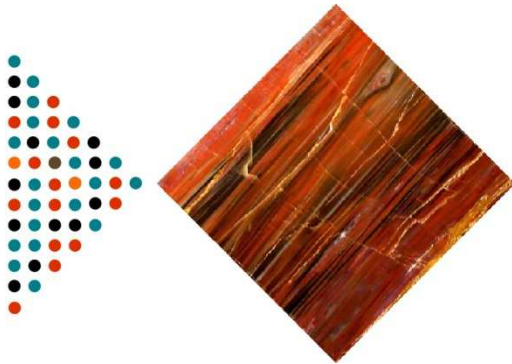


Szkolenia dla administracji geologicznej



Projekt "Wsparcie przez Państwową Służbę Geologiczną
działań administracji samorządowej wykonującej zadania administracji geologicznej"



Wybrane problemy administracji geologicznej wpływające na sprawność jej funkcjonowania w samorządach powiatowych i wojewódzkich

dr Kamilla Olejniczak

Państwowy Instytut Geologiczny

Państwowy Instytut Badawczy

www2.pgi.gov.pl/pl/szkolenia-dla-samorzadow



Państwowy Instytut Geologiczny
Państwowy Instytut Badawczy

www.pgi.gov.pl





Badania dotyczące funkcjonowania administracji geologicznej

- Badania dotyczące funkcjonowania administracji geologicznej nie są prowadzone systematycznie przez PIG-PIB, lecz wykonywane są wyłącznie na zlecenie Ministerstwa Środowiska, które określa cel i zakres merytoryczny danego opracowania/raportu.
- PIG-PIB pełniący funkcję państwowej służby geologicznej nie posiada ustawowych uprawnień do prowadzenia badań/analiz funkcjonowania administracji geologicznej na poziomie powiatów i województw.
- W okresie 16 lat funkcjonowania administracji geologicznej w samorządach, Instytut wykonał 3 opracowania na zlecenie Ministerstwa Środowiska, które tylko częściowo nawiązywały do siebie zakresem merytorycznym.





I opracowanie dotyczące funkcjonowania administracji geologicznej

- W 2006 r. „Funkcjonowanie administracji geologicznej szczebla powiatowego”- pierwsze kompleksowe badania dotyczące funkcjonowania powiatowej administracji geologicznej.
- Analiza nie obejmowała wojewódzkiej administracji geologicznej.
- stan zatrudnienia,
- wykształcenie i kwalifikacje zawodowe pracowników,
- wyposażenie powiatowej administracji geologicznej (komputery, biurka, archiwa geologiczne, mapy, podręczniki)
- dostęp do szkoleń, samochodów służbowych, konsultacji prawnych,
- opracowano propozycje działań organizacyjno-prawnych, zmierzających do usprawnienia funkcjonowania powiatowej administracji geologicznej





II opracowanie dotyczące funkcjonowania administracji geologicznej

- 2009 r. „Centralny monitoring i system wspomaganie działalności administracji geologicznej na szczeblu województw i powiatów – Etap I: Opracowanie założeń programowych”
 - przygotowano koncepcje wdrożenia centralnego systemu monitorowania niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin wraz z pracami pilotażowymi w wybranych 2 powiatach
 - wykonano badania dotyczące stanu zatrudnienia, kwalifikacji wojewódzkiej i powiatowej administracji geologicznej aktualny na grudzień 2008 r
 - opracowano propozycje działań organizacyjno-prawnych, zmierzających do usprawnienia funkcjonowania administracji geologicznej.
- W ramach projektu opracowano tylko założenia programowe.





III opracowanie dotyczące funkcjonowania administracji geologicznej

- 2011 r. - „Analiza i ocena zakresu i skutków nielegalnej eksploatacji kopalin”,
 - rozpoznano skalę niekoncesjonowanego wydobycia kopalin, prowadzonego w latach 2008-2009 na terenie wszystkich powiatów w kraju,
 - zanalizowano zjawisko „nielegalnej” eksploatacji kopalin w kontekście stanu zatrudnienia i kwalifikacji, posiadanych przez pracowników powiatowej administracji geologicznej oraz liczby udzielonych przez starostów koncesji na wydobywanie kopalin w latach 2008-2009.
 - zidentyfikowano problemy, z jakimi spotykają się pracownicy powiatowej administracji geologicznej, przy zwalczaniu niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin.





Wnioski z opracowań

- Proces tworzenia terenowej administracji geologicznej w momencie powołania samorządów, był absolutnie nieprzygotowany przez stronę rządową, zarówno pod względem finansowym, prawnym, organizacyjnym, kadrowym.
- Zbyt mała liczba zatrudnionych geologów w samorządach powiatowych i wojewódzkich oraz niewłaściwe wykształcenie kadr w powiatach, miały istotny wpływ na jakość sprawowanego nadzoru geologicznego w terenie.
- Brak wsparcia finansowego i merytorycznego oraz systemowych rozwiązań w tym zakresie, pogłębiały problemy sprawnego funkcjonowania administracji geologicznej, zwłaszcza na poziomie powiatów.





Wnioski z opracowań

- Częste zmiany prawa geologicznego i górniczego wpływały niekorzystnie na efektywność pracy geologów w samorządach, a nowelizacje ustawy Pgg lub nowe rozwiązania prawne wprowadzane do ustawy, nie rozwiązywały problemów zgłaszanych przez geologów powiatowych czy wojewódzkich.
- Niektóre zapisy prawa geologicznego i górniczego były niejednoznaczne lub w znaczący sposób utrudniały skuteczne działanie administracji geologicznej.
- Wprowadzane zmiany do ustawy Pg.g., nie były monitorowane, po to by na bieżąco sprawdzać ich skuteczność w praktyce.





Stan zatrudnienia w 2006r.

MAPA PRZEDSTAWIAJĄCA STAN ZATRUDNIENIA PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI GEOLOGICZNEJ SZCZEBLA POWIATOWEGO W 2006





Stan zatrudnienia w 2006r.

379 – ogólna liczba powiatów

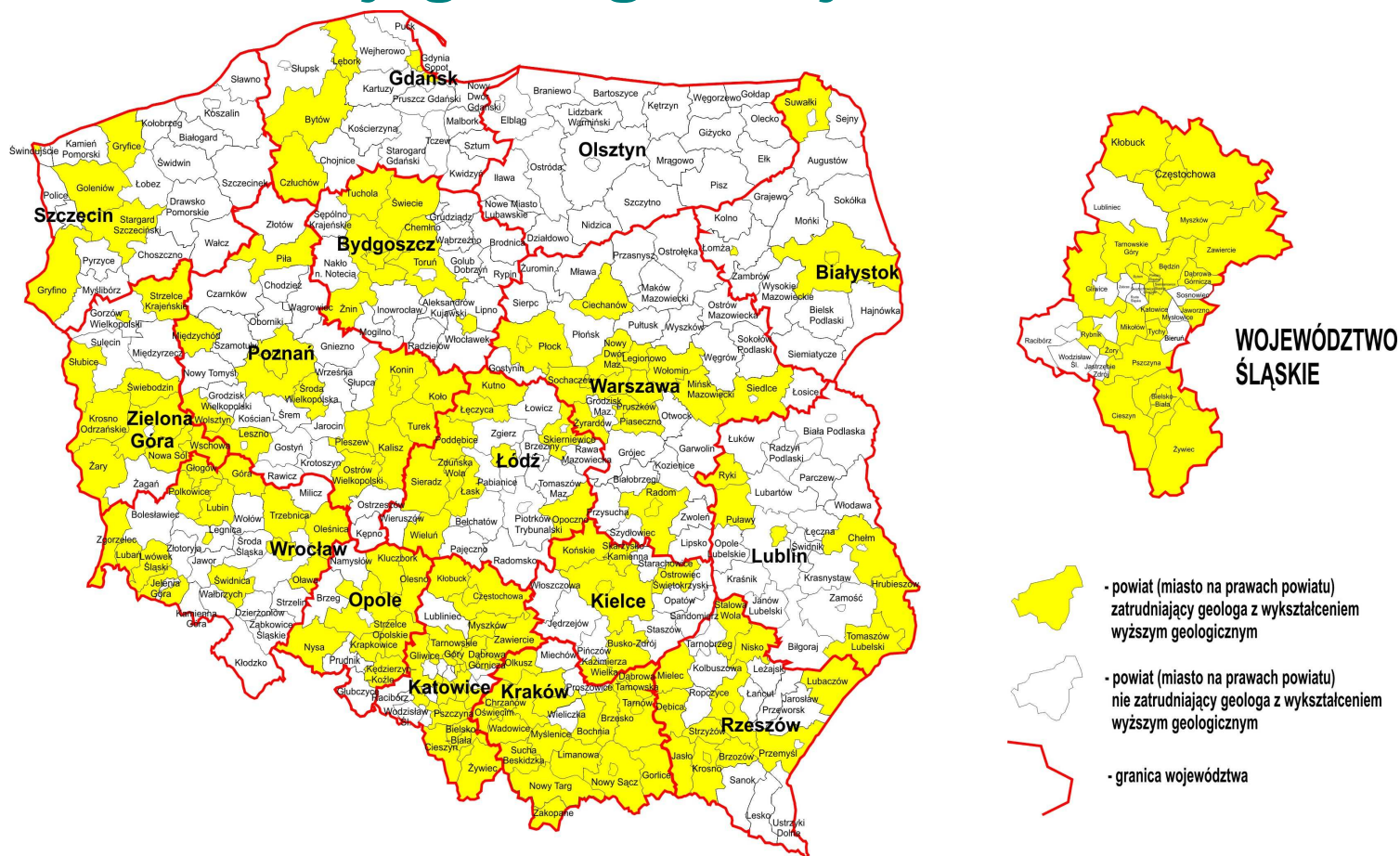
178 - liczba powiatów zatrudniających pracowników z wykształceniem wyższym geologicznym (47% ogólnej liczby powiatów)

201 - liczba powiatów nie zatrudniających pracowników z wykształceniem wyższym geologicznym (53% ogólnej liczby powiatów)





Stan zatrudnienia pracowników powiatowej administracji geologicznej w 2009 r.





Stan zatrudnienia pracowników powiatowej administracji geologicznej w 2009 r.

379

ogólna liczba powiatów

184

liczba powiatów zatrudniających pracowników administracji geologicznej z wykształceniem wyższym geologicznym – 48,5% ogólnej liczby powiatów

195

liczba powiatów nie zatrudniających pracowników administracji geologicznej z wykształceniem wyższym geologicznym – 51,5% ogólnej liczby powiatów





Starosta jako organ administracji geologicznej

Zgodnie z art. 156 ust. 1 i 3 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, starosta jest organem administracji geologicznej wykonującym zadania przy pomocy geologa powiatowego. Określone ustawą zadania starostów są zadaniami z zakresu administracji rządowej art. 156 ust. 3 Pgg.

Regulacje prawne odnoszące się do kwestii nawiązania stosunku pracy z osobą na stanowisku geologa powiatowego wynikają z ustawy o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1202).

Zgodnie z art. 4 ww. ustawy, pracownicy samorządowi, którzy nie są zatrudniani na podstawie wyboru i powołania, są zatrudniani na podstawie umowy o pracę (w tym na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych stanowiskach urzędniczych).

Z art. 7 pkt. 3 ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że czynności z zakresu prawa pracy wobec geologa powiatowego wykonuje Starosta.





Geolog Powiatowy

Prowadzenie polityki kadrowej w Starostwie należy do zadań i kompetencji Starosty jako kierownika Starostwa. Starosta jest osobą organizującą i kierującą pracą Starostwa Powiatowego oraz podejmującą działania, które zapewniają prawidłową realizację zadań jednostki.

Dla pracownika, który zajmuje się sprawami z zakresu przepisów prawa geologicznego i górniczego powinien zostać wydany dokument dotyczący

- zakresu czynności
- uprawnień
- obowiązków
- odpowiedzialności.

Nieprawidłowość w tym zakresie są rezultatem niedostatecznej znajomości przepisów prawa, na podstawie których Starosta wykonuje zadania jako organ administracji geologicznej.





Geolog Powiatowy

W art. 6 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o pracownikach samorządowych wskazano warunki konieczne do spełnienia przez osobę zatrudnioną na stanowisku geologa powiatowego:

- posiadanie obywatelstwa polskiego
- posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych
- posiadanie kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku
- posiadanie co najmniej trzyletniego stażu pracy lub wykonywanie przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 1786) precyzuje wymagania kwalifikacyjne (okres stażu pracy oraz wykształcenie) dla geologa powiatowego

- pięcioletni staż pracy
- wykształcenie wyższe geologiczne.





Marszałek Województwa jako organ administracji geologicznej

W związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej z dniem 1 stycznia 2006 r., wojewodowie przekazali swoje kompetencje z zakresu geologii marszałkom województw, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.)





Marszałek Województwa jako organ administracji geologicznej

- Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 *prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U.2011.163.981) spowodowało, że organem administracji geologicznej pierwszej instancji stał się Marszałek, działający przy pomocy geologa wojewódzkiego z wyjątkiem spraw określonych dla starosty oraz ministra właściwego do środowiska.
- Nowy sposób uregulowania kompetencji poszczególnych organów administracji geologicznej, spowodował w znaczący sposób, wzrost liczby zadań realizowanych przez administrację geologiczną szczebla wojewódzkiego





Marszałek Województwa jako organ administracji geologicznej

Na podstawie art. 156 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r. , poz. 196 ze zm.) organem administracji geologicznej jest marszałek województwa, działający przy pomocy geologa wojewódzkiego. Określone ustawą zadania marszałków województw są zadaniami z zakresu administracji rządowej.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 1786) precyzuje wymagania kwalifikacyjne (okres stażu pracy oraz wykształcenie) dla geologa wojewódzkiego

- pięcioletni staż pracy
- wykształcenie wyższe geologiczne.





Stan zatrudnienia wojewódzkiej administracji geologicznej w 2008r.

95 – ogólna liczba pracowników wojewódzkiej administracji geologicznej

76 - pracowników posiadało wykształcenie geologiczne (72 wyższe geologiczne, 4 średnie geologiczne)

19 - pracowników posiadało wykształcenie inne niż geologiczne (17 wyższe (geograficzne, zakresu ochrony środowiska, geodezyjne, administracyjne), 4 średnie)





Stan zatrudnienia wojewódzkiej administracji geologicznej w 2008r.

80% pracowników wojewódzkiej administracji geologicznej, legitymowało się wykształceniem geologicznym.

18 % pracowników posiadało inne niż geologiczne wykształcenie, lecz z zakresu nauk o Ziemi.

2 % legitymowało się wykształceniem średnim ogólnym.





Działania organizacyjne

- Inspirowanie działań integrujących środowisko administracji geologicznej, w tym współorganizowanie szkoleń i konferencji.
- Organizowanie spotkań administracji geologicznej z Głównym Geologiem Kraju oraz pracownikami Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych i innych departamentów Ministerstwa Środowiska, PIG-PIB, jak również przedstawicielami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.





Działania organizacyjne

- Spotkania konsultacyjne z pracownikami administracji geologicznej, powinny być organizowane w kontekście wprowadzanych nowych programów, strategii i polityk z dziedziny geologii i ochrony środowiska, a także planowanych zmian w przepisach prawa geologicznego i górniczego oraz z zakresu „pakietu” Prawo ochrony środowiska, istotnych dla geologii.
- Dbanie o pozycję pracowników samorządowych wykonujących zadania z zakresu administracji geologicznej, jak również „lobbowanie” na rzecz geologii oraz polepszania warunków funkcjonowania administracji geologicznej w samorządach.





Szkolenia dla administracji geologicznej

- Szkolenia dla pracowników administracji geologicznej powinny być organizowane cyklicznie i są niezbędne do podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników oraz sprawnego ich funkcjonowania w samorządach.
- Szczegółowe rozpoznanie potrzeb szkoleniowych w zakresie geologii i przepisów prawa, ułatwią dopasowanie programów szkoleniowych do bieżących potrzeb administracji geologicznej.
- Szkolenia powinny być organizowane w kontekście wprowadzanych zmian w ustawie prawo geologiczne i górnicze oraz z zakresu „pakietu” Prawo ochrony środowiska, istotnych dla geologii.





Szkolenia dla administracji geologicznej

- Szkolenia dla administracji geologicznej szczebla wojewódzkiego i powiatowego powinny być organizowane w oddzielnych grupach, gdyż zakres kompetencji i obowiązków tych grup urzędników, różni się znacznie od siebie.
- Szkolenia powinny być dofinansowane np. ze środków NFOŚiGW lub w ramach programów UE np. wspierających podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników administracji.





Poradniki dla administracji

- Z uwagi na ograniczone środki finansowe zwłaszcza w powiatach, administracja geologiczna ma utrudniony dostęp do fachowej literatury, zarówno z zakresu geologii jak i przepisów prawa, celowe byłoby publikowanie „poradników metodycznych”
- Szczegółowy zakres merytoryczny poradników, przed ich opracowaniem powinien być skonsultowany z pracownikami terenowej administracji geologicznej.
- Poradniki powinny zawierać opis rozstrzygnięć podejmowanych przez Ministerstwo Środowiska, Sądy Administracyjne.





Dostęp do baz danych

- Ułatwienie szerokiego dostępu do baz danych oraz informacji geologicznej dla pracowników administracji geologicznej na szczeblu województw i powiatów jest niezbędne do prawidłowej realizacji zadań, wynikających z przepisów Pgg.





Wsparcie finansowe administracji geologicznej

- Pieniądze przekazywane przez wojewodów do samorządów powiatowych i wojewódzkich w formie dotacji, na wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej są niewystarczające.
- Brak kwotowych podziałów dotacji na poszczególne zadania powoduje, że zazwyczaj na realizację spraw z zakresu geologii, brakuje środków finansowych.
- Powinna zostać przeprowadzona kalkulacja kosztów związanych z funkcjonowaniem administracji geologicznej na poziomie województw i powiatów, aby były zapewnione dostateczne środki na realizację zadań z zakresu geologii.





Wsparcie finansowe administracji geologicznej

- Pieniądze przeznaczone na realizację zadań z zakresu geologii przekazywane w formie dotacji, powinny być wyodrębnione, by nie mogły być przeznaczane na inne cele, niż realizację zadań z zakresu geologii w samorządach.
- Przekazywania samorządom powiatowym i wojewódzkim dodatkowych zadań z zakresu geologii, nie może odbywać się bez zagwarantowania środków finansowych na ich realizację.
- Zwiększenie dochodów własnych samorządów poprzez udział we wpływach z opłaty eksploatacyjnej i kar w znacznym stopniu poprawiłoby możliwości wypełniania zadań, nałożonych ustawowo na urzędy powiatowe czy marszałkowskie.





PODSUMOWANIE

- Starostowie oraz marszałkowie województw, jako organy pierwszej instancji w sprawach z zakresu właściwości administracji geologicznej, posiadają liczne kompetencje, a tym samym pełnią ważną rolę w strukturze organów administracji.
- Istnieje ścisłe powiązanie pomiędzy jakością funkcjonowania administracji geologicznej, a skuteczną ochroną zasobów naturalnych oraz rozwojem gospodarczym w Polsce.
- Jednym z głównych powodów źle funkcjonującej administracji geologicznej szczebla powiatowego, jest nie wywiązywania się starostów z nałożonych zadań, z zakresu przepisów prawa geologicznego i górniczego.
- Starostowie wykazują szczególny 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 oraz prowadzić kontrolę.





PODSUMOWANIE

- Przeprowadzona przez PIG-PIB 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 odpowiednimi kwalifikacjami, które wymagane są z mocy przepisów prawa.
- Obecna sytuacja finansowa i kadrowa administracji geologicznej jest równie zła, jak w roku 1999, co sprawia, że nie są realizowane przez nią ustawowe zadania i obowiązki wynikające z przepisów prawa geologicznego i górniczego, zwłaszcza o charakterze prewencyjnym
- Brak wsparcia finansowego i merytorycznego oraz systemowych rozwiązań w tym zakresie, pogłębiają problemy sprawnego funkcjonowania administracji geologicznej, zwłaszcza na poziomie powiatów.
- Doskonalenie form pracy administracji geologicznej, powinno być priorytetem przy podejmowaniu przez Ministra Środowiska decyzji, w sprawie usprawnienia jej funkcjonowania w samorządach powiatowych i wojewódzkich





Dziękuję za uwagę

Zapraszam do dyskusji

