

Miejsce geologii w strukturze administracji rządowej oraz jej relacje z działami administracji i gałęziami gospodarki

Sławomir Mazurek¹



In search of optimal placement of geology in the government administration and in relation to other sectors of the administration and economy. *Prz. Geol.*, 67: 867–873.

Abstract. Senior members of the Polish geological and mining community have appealed for discussion on the main challenges facing the geology and mining sectors after thirty years of the political and economic transformation in the country. A key issue is the proper place of geology in the government administration and in relation to other administrative entities and sectors of the national economy. This article attempts to provide an answer to this issue. It presents the results of a brief analysis of the most important laws defining the role of geology, as well as strategies, policies and government plans regarding the geology and mining as well as the resource management. Shortcomings in efficient functioning of the geological administration and inconsistencies in regulations are critically assessed. A diagnosis is made and a possible solution proposed, including a change in placement of geology in the government administration. The author also proposes a broader concept of management of subsurface resources as a single coherent field.

Keywords: geology, government administration, diagnosis, challenges for future, solutions

Niniejszy artykuł napisano w odpowiedzi na *Apel w sprawie podjęcia dyskusji o aktualnych problemach polskiej geologii i górnictwa* (Apel, 2019), wystosowany przez grupę profesorów geologii z różnych krajowych instytucji. Tekst ten może stanowić materiał wyjściowy do prac zespołu geologów powołanego *ad hoc* po wystosowaniu apelu.

STAN OBECNY

Jeśli optymalizacja, z samej definicji, prowadzi do najlepszego (tzn. optymalnego) rozwiązania, to na wstępie niezbędne jest zweryfikowanie obecnego stanu prawnego w dziedzinie geologii i górnictwa – czy można uznać, że jest on optymalny?

Ustawa o działach administracji rządowej

W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 945) geologia została wymieniona tylko w jednym dziale – środowisko, ale w kilku innych występują obszary powiązane bezpośrednio i pośrednio z geologią. Są to:

- Dział 1a) budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo – dział utworzono 27 listopada 2015 r., kieruje nim minister inwestycji i rozwoju;
- Dział 2a) energia – obejmuje on sprawy energii, surowców energetycznych i paliw – dział utworzono 27 listopada 2015 r., kieruje nim minister energii.
- Dział 6) gospodarka wodna – utworzony 1 kwietnia 1999 r. Do 9 stycznia 2018 r. kierował nim minister środowiska, a po tej dacie – minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej;
- Dział 6a) gospodarka złożami kopalin – utworzony 27 listopada 2015 r. Kieruje nim minister energii.

□ Dział 23) środowisko – utworzony 1 kwietnia 1999 r., Od początku jest w gestii ministra środowiska.

Art. 9.1 ustawy o działach administracji rządowej ministrowi inwestycji i rozwoju oddaje w kompetencje m.in.:

- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne;
- geodezję i kartografię;
- infrastrukturę informacji przestrzennej;
- budownictwo.

Art. 7a ust. 2 przedmiotowej ustawy w kompetencje ministra właściwego ds. energii oddaje w szczególności m.in. (katalog otwarty):

- politykę energetyczną państwa oraz udział w kształtowaniu polityki energetycznej UE;
- bezpieczeństwo energetyczne kraju, w tym bezpieczeństwo dostaw energii, surowców energetycznych i paliw;
- inicjowanie, koordynowanie i nadzorowanie współpracy międzynarodowej w dziedzinie energii, surowców energetycznych i paliw oraz w pracach organów UE;

Minister właściwy ds. energii sprawuje nadzór nad prezesem Wyższego Urzędu Górniczego (WUG), choć na stronie Ministerstwa Energii widnieje zapis o sprawowaniu tego nadzoru przez ministra sprawującego nadzór nad gospodarką złożami kopalin – na podstawie §1 ust. 5 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii* (Dz.U. z 2015 r., poz. 2087).

Natomiast w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o działach administracji rządowej ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej oddano takie sprawy (w katalogu zamkniętym), jak:

- funkcjonowanie państwowej służby hydrogeologicznej (z wyłączeniem zagadnień monitoringu i jakości wód podziemnych).

¹ Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, ul. Rakowiecka 4, 00-975 Warszawa; slawomir.mazurek@pgi.gov.pl

Warto zauważyć, że w artykuł 11 ust. 2 przedmiotowej ustawy wskazano nadzór tego ministra nad Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMiGW), natomiast nazwa Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego (PIG-PIB), w którym funkcjonuje państwowa służba hydrogeologiczna, nie jest nigdzie wymieniona w tekście tej ustawy, podobnie jak nie występuje w tej ustawie pojęcie państwowa służba geologiczna, choć jest wymieniana państwowa służba hydrogeologiczna.

Zgodnie §1 ust. 2 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej* (Dz.U. z 2017 r., poz. 2087) minister ten kieruje 4 działami administracji rządowej, m.in. gospodarka wodną (§1 ust. 2, pkt 2).

Na podstawie art. 11a ustawy o działach administracji rządowej dział gospodarki złożami kopalini obejmuje m.in. (katalog zamknięty):

- prowadzenie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, w obszarze objętym wydobywaniem;
- uzgadnianie koncesji na wydobywanie, udzielonych przez ministra właściwego ds. środowiska, w zakresie kopalini objętych własnością górnictw Skarbu Państwa (warto zwrócić uwagę, że katalog kopalini wymieniony w tirecie pierwszym zawiera się w całości w treści tiretu drugiego, dotyczącego własności górnictw z art. 10.1. *Prawa geologicznego i górnictwa* – z tym, że ustawodawca usunął w tirecie pierwszym rudy metali);
- współpracę w nadzorze nad wydobywaniem kopalini, o których mowa w punkcie (tirecie) pierwszym (konsekwencja zapisów o braku nadzoru tego ministra nad górnictwem rud metali – choć posiada siły i środki do prowadzenia tego nadzoru);
- kwalifikacje w zakresie górnictwa;

Na stronie internetowej Ministerstwa Energii widnieje zapis, że do kompetencji tego ministra należy udział w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w zakresie gospodarki złożami kopalini.

Art. 28 ustawy o działach administracji rządowej stanowi, że dział środowisko obejmuje m.in. sprawy (w katalogu zamkniętym):

- ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów;
- ochrony przyrody [...] i innych tworów przyrody;
- geologii;
- gospodarki zasobami naturalnymi;
- kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska.

Podobnie jak w art. 11 ustawy o działach administracji rządowej (dotyczący działu gospodarka wodna) również w art. 28 (dotyczący działu środowisko) nie został wymieniony ani PIG-PIB, ani państwowa służba geologiczna – w art. 28 ust. 3 zapisano, że minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, głównym inspektorem ochrony środowiska, Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także Państwowym Gospodar-

stwem Leśnym *Lasy Państwowe* (PIG-PIB nie został także wymieniony w załączniku do *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego działania Ministra Środowiska* (Dz.U. z 2018 r., poz. 96), stanowiącym wykaz organów podległych ministrowi środowiska lub przez niego nadzorowanych). Pomimo tego, jeśli w ramach działań środowiska geologów i górników, prowadzonych w odpowiedzi na *Apel...* (2019), mielibyśmy określić optymalne miejsce geologii w strukturach administracji państwowej (rządowej), to literalnie można stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym miejsce to jest określone i przypisane do działu środowisko.

Warto też zwrócić uwagę na to, że rozumienie zapisanego w prawie terminu *geologia* jest dużym uproszczeniem i hermetyzacją tej dziedziny, nawet jeśli użyto sformułowania *zasoby naturalne* (Ustawa, 1997). Kiedy jednak postrzegamy geologię szerzej, jako obszar gospodarczy i warunek *sine qua non* dla górnictwa, które z kolei w procesach gospodarczych poprzedza przeróbkę i przetwórstwo kopalini (w takim ujęciu również hutnictwo i energetykę, przemysł cementowy itp.), co jest związane z podstawą funkcjonowania wytwórczej części gospodarki państwa, a także innych niezwykle ważnych obszarów – rolnictwa (nawozy), gospodarki przestrzennej, budownictwa (materiały budowlane), zaopatrzenia w wodę itd., to niezbędne jest właściwe (optymalne) ułożenie kompetencji poszczególnych ministrów w ramach działów administracji rządowej. Zanim jednak zostanie zweryfikowana pozycja geologii i, ewentualnie, nastąpi zmiana jej definicji, niezbędne jest sporządzenie analizy funkcjonowania administracji geologicznej i związanych z nim uwarunkowań oraz konsekwencji dla właściwego i sprawnego działania państwa w tym obszarze, a wcześniej należy dokonać krótkiego przeglądu oczekiwań wobec geologii gospodarczej, zapisanych w najważniejszych krajowych dokumentach strategicznych.

Miejsce geologii w strategicznych dokumentach państwa

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) została przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. i jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju (Strategia, 2017). Jest obowiązującym i kluczowym dokumentem państwa odnośnie średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. W strategii tej, w dziale dotyczącym środowiska wśród obszarów wpływających na osiągnięcie celów zapisano (str. 57), że: *konieczna jest także integracja planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz racjonalnego gospodarowania zasobami, w tym w szczególności wodą i zasobami Ziemi*. Warto zwrócić uwagę, że w tym jednym lakonicznym zapisie sformułowano relacje pomiędzy następującymi działami administracji i gospodarki:

- planowanie przestrzenne – trzy działy: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo;
- rozwój społeczno-gospodarczy – dwa działy: gospodarka oraz rozwój regionalny;
- racjonalne gospodarowanie zasobami – dział środowisko, choć można by go uznać również za dział

gospodarki złożami kopalin – w tym w szczególności wodą (dział gospodarka wodna) i zasobami Ziemi (dział środowisko).

Co świadczy o tym, że niełatwo jest przypisać geologię jednemu działowi lub ministrowi.

Jak wynika z listy sektorów strategicznych (str. 68), ani geologii, ani górnictwa nie zaliczono do sektorów strategicznych, a spośród sektorów związanych z geologią i górnictwem za strategiczny uznano jedynie sektor systemów wydobywczych (inteligentna kopalnia) – w rozumieniu rynku maszyn górniczych i budowlanych (jeden z projektów flagowych – str. 78).

W obszarze reindustrializacji (str. 72) założono zmniejszenie zużycia surowców pierwotnych – choć nie określono, czy chodzi o surowce pierwotne w ogóle, czy tylko o zmniejszenie ich wydobycia w kraju (uzupełnione importem). Zapewne należy zakładać wzrost zużycia surowców z odzysku (*circular economy*) wraz ze spadkiem zużycia surowców ze złóż pierwotnych, ale nie zostało to sprecyzowane.

W ramach rozwoju nowoczesnego przemysłu przewiduje się podjęcie *działań ukierunkowanych na zapewnienie stabilności podaży surowców nieodnawialnych, ze względu na ich stopniowe wyczerpywanie się* (str. 82). Głównym środkiem do osiągnięcia tego celu ma być Polityka Surowcowa Państwa (Polityka, 2019a).

Za najważniejsze działania do podjęcia uznaje się:

- opracowanie katalogu działań na rzecz zabezpieczenia dostępu do nieenergetycznych surowców mineralnych i kopalin (przy szczególnym uwzględnieniu koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym i dyplomacji surowcowej), który będzie stanowił istotny wkład w politykę surowcową państwa;
- zapewnienie synergii działań w obszarze polityki surowcowej państwa, będących w kompetencji poszczególnych instytucji.

Projektem strategicznym mają być *Surowce dla przemysłu – plan działań na rzecz zabezpieczenia podaży nieenergetycznych surowców mineralnych i kopalin*.

Można by więc w podsumowaniu i pewnym uproszczeniu stwierdzić, że Polityka Surowcowa Państwa (PSP) ma być częścią składową *Surowców dla Przemysłu*, które stanowią jedynie element *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR). Warto również zauważyć, że SOR (stanowiąca ramy PSP) dystansuje się od surowców energetycznych i ogranicza zadania PSP głównie do surowców i kopalin nieenergetycznych (mineralnych).

Polityka energetyczna Polski. Minister energii ponad pół roku temu przedłożył do konsultacji projekt PEP2040 – Polityki energetycznej Polski do 2040 r. (Polityka, 2019b), a obowiązuje jeszcze przyjęta przez Radę Ministrów w 2009 r. PEP2030 – Polityka energetyczna Polski do 2030 r.

W PEP2040 zapisano, że: *Celem polityki energetycznej państwa jest bezpieczeństwo energetyczne, przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej i zmniejszenia oddziaływania sektora energii na środowisko, przy optymalnym wykorzystaniu własnych zasobów energetycznych*. Projekt ten wskazuje kilka podstawowych kierunków działań, z których dla przedmiotowych rozważań najistotniejsze jest: *Racjonalne wykorzystanie własnych zasobów energetycznych, w ramach którego przewiduje się:*

- węgiel kamienny:
 - rentowność sektora;

- racjonalna eksploatacja, wykorzystanie i dystrybucja;

- innowacje w wydobyciu i wykorzystaniu;

- węgiel brunatny:

- racjonalna eksploatacja złóż;

- innowacje w wykorzystaniu;

- gaz ziemny:

- poszukiwanie nowych złóż (w tym niekonwencjonalnych) i uzupełnienie krajowej podaży zdywersyfikowanymi dostawami;

- ropa naftowa:

- poszukiwanie nowych złóż i uzupełnienie krajowej podaży zdywersyfikowanymi dostawami;

- biomasa i odpady nierolnicze:

- racjonalne wykorzystanie własne.

Z dalszych zapisów PEP2040 wynika, że mimo planowanych redukcji w tej dziedzinie w dalszym ciągu będą wykorzystywane surowce energetyczne ze złóż pierwotnych, a nawet zakłada się budowę nowych kopalń.

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. W dniu 13 grudnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 – KPZK 2030 (Uchwała, 2011). Jest to najważniejszy dokument dotyczący ładu przestrzennego Polski, którego celem strategicznym jest *efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych do osiągnięcia konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia i większej sprawności państwa oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w długim okresie*. W tym niezwykle istotnym, planistycznym dokumencie rządowym zawarto zapisy (rozdz. 6.4.4., str. 203), które wymagają przytoczenia w całości, ze względu na analizę i ocenę stanu funkcjonowania ochrony złóż kopalin w Polsce: *W celu zachowania wartości użytkowych złóż kopalin mających znaczenie strategiczne dla gospodarki państwa, w tym zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju w perspektywie roku 2030 i późniejszych lat, konieczna jest delimitacja obszarów występowania strategicznych złóż kopalin i podjęcie działań w zakresie ich ochrony przed stałą zabudową i inwestycjami liniowymi oraz wprowadzenie ograniczeń co do sposobu gospodarowania na tych terenach. Wskazanie tych obszarów jest szczególnie istotne dla terenów występowania złóż, których eksploatacja nie została jeszcze podjęta [...]. Wymaga to sporządzenia przez rząd (ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska) wykazu złóż o znaczeniu strategicznym dla państwa z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania [...]. Wyniki tych ustaleń winny być wprowadzone zarówno do strategii wojewódzkich, jak i do planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich kategorii*.

W tym celu KPZK 2030 wprowadza pojęcie tzw. obszarów funkcjonalnych, jako *Obszary kształtowania potencjału rozwojowego* wymagające programowania działań ochronnych i są to obszary:

- cenne przyrodniczo;

- ochrony krajobrazów kulturowych;

- ochrony i kształtowania zasobów wodnych;

- strategicznych złóż kopalin.

Problematyka złóż strategicznych i ich ochrony była m.in. przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK).

Polityka ekologiczna państwa. W priorytetach Polityki ekologicznej państwa 2030 – PEP2030 (Polityka, 2019c), zagadnienia surowcowe są zawarte w jednym lakonicznym zdaniu (str. 11): *Priorytetowo traktowane będą kwestie dotyczące wdrożenia racjonalnej Polityki Surowcowej Państwa i związana z tym reforma służb geologicznych.*

Również w rozdziale 8 (*Kierunki interwencji*), w odniesieniu do celu szczegółowego *Środowisko i gospodarka. Zrównoważone kierunki gospodarowania zasobami środowiska* przewiduje się zarządzanie zasobami geologicznymi poprzez opracowanie i wdrożenie Polityki Surowcowej Państwa.

W PEP wśród działań i zadań związanych z geologią planuje się:

- ❑ nr 9.3. – opracowanie zasad aktualizacji mapy dyspozycyjnych zasobów wodnych na podstawie bilansu zasobów wód powierzchniowych oraz wód podziemnych;
- ❑ nr 26.1 – rozpoznanie, udokumentowanie i monitorowanie osuwisk oraz terenów potencjalnie zagrożonych ruchami masowymi;
- ❑ nr 47 – delimitację złóż strategicznych dla gospodarki oraz zapewnienie ich ochrony, racjonalnego użytkowania i dostępu do złóż;
- ❑ nr 48 – wsparcie innowacyjności w eksploatacji, przeróbce i wykorzystaniu surowców z wtórnego obiegu, z zasobu tworzonych przez odpady użytkowe i produkcyjne oraz antropogeniczne złoża wtórne.

W odniesieniu do zagadnień zasobów kopalin PEP wykorzystuje przeważnie zapisy SOR (o czym nadmieniamy się w samej PEP), a także ceduje regulacje i zarządzanie w tym obszarze zasobów naturalnych na (skądinąd dopiero w fazie projektu...) – Politykę Surowcową Państwa.

Administracja geologiczna

Zgodnie z ustawą *Prawo geologiczne i górnicze* (p.g.g.) z 2011 r. administracja geologiczna jest w Polsce trójstopniowa.

Najniższym szczeblem administracji geologicznej jest starosta (art. 156 ust. 1 pkt 3 p.g.g.) lub prezydent miasta na prawach powiatu (art. 6 ust. 2 pkt 1 p.g.g.), działający przy pomocy geologa powiatowego (art. 156 ust. 2 pkt 3 p.g.g.) – zakres jego kompetencji w odniesieniu do złóż kopalin jest limitowany wielkością obszaru wydobycia, skalą wydobycia oraz zastrzeżony w odniesieniu do kopalin, których złoża stanowią część składową nieruchomości gruntowej (art. 22 ust. 2 p.g.g.).

Drugi szczebel administracji geologicznej reprezentuje marszałek województwa (działający przy pomocy geologa wojewódzkiego – art. 156 ust. 2 pkt 2) – z zakresem kompetencji obszaru i skali wydobycia kopalin dla działalności nieobjętej kompetencjami starosty i ministra środowiska (art. 22.4. p.g.g.). Zgodnie z art. 156 ust. 3 p.g.g., określone ustawą zadania marszałków województw oraz starostów są zadaniami z zakresu administracji rządowej, a nie samorządowej.

Trzecim stopniem administracji geologicznej jest minister środowiska, działający za pomocą głównego geologa kraju w randze (ostatnio) sekretarza stanu (art. 156 ust. 2 pkt 1 p.g.g.). W odniesieniu do kopalin jego kompetencje dotyczą złóż objętych własnością górniczą, wymienionych enumeratywnie w art. 10.1. p.g.g., a szerzej – dla działalności określonej w art. 22.1. minister środowiska posiada

wiele delegacji ustawowych do regulacji szczegółowych na podstawie rozporządzeń.

Do najważniejszych zadań administracji geologicznej należą m.in.:

- ❑ udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz na wydobywanie kopalin;
- ❑ nadzór nad działalnością koncesyjną;
- ❑ nadzór nad pracami geologicznymi;
- ❑ gromadzenie i udostępnianie informacji geologicznej;
- ❑ ochrona złóż kopalin;
- ❑ rozporządzanie mieniem Skarbu Państwa;
- ❑ zarządzanie ryzykiem w obszarach związanych z geologią (ruchy masowe, KAPS CO₂ – Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla).
- ❑ kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych zgodnie z art. 158 ust. 2 p.g.g.

Otoczenie prawne geologii i górnictwa

Do najważniejszych ustaw regulujących działalność w obszarze geologii i górnictwa należą:

- ❑ *Prawo geologiczne i górnicze* (2011);
- ❑ *Prawo budowlane* (1994);
- ❑ ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003);
- ❑ *Prawo ochrony środowiska* (2001);
- ❑ *Prawo wodne* (2017);
- ❑ ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (2008);
- ❑ ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (2017).

Podstawowym aktem prawnym w tej materii jest niewątpliwie *Prawo geologiczne i górnicze* wraz z aktami wykonawczymi w postaci rozporządzeń. Zmianę prawa geologicznego i górniczego (dekret z 1953 r.) rozpoczęto po 1989 r. tzw. nowelą z 1991 r., następnie wprowadzono nowe *Prawo geologiczne i górnicze*, jako ustawę w roku 1994. Od tego czasu ustawa ta była wielokrotnie modyfikowana.

MANKAMENTY PRAWNEGO OTOCZENIA GEOLOGII I ADMINISTRACJI GEOLOGICZNEJ ORAZ WSPÓLPRACY MIĘDZYRESORTOWEJ

Nie byłoby *Apelu w sprawie podjęcia dyskusji o aktualnych problemach polskiej geologii i górnictwa* (Apel, 2019), gdyby środowisko geologów i górników uważało, że sytuacja nie budzi zastrzeżeń. Problemy już na tyle nabrzmiały, że uznano za konieczne wypracowanie dla przedstawicieli rządu i parlamentu oddolnych propozycji ich rozwiązania. Nie jest możliwe dokonanie przeglądu wszystkich problemów w tym krótkim artykule, jednak do listy najważniejszych można zaliczyć:

- ❑ kolizje kompetencyjne organów administracji geologicznej, potwierdzone wyrokami wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- ❑ braki w obsadzie stanowisk w organach administracji na szczeblu powiatowym – połowa powiatów nie zatrudnia geologa (w NE części Polski nawet 80%),

- a spośród zatrudnionych tylko niespełna połowa pracuje na cały etat i najczęściej nie ma uprawnień geologicznych;
- ❑ brak dostatecznego finansowania administracji geologicznej szczebla powiatowego i wojewódzkiego – dotacje celowe przekazywane przez wojewodów do samorządów powiatowych i wojewódzkich są za małe – nie wystarczają na realizację zadań rządowych zleczanych samorządom, m.in. z zakresu geologii;
 - ❑ nieszczelny system poboru podatków i opłat – zwłaszcza za korzystanie z informacji geologicznej (np. bezumowne) i opłaty eksploatacyjnej (np. niemożliwe do zweryfikowania skorelowanie opłaty wnoszonej z rzeczywistym odłączeniem kopaliny od złoża, a w niektórych przypadkach nawet z wielkością wydobycia, np. problematyka ubytków z tytułu rozpoznania, a wydobycie rzeczywiste);
 - ❑ brak wystarczających instrumentów prawnych do odmowy uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy lub opiniowania studiów uwarunkowań lub planów miejscowych, przy jednoczesnej konieczności uzgadniania każdej, nawet najdrobniejszej, decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku planu miejscowego, co skutkuje napływem kilkuset takich wniosków miesięcznie do Ministerstwa Środowiska i angażuje nadmierne siły i środki, zamiast np. przyspieszyć obsługę wniosków koncesyjnych;
 - ❑ brak skutecznej możliwości realizowania zadań ochrony złóż kopalin – nie nadano normatywnego statusu obszarom funkcjonalnym złóż strategicznych, określonym w KPZK 2030, ani nie określono listy takich złóż – m.in. z tego powodu Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania ministra środowiska w latach 2010–2017, wskazując liczne zaniedbania obowiązków wynikających z rządowych dokumentów strategicznych (np. PEP2030, KPZK2030, SBEiŚ – Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko). Niektórzy marszałkowie województw, wobec braku obszarów funkcjonalnych dla złóż strategicznych, kwestionują wręcz zasadność uwzględniania w planach miejscowych (i wojewódzkich) wielu złóż kopalin. Dzisiaj tak samo działa w kraju ochrona złoża kruszywa naturalnego (ok. 10 000 takich złóż), jak np. złoża rud miedzi;
 - ❑ brak możliwości skutecznej ochrony złóż ze względu na funkcjonowanie specustaw, zwłaszcza drogowych;
 - ❑ skala nielegalnej eksploatacji – niezależnie od różnic w jej ocenie między PIG-PIB a Wyższym Urzędem Górniczym (WUG), z pewnością w ciągu ostatnich 10 lat powstało kilka tysięcy dzikich wyrobisk. Szacunkowo eksploatacja ta wynosi kilka mln ton kruszyw rocznie. Nieskuteczne są próby egzekucji opłat. Według Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w 2015 r. udało się wyegzekwować tylko 2,5% należonych kwot;
 - ❑ powszechne prowadzenie nielegalnej eksploatacji pod pretekstem budowy stawów i nie odprowadzanie opłat – wyniki badań PIG-PIB dowodzą, że niekoncesjonowana eksploatacja kopalin odbywa się nie tylko pod pozorem budowy stawów, ale także budowy inwestycji liniowych i obiektów wielkokubaturowych;
 - ❑ przewlekłość procedur administracyjno-prawnych – informacje o postępowaniach koncesyjnych trwających po kilkaset dni, które po wynikach kontroli w Ministerstwie Środowiska zamieszczono w prasie, są tylko wierzchołkiem góry lodowej. Według wyników badań ankietowych Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk (IGSMiE PAN) połowa ankietowanych przedstawicieli przedsiębiorców górniczych uważa przewlekłość procedur za najważniejszą przeszkodę w podejmowaniu i prowadzeniu działalności górniczej. Nic więc dziwnego, że kwitnie nielegalna eksploatacja, jeśli postępowanie trwa kilkaset dni, a kruszywo na drogę powiatową potrzebne jest za dni kilkadziesiąt... Środowisko górnicze bulwersowały (i nadal bulwersują) także procedury koncesyjne stosowane w odniesieniu do kończących się terminów obowiązywania koncesji na wydobywanie – zwłaszcza węglowodorów i węgla kamiennego;
 - ❑ utrata informacji geologicznej – jest konsekwencją słabych zapisów dotyczących projektu robót geologicznych (nawet samej definicji) i braku możliwości skutecznego nadzoru nad realizacją projektów tych robót (wartości progowe – 30 m, 100 m głębokości otworów i związana z tym zmiana obowiązków oraz zakresu wymagań);
 - ❑ brak skutecznego nadzoru nad rekultywacją i problemem nielegalnego składowania odpadów w wyrobiskach;
 - ❑ brak spójności systemowej w zakresie dysponowania własnością górniczą (marszałek a zarządy województw, niedookreślenie w art. 10.1. p.g.g. kontekstu podziemnej eksploatacji kopalin innych niż wskazane enumeratywnie);
 - ❑ ograniczanie zakresu archiwalnej informacji geologicznej wykorzystywanej podczas dokumentowania złóż, a także złe określanie prawa pierwszeństwa w dostępie do złoża;
 - ❑ brak przyjętej przez rząd Polityki Surowcowej Państwa, mimo trzech lat jej procedowania. Zastrzeżenia budzi również proces jej konsultacji, niezależnie od prezentowanych statystyk konsultacyjnych;
 - ❑ nadmierne sformalizowanie *Prawa geologicznego i górniczego* wobec braku porządnego uregulowań w sprawie gospodarowania wnętrzem Ziemi; zbiurokratyzowanie procedur administracyjnych, m.in. opiniowanie lub uzgadnianie z innymi organami, np. w procesie zatwierdzania projektów robót geologicznych, wniosków koncesyjnych itp., co w znaczący sposób wydłuża proces wydawania decyzji przez organy administracji geologicznej;
 - ❑ powszechność sporządzania dokumentacji geotechnicznych zamiast geologiczno-inżynierskich jest tylko jednym z wielu przykładów złych relacji normatywnych między działalnością geologiczną a funkcjonowaniem budownictwa. Obowiązująca ustawa p.g.g. nie nadąża za wyzwaniem XXI w., zwłaszcza w dziedzinie dostosowania do potrzeb budownictwa;
 - ❑ brak po 1989 r. inicjatyw dotyczących prowadzenia geologicznych prac poszukiwawczych przez służbę geologiczną. Nie licząc początkowej medialnej euforii łupkowej i projektów miedziowych, które nie przyczyniły się do poprawy stanu bazy zasobowej, nieliczne są projekty eksploracyjne zagranicznych inwestorów górniczych;

- ❑ doprowadzenie do kilku międzynarodowych arbitraży w sporach z przedsiębiorcami zagranicznymi, opiewających na kwotę kilku miliardów złotych;
- ❑ wieloletni brak spójności działań organów państwa odpowiedzialnych za geologię, górnictwo, gospodarkę, planowanie przestrzenne i energię w obszarze kreowania polityki surowcowej, jej realizacji, nadzoru itp.;
- ❑ stosowanie antyinwestycyjnej polityki fiskalnej – podatek miedziowy, węglowodorowy;
- ❑ częściowe nakładanie się kompetencji WUG i Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), nieustające kontrole różnych instytucji w przedsiębiorstwach górniczych;
- ❑ nadmierna lista uprawnień w geologii i postępująca degradacja ich znaczenia, zwłaszcza w świetle zaleceń zdobywania praktyki przed uzyskaniem uprawnień geologicznych, a po ich uzyskaniu cyklicznego potwierdzania wykorzystywania;
- ❑ niedostosowanie prawa do możliwości używania w wyrobiskach nowoczesnych wyrobów i maszyn, ale wymaganie przestrzegania innych przepisów, np. bhp, powodujących utratę konkurencyjności przedsiębiorstw górniczych;
- ❑ chybiona reforma służby geologicznej (projekt ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej).

Przykłady licznych innych uwag do psutego kolejnymi zmianami *Prawa geologicznego i górniczego*, których niesposób wymienić w tym krótkim artykule, a które przez lata były zgłaszane do Ministerstwa Środowiska (przede wszystkim głównego geologa kraju) przez przedsiębiorców, samorządy, środowisko geologów i górników, Komisję Zasobów Kopalin i inne instytucje, można by mnożyć. Celowo zastosowano przypadkową kolejność problemów, by nie nadawać im rangi. Z pewnością każdy geolog, górnik, prawnik, inwestor, przedsiębiorca, przedstawiciel administracji geologicznej czy służby geologicznej może dołożyć do tej listy następne bolączki. Nie jest jednak celem tego zestawienia wyczerpanie listy problemów dla instytucjonalnej geologiczno-górnicznej sytuacji, ale umożliwienie postawienia diagnozy.

DIAGNOZA

Prowadzenie eksploatacji złóż kopalin na podstawie dekretu *Prawo górnicze* z roku 1953 i w innych realiach gospodarczo-politycznych (przed 1989 r., a właściwie przed 1991 r., tj. przed nowelą prawa) bez wątplenia niewiele miało wspólnego z ochroną i poszanowaniem środowiska, nawet jeśli niektóre elementy prawa (czasem tylko w teorii!) były na wysokim poziomie (np. POTG – programy ochrony terenów górniczych). Dlatego umiejscowienie geologii, a zwłaszcza koncesjonowania prac geologicznych (poszukiwawczych i rozpoznawczych) i wydobywania kopalin w Ministerstwie Środowiska (obecna nazwa), a także nadanie rangi wiceministra głównemu geologowi kraju (wcześniej rangi podsekretarza stanu), ze względu na potrzebę ochrony środowiska w szerokim kontekście (stad dawna nazwa – Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), było ze wszech miar słuszne, ale wówczas...

Jednak w ciągu ostatnich 30 lat wiele zmieniło się w zakresie regulacji prawnych związanych z ochroną środowiska, zwłaszcza po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej, co wpłynęło (również w okresie przedakcesyjnym) na ra-

dykalną zmianę wymagań stawianych inwestycjom, w tym przede wszystkim górnictwem:

- ❑ wprowadzono system ocen oddziaływania na środowisko (OOS), a następnie raportów oddziaływania, ze szczegółowymi wymaganiami w zakresie ochrony środowiska;
- ❑ powstał obowiązek uzyskiwania tzw. decyzji środowiskowych, warunkujących dalsze procedowanie inwestycji górniczych z licznymi działaniami zobowiązującymi przedsiębiorcę do ochrony środowiska, np. kompensacji, i narzucających rygory prowadzenia działalności górniczej. Obecnie tzw. decyzja środowiskowa jest dla przedsiębiorcy ważniejsza niż sama koncesja, która jest tylko zwieńczeniem procesu inwestycyjnego. Procedowanie decyzji środowiskowej trwa w górnictwie nierzadko 1,5–2 lata, bez gwarancji uzyskania jej po tym czasie;
- ❑ nastąpiło utworzenie Głównych Zbiorników Wód Podziemnych i ich częściowe usankcjonowanie prawne (GZWP zostały udokumentowane, a następnie minister środowiska zatwierdził ich dokumentację, natomiast do chwili obecnej żaden z GZWP nie ma ustanowionych obszarów ochronnych, które były wyznaczane w wymienionych dokumentacjach, a powinny zostać ustanowione przez wojewodę w formie prawa miejscowego (zarządzenia), a następnie ujęte w planach zagospodarowania przestrzennego);
- ❑ powstały obszary szczególnej ochrony – sieci Natura 2000;
- ❑ rozszerzył się obowiązek planistyczny;
- ❑ wprowadzono obowiązek uzgadniania projektowanej eksploatacji (nie – opiniowania) z samorządem terytorialnym;
- ❑ organizacje ekologiczne i społeczeństwo uzyskały dostęp do procesu inwestycyjnego (na każdym jego etapie).

Teraz środowiskowe rygory prowadzenia zamierzonej eksploatacji są szczegółowo określone, zanim do Ministerstwa Środowiska (lub marszałka województwa czy starosty) trafi wniosek o udzielenie koncesji na wydobywanie. Interes środowiskowy jest więc zabezpieczony w całości na etapie przedkoncesyjnym. Biorąc pod uwagę wymienione czynniki, ale również postępujące pogarszanie się:

- ❑ stanu ochrony złóż (planistyczne);
- ❑ jakości *Prawa geologicznego i górniczego*;
- ❑ funkcjonowania administracji geologicznej (i, zdaniem autora, jej niewłaściwego, trójstopniowego podziału);
- ❑ statusu złóż kopalin – tzn. braku uznania szczególnego statusu prawnego złóż surowców strategicznych, kluczowych i krytycznych;
- ❑ egzekwowania i poszanowania *Prawa geologicznego i górniczego*;
- ❑ współdziałania organów państwa w celu określenia potrzeb gospodarczych w dziedzinie surowców – do tej pory rząd nie przyjął Polityki Surowcowej Państwa;
- ❑ zarządzania służbą geologiczną i finansowania jej, co zostało zasygnalizowane w tym artykule;

stwierdzono że, dalsze utrzymywanie obszaru *geologia* w strukturze Ministerstwa Środowiska, czyli w dziale administracji rządowej *środowisko*, jest bezcelowe, a nawet, w związku z postępującym pogarszaniem się sytuacji – gospodarczo niekorzystne.

PROPOZYCJA NAPRAWY FUNKCJONOWANIA GEOLOGII W POLSCE

W świetle ustawy o działach administracji rządowej za najważniejsze do skoordynowania w odniesieniu do geologii, a w konsekwencji również i górnictwa, należy uznać:

- ❑ dobre prawo;
- ❑ właściwe ułożenie kompetencji ministrów odpowiedzialnych za geologię i górnictwo;
- ❑ współdziałanie właściwych ministrów;
- ❑ wykrystalizowany pogląd na dalsze funkcjonowanie geologii i górnictwa w XXI w., niezależnie od tego, czy będzie to SOR2030 czy inna strategia rządowa;
- ❑ ochronę złóż surowców strategicznych, kluczowych i krytycznych;
- ❑ rozdzielenie koncesjonowania od realizacji zadań (służba geologiczna oraz działy administracji: gospodarka wodna, gospodarka złożem, energia, gospodarka, planowanie przestrzenne i budownictwo) i od nadzoru (np. WUG).

Jakkolwiek wszystkie wyliczone zagadnienia wymagają pilnej realizacji, to na podstawie wyników analizy kompetencji działów administracji rządowej należy uznać, że lepszym od obecnego, optymalnym dla gospodarki kraju, byłby podział kompetencji uwzględniający następujące stwierdzenia:

- ❑ Nie ma potrzeby dalszego funkcjonowania geologii w dziale środowisko, podporządkowanym ministrowi środowiska, bo interes środowiskowy jest już dostatecznie zabezpieczony na etapie przedkoncesyjnym, a gospodarczo jest to już niekorzystne.
- ❑ Rozważenia wymaga, czy bezpieczeństwo energetyczne kraju (dział energia) nadal powinno być oddzielone od gospodarki złożami kopalin oraz od działu gospodarka? Czy nie następuje wtedy rozdział kopalin energetycznych od surowców mineralnych i innych kopalin, a wszystkie przecież podlegają jednemu prawu geologicznemu i górnictwu?
- ❑ Wydaje się, że zamiast pojęć *geologia* i *gospodarka złożami kopalin* należy wprowadzić pojęcie *gospodarowanie wewnątrz Ziemi*.
- ❑ Czy wskazane jest, aby minister wykonujący uprawnienia dominującego akcjonariusza na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy (WZA) spółek był jednocześnie organem kontrolnym działalności prowadzonej przez spółki (nadzór nad prezesem WUG – przedsiębiorca sam się kontroluje)?
- ❑ Czy państwowa służba hydrogeologiczna ma być w innym dziale administracji rządowej niż państwowa służba geologiczna, choć obie funkcjonują w jednej instytucji (PIG-PIB)?
- ❑ Jak w kontekście *EuroGeoSurvey* (a może niedługo *Geosurvey for Europe*?) winna być zorganizowana administracja geologiczna wspólnie ze służbą geologiczną?

Najistotniejszą kwestią jest jednak odpowiedź na pytanie: Czy proponowany obszar *gospodarowanie wewnątrz Ziemi*, zawierający w sobie *gospodarkę złożami kopalin*, nie jest pojęciem szerszym niż *geologia* i czy wszystkie te dziedziny nie powinny należeć do *gospodarki*?

WNIOSKI

1) Niezależnie od tego, czy, jak i kiedy kompetencje działów administracji rządowej zostaną zmienione, wydaje

się, że nie tyle *geologia*, ile *gospodarowanie wewnątrz Ziemi* (tj. geologia, gospodarka złożami kopalin, ciepłem Ziemi, wodami podziemnymi, składowanie odpadów i CCS) powinno podlegać resortowi odpowiedzialnemu za gospodarkę (minister przedsiębiorczości i technologii?) zamiast ministrom środowiska i energii. Lepszym punktem odniesienia może być formuła regulatora, sprawdzona w przypadku Urzędu Regulacji Energetyki (w tym wypadku – Regulatora Rynku Surowcowego), jako centralnego organu administracji państwowej, skupiającego PIG-PIB, WUG i administrację geologiczną.

2) Ponownego rozważenia wymaga zasadność wprowadzenia organizacji służby geologicznej na wzór dekretu Prezydenta RP z 31 marca 1938 r. (Dz.U. nr 22 poz. 193), gdzie o zadaniach służby geologicznej decydowała Rada Geologiczna, składająca się w większości z przedstawicieli zainteresowanych ministerstw kształtujących zadania służby wg potrzeb kraju i je finansujących.

3) Konieczna jest głęboka reforma *Prawa geologicznego i górnictwa*, w tym administracji geologicznej.

4) Odpowiedzi na pozostałe postawione pytania mają znaczenie drugorzędne, ale są również istotne dla sprawnego funkcjonowania gospodarki kraju.

LITERATURA

- APEL w sprawie podjęcia dyskusji o aktualnych problemach polskiej geologii i górnictwa; <https://min-pan.krakow.pl/instytut/wp-content/uploads/sites/2/2019/07/Lista-osob-popierajacych-Apel-stan-na-18.07.2019.pdf>
- DEKRET Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 31 marca 1938 r. o państwowej służbie geologicznej. Dz.U. 1938 nr 22, poz. 193.
- POLITYKA 2019a – Polityka Surowcowa Państwa – projekt Międzyresortowego Zespołu ds. Polityki Surowcowej Państwa z dnia 4 marca 2019 r.
- POLITYKA 2019b – Polityka energetyczna Polski do 2040 r. – projekt dokumentu ministra energii z 23.11.2019 r.
- POLITYKA 2019c – Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej. Uchwała Rady Ministrów z 09.08.2019 r. przed publikacją w Monitorze Polskim.
- ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii. Dz.U. z 2015 r., poz. 2087.
- ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Dz.U. z 2017 r., poz. 2087.
- ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego działania Ministra Środowiska. Dz.U. z 2018 r., poz. 96.
- STRATEGIA Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r. Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2014 r. M.P. z 2014 r., poz. 469.
- STRATEGIA na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.
- UCHWAŁA Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.
- USTAWA z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Dz.U. z 2019 r., poz. 1186.
- USTAWA z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.
- USTAWA z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Dz.U. z 2019 r., poz. 945.
- USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2019 r., poz. 1396.
- USTAWA z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- USTAWA z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.
- USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2019 r., poz. 868.
- USTAWA z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Dz.U. z 2017, poz. 1566 z późn. zm.

Praca wpłynęła do redakcji 22.08.2019 r.
Akceptowano do druku 13.09.2019 r.