonalnego nadzoru geologicznego nad procesem wydobywania kopaliny

oraz niedoskonałości obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie. Szczupłość oraz niedostateczne wykształcenie kadr zatrudnionych w powiatowej administracji geologicznej mają istotny wpływ na jakość sprawowanego nadzoru w zakresie przestrzegania przepisów *Prawa geologicznego i górniczego*. Dla usunięcia istniejących nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji geologicznej szczebla powiatowego niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do zmian w przepisach prawa geologicznego oraz jego skuteczne egzekwowanie. Celowe jest także rozważenie wzmocnienia administracji geologicznej zarówno pod względem ilości etatów, jak i kwalifikacji pracowników.

Literatura

- KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1099 ze zm.)
KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483)
OLEJNICZAK K 2006 *Funkcjonowanie administracji geologicznej szczebla powiatowego*. Ministerstwo Środowiska
SZAMAŁEK K. 2005 *Analiza funkcjonowania nowego systemu opłaty eksploatacyjnej*. Przegl. Geol., vol. 53, nr 4
USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.)
USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.)
USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 142 poz. 1592 ze zm.)
USTAWA z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 142 poz. 1593 ze zm.)