

NADMIERNA DEREGULACJA DOSTĘPU DO ZAWODÓW GEOLOGICZNYCH

EXAGGERATED DEREGULATION OF THE ACCESS TO THE GEOLOGICAL PROFESSIONS

Jerzy Górecki, Jacek Mucha, Edyta Sermet – WGGiOŚ, AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków

W dniu 31 marca 2016 roku weszła w życie ustawa ułatwiająca dostęp do zawodu geologa, wprowadzająca zasadnicze zmiany w art. 50-52 Prawa geologicznego i górniczego. W tym samym terminie zaczęło obowiązywać rozporządzenie wykonawcze Ministra Środowiska w sprawie kwalifikacji w zakresie geologii. Obniżenie wymagań odnośnie wykształcenia oraz skrócenie wymiaru i zakresu wymaganej praktyki zawodowej może się odbić negatywnie na jakości wszelkich prac geologicznych, zwłaszcza dokumentowania geologicznego. Zbytnie ułatwienie dostępu do regulowanego zawodu geologa nie podnosi prestiżu tej grupy zawodowej.

Słowa kluczowe: III tranza deregulacji, zawód geolog

On 31 March 2016 an act facilitating the access to the profession geologist came into effect. This act implemented essential changes in art. 50-52 of geological and mining law. In the same time an implementation regulation of the Minister of the Environment came into force on the classification in geology. Lowering requirements in relations to educating and shortening traineeship can affect adversely the quality of all geological works, of especially geological reporting. Excessive facilitating the access to the governed profession of the geologists won't raise the prestige of this professional group.

Keywords: 3rd tranche of the deregulation, profession geologist

Wstęp

Deregulacja oznacza zmniejszenie oddziaływania państwa na ekonomiczną sferę kraju, między innymi poprzez ułatwienie dostępu do wykonywania niektórych zawodów. W naukach prawnych rozumie się pod tym pojęciem bądź całkowitą likwidację, bądź ograniczenie kontroli państwowej, a więc liberalizację istniejących regulacji [2].

Stopień deregulacji powinien być dostosowany do specyfiki zawodów. Ułatwienie dostępu do nich może oznaczać zwiększenie konkurencji na rynku profesjonalnych usług i tym samym pozytywny wpływ na rynek pracy. W przypadku wielu zawodów regulowanych istnieje jednak niebezpieczeństwo spadku jakości usług spowodowanego nadmiernym obniżeniem wymagań w zakresie profesjonalnego przygotowania do pełnienia obowiązków zawodowych. Przesadna deregulacja może ponadto sprzyjać ograniczeniom w przestrzeganiu norm etyki zawodowej. W interesie publicznym zakres normowania kwalifikacji (również w związku z deregulacją) nie powinien być „drogą na skróty” do realizacji zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu określonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP [1,7].

W latach 2013-2015 Sejm RP przyjął kilka Ustaw o zmianie Ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych. Deregulacją objęto około 250 zawodów z różnych branż i podlegających różnym resortom. Zmiany przyjęły różną formę likwidacji zbyt wysokich i nieuzasadnionych barier dostępu do zawodów, łącznie z objęciem niektórych profesji całkowitą deregulacją. Najobszerniejszą z dotychczasowych Ustaw deregulacyjnych była tzw. III tranza deregulacji, wprowadzająca łatwiejszy dostęp do 101 zawodów, w tym 20 górniczych oraz związanych z geologią.

Zawód geolog w III transzy deregulacji

W dniu 31 marca 2016 roku weszły w życie – po sześciu miesiącach *vacatio legis* – przepisy Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie Ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów [10], w części dotyczącej zmian w Ustawie Prawo geologiczne i górnictwo (PGG) [9]. Ustawę znaną pod nazwą tzw. III transzy deregulacji, przyjął Sejm RP VII kadencji, a podpisał Prezydent Andrzej Duda.

Zmiany w kwestii kwalifikacji w zakresie prac geologicznych, właściwości organów i wymagań kandydatów dotyczą art. 50-52 w Dziale IV R. 1 PGG. Zgodnie z delegacją ustawową, na podstawie art. 69 Ustawy PGG [9] Minister Środowiska określił w drodze rozporządzenia z dnia 30 marca 2016 roku szczegółowe wymagania regulujące kwalifikacje w zakresie geologii [6]. Rozporządzenie to zastąpiło i rozszerzyło przepisy wcześniej obowiązującego Rozp. Min. Środ. z dnia 16 grudnia 2011 roku [5]. Przyjęte regulacje sięgają – naszym zdaniem – zbyt głęboko w ułatwienie dostępu do wykonywania zawodu geologa. Sugerowana konieczność zwiększenia konkurencji na rynku usług geologicznych i skrócenia drogi do uzyskania uprawnień (tzw. stwierdzenia posiadania kwalifikacji) może odbić się już za kilka lat negatywnie na jakości prac, zwłaszcza w zakresie dokumentowania geologicznego. Art. 50 ust. 1 PGG otrzymał brzmienie: „Osoby wykonujące czynności polegające na wykonywaniu, dozorowaniu i kierowaniu pracami geologicznymi, z wyjątkiem badań geofizycznych innych niż badanie sejsmiczne i geofizyki otworowej, są zobowiązane posiadać kwalifikacje w zawodzie geolog określone ustawą”. Kuriozalność dalszych napisów polega na tym, że aby zostać geologiem uprawnionym nie trzeba bezwzględnie, w skrajnym przypadku ukończyć

studiów geologicznych. Tradycyjnie uważa się, że zawód geologa jest uzyskiwany po ukończeniu studiów wyższych w dziedzinie geologii lub nauk geologicznych, zapewniających wszechstronne przygotowanie w zakresie „sztuki geologicznej”. Bez podstawowych nauk geologicznych (od geologii dynamicznej, kartografii geologicznej i in., aż po naukę o złożach) i wielu przedmiotów z zakresu geologii i geofizyki stosowanej, a także bez przygotowania interdyscyplinarnego (górnictwo, wiertnictwo, geologia) sylwetka zawodu geologa wydaje się wyraźnie wypaczona.

Ustawa nie zmieniła zasadniczo kategorii kwalifikacji, choć zrezygnowano z kategorii X (kierowanie i wykonywanie w terenie badań geofizycznych wraz z projektowaniem i dokumentowaniem tych badań z wyjątkiem badań sejsmicznych i geofizyki wiertniczej) a dotychczasowe kategorie XI i XII zastąpiono kategorią XIII.

Pomijając na razie problem wymaganej praktyki zawodowej, zwracamy uwagę na pojęcie zakresu ukończonych studiów wyższych przy staraniu się o stwierdzenie kwalifikacji w kategoriach I-IX. O wystarczalności wykształcenia w zakresie poszczególnych kategorii decydują najlepiej specjalności powoływanych decyzjami senatów Uczelni (przykładowo: geologia i prospekcja złóż, geologia górnicza i poszukiwawcza, geologia naftowa, hydrogeologia i geologia inżynierska, geologia górnicza). Bardziej dyskusyjny jest zapis o ukończeniu kierunku studiów. Bez wątplenia studia na kierunku geologia (sześć Uniwersytetów) dają wystarczającą wiedzę w zakresie nauk geologicznych, ale na kierunku górnictwo i geologia (trzy uczelnie techniczne i ich „piony górnicze”) – już nie zawsze. Na jakiej podstawie stwierdza się, że dany kierunek studiów umożliwia nabycie wiedzy geologicznej? Ustawodawca dopuszcza jednoznacznie potwierdzenie nabycia wiedzy i umiejętności w zakresie nauk geologicznych także po innych studiach, używając spójnika „lub” (wyrażającego możliwą wymiennosc albo wzajemne wyłączenie się zdań). Chodzi o zdanie „,[lub] studia, które obejmowały co najmniej dwie nauki geologiczne w zakresie wnioskowanej kategorii, pozwalające na uzyskanie przynajmniej 6 punktów ECTS lub obejmujących przynajmniej 60 godzin kształcenia”. To stwierdzenie budzi największe zastrzeżenia. Jakże to mogą być studia?

Wątpliwości nie rozwiewa rozporządzenie wykonawcze [6]. Zniesiony został bezwzględny obowiązek ukończenia (po studiach innych niż na kierunkach geologicznych) studiów podyplomowych z zakresu wnioskowanej kategorii. Ukończenie co najmniej dwusemestralnych studiów podyplomowych przekłada się jedynie na skrócenie wymiaru i zakresu praktyki zawodowej. Jest prawie pewne, że nastąpi spadek zainteresowania studiami podyplomowymi i Uczelnie będą ograniczać tę formę doksztalcenia, z której korzystają często również doświadczeni geolodzy o uznanych kwalifikacjach zawodowych. Szczególnie szkodliwe może być ułatwienie dostępu do zawodu geologa poprzez przyspieszenie rozpoczęcia oraz skrócenie wymiaru i zakresu wymaganej praktyki zawodowej. Czy student po czwartym semestrze studiów albo tuż po rozpoczęciu studiów wyższych drugiego stopnia jest przygotowany na rozpoczęcie praktyki? Czy może realnie i efektywnie pogodzić studia stacjonarne z udziałem w wykonywaniu dozoru prac geologicznych w terenie i sporządzaniu projektów robót geologicznych bądź dokumentacji geologicznych?

Zbyt krótki wydaje się okres praktyki zawodowej. Ma on wynieść dwa lata dla absolwentów studiów geologicznych i trzy

lata dla osób kończących inne studia umożliwiające nabycie wiedzy i umiejętności w zakresie nauk geologicznych. W tym czasie osoba starająca się o stwierdzenie kwalifikacji w zakresie danej kategorii powinna potwierdzić udział w sporządzaniu różnych opracowań, np. dla kategorii II – dwóch projektów robót geologicznych i trzech dokumentacji geologicznych albo po studiach „innych” trzech projektów robót geologicznych i czterech dokumentacji geologicznych. Wymagany jest także przynajmniej trzymiesięczny udział w wykonywaniu dozoru lub kierowaniu w terenie robotami geologicznymi. Co to znaczy „udział w sporządzaniu projektów i dokumentacji oraz w pracach terenowych?” w jakiej formie trzeba to udowodnić (zawarte umowy, świadectwa pracy, pisemne zakresy obowiązków, itp.)?

Teoretycznie przystąpienie do egzaminu uprawnieniowego może nastąpić po otrzymaniu dyplomu ukończenia jednolitych studiów magisterskich lub studiów drugiego stopnia (bo był wystarczający czas na praktykę zawodową), co wydaje się rozwiązaniem absurdalnym. Optymalny okres praktyki zawodowej nie powinien być krótszy niż 4-5 lat.

Warto wiedzieć, że osoba ubiegająca się o tytuł zawodowy geologa europejskiego (zapewniający swobodne uprawianie zawodu w Unii Europejskiej) musi m. in. udowodnić ukończenie co najmniej 4-letnich studiów geologicznych i 8 lat praktyki zawodowej. Takie podejście sprzyja podniesieniu jakości usług geologicznych na bazie dobrego przygotowania profesjonalnego i przestrzegania norm etycznych w działalności zawodowej.

Ochrona interesów zawodu geologa w Polsce i UE

Tryb stwierdzania kwalifikacji w zakresie geologii odbiega w Polsce od regulacji stosowanych w innych krajach europejskich [8]. Zawód geolog należy do zawodów regulowanych, definiowanych jako działalność zawodowa, której podjęcie i wykonywanie wymaga posiadania specjalnych kwalifikacji. W przeciwieństwie do większości krajów UE, w Polsce egzaminy kwalifikacyjne przeprowadzają organy państwa. Zbliżone formy nadawania uprawnień znane są z Włoch, Hiszpanii, w kilku krajach (m. in. w Wielkiej Brytanii, Francji, Belgii i Irlandii) kwalifikacje geologa potwierdzają niezależne korporacje (stowarzyszenia) geologiczne, choć uprawnienia nie są obligatoryjne. W wielu innych krajach (Niemcy, kraje skandynawskie) zawód geologa może wykonywać każdy (całkowita deregulacja – o wyborze geologa decyduje klient) ważną formą prawnej ochrony zawodu i zarazem wymuszenia minimalnego poziomu przygotowania profesjonalnego jest przyznawanie tytułu zawodowego geologa europejskiego [8, 11]. Tytuł nadaje Europejska Federacja Geologów (EFG) tym osobom, o wysokim stopniu kompetencji, które należą równocześnie do organizacji narodowej będącej członkiem EFG, tzn. w Polsce – do Polskiego Towarzystwa Geologicznego. Dokonane u nas ostatnio obniżenie wymagań przed przystąpieniem do egzaminu państwowego nie będzie sprzyjać ani poprawie jakości usług geologicznych, ani kształtowaniu prawidłowych podstaw etycznych niezbędnych w sferze odpowiedniego dokumentowania i zagospodarowania złóż bądź innych czynności uprawnionego geologa [3, 4]. Czy ewaluacja efektów deregulacji (analiza wyników egzaminów) wystarczy do oceny skuteczności przyjętych rozwiązań?

Zawód geologa nie jest w Polsce formalnie zawodem zaufania publicznego. Wprawdzie uważa się, że różnice w pojęciach

„zawód zaufania publicznego”, „zawód regulowany” czy „wolny zawód” mają charakter etymologiczny, ale fundamentem określającym cechy zawodu zaufania publicznego jest przepis art. 17 ust. 1 Konst. RP [1]. Przepis ten mówi o tworzeniu samorządów zawodowych, które powinny sprawować pieczę nad należywym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Polscy geolodzy takiego samorządu tchreprezentującego nie mają. Warto dodać, że zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2007 r. (K41/05) wykonywanie zawodu zaufania publicznego ma być określone dodatkowo normami etyki zawodowej.

Podsumowanie

Ułatwienie dostępu do wykonywania określonych prac geologicznych może nie spełnić oczekiwanych rezultatów. Zwiększenie konkurencyjności i spadek cen usług geologicznych nie przełożą się w większości przypadków na podniesienie poziomu usług geologicznych. Obniżenie wymagań w kwestii

standardów wykształcenia geologicznego, skrócenie wymiaru i zakresu praktyki zawodowej oraz spadek rangi studiów podyplomowych są czynnikami grożącymi zmniejszeniu zaufania społecznego do geologów. Nawet praktyczne wyniki egzaminów państwowych nie mogą realnie gwarantować poprawności działań zawodowych. Słabsze przygotowanie profesjonalne stwarza niebezpieczeństwo popełniania błędów niewiedzy bądź ignorancji.

Nazywając ostatnią deregulację zbyt nadmierną, poddajemy pod dyskusję celowość dalszego nadawania uprawnień na drodze egzaminu państwowego w praktykowanym kształcie. Skuteczniejszą formą troski o zaufanie publiczne wobec geologów byłoby utworzenie samorządu zawodowego, który m. in. potwierdzałby kwalifikacje zawodowe. Warto także zabiegać o zwiększenie dostępu polskich geologów do tytułu zawodowego geologa europejskiego. Droga podnoszenia kwalifikacji aż do poziomu „competent persons” wiedzie poprzez staranne studia geologiczne i rzetelną praktykę zawodową.

Literatura

- [1] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483
- [2] Krasnowolski A.: Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane i wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy. Opr. Tem. OT-625, Kancelaria Senatu RP, 2013
- [3] Nieć M.: Problemy geologicznego dokumentowania złóż kopalin stałych. Wyd. IGSMiE PAN, Kraków, 2011
- [4] Nieć M.: Problemy etyczne w dokumentowaniu i zagospodarowaniu złóż, relacje między dokumentacją geologiczną projektem zagospodarowania złóż oraz poprawności ich wykorzystania. Górn. Odkryw. Nr 2, s. 5-8, 2013
- [5] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie geologii. Dz. U. z 2011, nr 275, poz. 1629
- [6] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie geologii. Dz. U. z 2016 r. poz. 425
- [7] Schwarzwald H.: Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz t. 1. Wyd. „Salome”, Wrocław 2012
- [8] Szamałek K.: Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami naturalnymi. Wyd. Nauk. PWN, Warszawa, 2007
- [9] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Dz. U. z 2015 r. poz. 196, 1272, 1505 oraz z 2016 r., poz. 266
- [10] Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów. Dz. U. z 2015 r. poz. 1505
- [11] Wilk Z.: European geologist – kto to jest i jak nim zostać. Przegl. Geol., vol. 45, nr 10, s. 962-965, 1997



Kopalnia Suków

fot. z arch. Kopalni