

Dr hab. inż. Mirosław Wierzbicki
Centralne Laboratorium Pomiarowo-Badawcze sp. z o.o.
Ul. Rybnicka 6
Jastrzębie-Zdrój

Jastrzębie-Zdrój, 22.04.2021 r.

Recenzja pracy doktorskiej mgra Mateusza Mamczara

Tytuł pracy:

*„ADMINISTRACJA GEOLOGICZNA I ORGANY KONCESYJNE W PRAWIE
GEOLOGICZNYM I GÓRNICZYM”*

Praca przygotowana na Uniwersytecie Wrocławskim, na Wydziale Nauk o Ziemi i Kształtowania Środowiska, w Instytucie Nauk Geologicznych, w Zakładzie Geologii Stosowanej, Geochemii i Gospodarki Środowiskiem, pod kierunkiem promotora, prof. dr hab. Mariusza Oriona Jędryska.

1. Podstawa recenzji

Niniejszą recenzję wykonałem na podstawie pisma Pani Dyrektor Instytutu Nauk Geologicznych UW, dr hab. Anny Pietranik, prof. UW, z dnia 24.02.2021 r.

2. Ocena merytoryczna pracy

2.1. Tytuł i ogólna charakterystyka pracy

Pierwszym moim spostrzeżeniem dotyczącym przekazanej mi pracy była jej obszerność. Rozprawa doktorska składa się z siedmiu rozdziałów, wniosków, załączników, bibliografii oraz wykazów orzeczeń i aktów prawnych. Całość zawarta jest na 344-rech stronach maszynopisu.

Tytuł pracy *”Administracja geologiczna i organy koncesyjne w prawie geologicznym i górniczym”* trafnie nawiązuje do podjętego w pracy problemu badawczego i w pełni odpowiada zawartości treściowej rozprawy. Praca zawiera bowiem kompleksowy

przeгляд funkcjonowania administracji geologicznej w Polsce oraz jej organów. Organami tymi są zarówno organy rządowe, jak i samorządowe.

Praca została przedstawiona starannie w kwestii układu treściowego oraz formy.

Formę omówię na końcu recenzji. Jeśli chodzi o treść, dotyczy ona zagadnień z pogranicza nauk społecznych oraz nauk ścisłych i przyrodniczych. Praca, w mojej opinii, mogłaby zostać przedstawiona Radzie Dyscypliny Naukowej nauki prawne. Przemawia za tym jej zawartość, a w szczególności rozważania z zakresu prawa administracyjnego oraz bibliografia, jak i wykazy orzeczeń i aktów prawnych. Zestawienie tych ostatnich obejmuje 60 pozycji. Mimo, że rozprawa zawiera aspekty prawne, uważam, że jej treść jest odpowiednia dla dyscyplin naukowych nauki o Ziemi i Środowisku, a szczególnie geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna. Recenzowana dysertacja ma bowiem charakter interdyscyplinarny, bo oprócz zagadnień prawa administracyjnego związana jest ściśle z zakresem prac geologów, poczynając od Głównego Geologa Kraju a kończąc na geologach powiatowych oraz pracownikach administracji rządowej oraz samorządowej. W mojej ocenie, niezwykle istotnym narzędziem pracy zarówno geologów jak i administracji jest wysoka jakość stanowionego prawa oraz jego sprawne egzekwowanie.

Mgr Mateusz Mamczar we wstępie rozprawy przedstawia cele pracy badawczej. Są nimi:

- naświetlenie prawno-administracyjnych aspektów działalności administracji geologicznej w Polsce na tle współczesnych wyzwań;
- sprecyzowanie relacji organów administracji geologicznej i organów koncesyjnych w strukturze administracji geologicznej;
- zdiagnozowanie mankamentów administracji geologicznej w aspekcie zarządzania wnętrzem Ziemi;
- propozycje najlepszych możliwych rozwiązań dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji geologicznej w Polsce.

Praca, z uwagi na jej specyfikę, nie zawiera rozdziału zawierającego opis aktualnego stanu wiedzy w opisywanej dziedzinie, lecz rys historyczny o zagadnieniach dotyczących administracji geologicznej. Treści zasadnicze rozprawy zawierają rozdziały II – VII.

Rozdział II dotyczy w głównej mierze administracji geologicznej, czyli zarządzającej wnętrzem Ziemi i zarządzaniem zasobami znajdującymi się pod jej powierzchnią. Rozdział ten dotyczy krajowej, regionalnej oraz lokalnej administracji geologicznej.

Na 74-rech stronach rozdziału III pt.: „*Organy administracji geologicznej*”, autor dokonuje przeglądu administracji od szczebla ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, realizującego politykę rządu przez marszałka województwa po starostów powiatowych jako organów administracji geologicznej. Autor zwraca uwagę na braki ...”*nawet podstawowych wymogów dotyczących wykształcenia kierunkowego i doświadczenia wymaganych od kandydata na stanowisko GGK...*” co ocenione zostało negatywnie. W rozdziale tym znalazłem również krytyczne spojrzenie Doktoranta na aktualną strukturę obecnej administracji geologicznej opartej na przekazaniu zadań administracji geologicznej na niższych poziomach jednostkom samorządu terytorialnego. Autor porusza również zagadnienia w kontekście „*szttywnej struktury*” administracji geologicznej, oceniając krytycznie model jednolitej struktury lokalnej administracji geologicznej (powiatowej) w skali kraju. Doktorant zauważa, w mojej ocenie słusznie, że tak samo zbudowana struktura administracyjna w bardzo różnych regionach o bardzo zróżnicowanych zasobach i zróżnicowanej ingerencji człowieka w skorupę ziemską nie jest rozwiązaniem optymalnym. Powołuje się przy tym między innymi na rozwiązania stosowane w krajach związkowych w Niemczech. Analizę szczegółową struktury administracji geologicznej w wybranych krajach europejskich, Doktorant zawarł w rozdziale VII swojej pracy. Postulat uelastyczniania administracji geologicznej w Polsce podkreślany jest przez Doktoranta kilkakrotnie.

Rozdział IV zatytułowany „*Właściwość organów administracji geologicznej*” dotyczy zdolności prawnej organu do rozpoznawania i rozstrzygania określonego rodzaju spraw administracyjnych w postępowaniu administracyjnym. W swoich rozważaniach Autor skupia się na sporach o właściwość pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania administracji geologicznej (tj. pomiędzy starostami i marszałkami województwa).

Kolejny rozdział, rozdział V poświęcony jest działalności organów w zakresie geologii, obejmującej zadania i kompetencje administracji geologicznej oraz inne zadania i kompetencje, których ustawa nie kwalifikuje jednoznacznie do zadań administracji geologicznej, ale na podstawie nauki, doświadczenia oraz zasad logiki należy je do takowych zaliczyć. Jest to najmniej obszerny z rozdziałów i częściowo pokrywa się tematycznie z zagadnieniami poruszonymi w rozdziale IV.

W rozdziale VI, dotyczącym przeglądu wybranych europejskich struktur administracji geologicznej Autor skupił się na opisie rozwiązań opartych na systemie prawa kontynentalnego. Do tego zagadnienia wróćę w dalszej części recenzji. W moim odbiorze, w opinii Doktoranta, pewnym wzorcem elastyczności administracji geologicznej jest system niemiecki natomiast wzorcem dla uregulowań właściwości miejscowej mogą być rozwiązania austriackie. Ciekawym aspektem było zapoznanie się z aktualnymi rozwiązaniami szwajcarskimi w aspekcie podziału kraju na 26 kantonów o znaczącej autonomii oraz sugestia zainteresowania się tymi zagadnieniami w Polsce. Rozdział ten stanowi źródło wiedzy i doświadczeń, które Autor wykorzysta w kolejnym rozdziale dysertacji, proponując reformę administracji geologicznej.

Rozdział VII, zawarty na 36 stronach maszynopisu, w mojej ocenie, jest najważniejszym rozdziałem w pracy i wypływa z analiz zawartych w poprzednich rozdziałach. Zawiera on *„Rekomendowany model administracji geologicznej w Polsce”*. W rozdziale tym Doktorant stawia tezę o konieczności ujednoczenia przepisów dotyczących pozycji ustrojowej geologów wojewódzkich i powiatowych w jednym akcie prawnym. Doktorant w pracy zasadniczo wskazuje na nieścisłości w aktualnych rozwiązaniach, formułuje wnioski oraz wskazuje kierunki koniecznych działań legislacyjnych starając się uniknąć podawania konkretnych zapisów. Propozycje szczegółowych propozycji zapisów występują w pracy bardzo nielicznie co oceniam to bardzo pozytywnie, gdyż formułowanie zapisów prawnych jest zadaniem Ustawodawcy

2.2. Podsumowanie całości rozprawy

Autor dysertacji wykazał się dużą wiedzą w zakresie szeroko rozumianej działalności geologicznej ale również (w szczególności) znajomością prawa. Biegle porusza się po różnych aktach prawnych, co jest istotne ze względu na znaczącą ich liczbę. Zagadnienia związane z administracją geologiczną znajdują się to nie tylko w ustawie Prawo Geologiczne i Górnicze i Kodeks Postępowania Administracyjnego, ale także wielu innych aktach prawnych, tj. ustawa o pracownikach samorządowych, ustawa o Radzie Ministrów czy powołane w pracy prawo lotnicze. Akty te są „narzędziami” w pracy służb geologicznych. Autor analizuje nie tylko zagadnienia związane z kompetencjami organów administracji czy właściwości miejscowej tych organów (podaje też swoją propozycję opartą na kryterium ilościowym), ale zwraca uwagę na ważne zagadnienie jakim jest finansowanie administracji geologicznej.

Szczególnie na poziomie województw i powiatów aktualne rozwiązanie w postaci dotacji celowej jest mocno krytykowane. W tym zakresie Doktorant proponuje również pewne rozwiązania.

Istotnymi dla mnie elementami pracy są m. in. tezy Doktoranta, że:

- główne zadania zmierzające do poprawy funkcjonowania administracji geologicznej powinny, zdaniem Doktoranta, polegać na wzmocnieniu pozycji Głównego Geologa Kraju poprzez pozostawienie go w strukturze naczelnego organu administracji geologicznej oraz zagwarantowaniu wpływu ministra (GGK) na organy niższego stopnia poprzez wprowadzenie mechanizmu wpływu na powoływanie i odwoływanie piastuna organu geologa wojewódzkiego oraz osób zatrudnionych na stanowiskach geologów powiatowych.

- występuje konieczność poprawy współpracy na różnych szczeblach administracji geologicznej. Jako jeden z elementów sprzyjających współpracy Autor wymienia udział geologów wojewódzkich w Radzie Geologicznej.

Recenzowana rozprawa podejmuje aktualny, interesujący pod względem zarówno naukowym i praktycznym temat. Prezentuje ona bardzo szczegółowy przegląd rozwiązań prawnych w zakresie działalności administracji geologicznej oraz organów koncesyjnych w Polsce oraz innych krajach europejskich. W tym zakresie zawartość pracy w pełni odpowiada jej tytułowi.

2.3. Uwagi dyskusyjne

Po zapoznaniu się z treścią przedstawionej mi do recenzji pracy doktorskiej nasuwają mi się pytania i wątpliwości, które przedstawiam poniżej.

- W rozdziale VI Autor stwierdza, że celowo zrezygnował z opisu państw, w których obowiązuje anglosaski system prawny, gdyż różni się on znacząco od prawa kontynentalnego. Tymczasem, zdaniem Autora polski model własności złóż kopalin łączy elementy systemu kontynentalnego i anglosaskiego, będąc swoistym modelem pośrednim. Proszę o wyjaśnienie tej kwestii.
- Str. 138: Dyskusyjną jest dla mnie teza autora, że *....gminy osiągające znaczne przychody z tytułu prowadzenia na ich terytorium działalności górniczej powinny dzielić się dochodami z innymi samorządami*". Autor powołuje się na tzw. „Janosikowe”, czyli względy wyrównywania szans i dzielenia się dochodami. Doceniam troskę o wyrównywanie szans. Patrząc jednak na zagadnienie jako osoba

związana przez lata z branżą górniczą. W mojej opinii pamiętać należy, że gminy „niegórnice” uzyskałyby dostęp do środków finansowych, których koszty ponosiłyby gminy związane z działalnością górniczą oraz szkodami w środowisku związanymi z tą działalnością. Wątpliwości moje dotyczą zarówno sfery idei tej opłaty, jak i zgodności proponowanego rozwiązania z istniejącymi rozwiązaniami prawnymi. W wyroku z 9 lutego 1999 r., sygn. akt U 4/98, Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, że opłatę eksploatacyjną uznać można *... jako formę rekompensaty dla społeczności lokalnej za uciążliwości wynikające z wykonywania działalności geologiczno-górnicej w ich sąsiedztwie*” (OTK ZU nr 1/1999, poz. 4) o czym Doktorant informuje na 136 stronie Rozprawy. Wydaje się, że idea dzielenia się z „uboższymi gminami” może stać w sprzeczności z tak postawionym zamysłem dotyczącym opłaty eksploatacyjnej.

Mam również wątpliwości dotyczące szczegółów proponowanego rozwiązania a dotyczących maksymalnych dochodów gminy i powiązania ich z liczbą mieszkańców. Szkody w gminach górniczych nie są bowiem związane z liczbą mieszkańców, lecz z wielkością szkód wyrządzonych działalnością górniczą. Aktualne rozwiązanie łączące wielkość opłaty eksploatacyjnej z wielkością pozyskanej kopaliny wydaje się zasadne. W mojej opinii propozycja Doktoranta ograniczenia dochodu 13 gminom górniczym do wyznaczonego progu dochodu na mieszkańca niesie zagrożenia w aspekcie społeczno-gospodarczym. Jako przykład posłużę się gminami Kleszczów i Polkowice. Wpływy z opłaty eksploatacyjnej w tych gminach są na poziomie ok. 20 mln zł. Stanowi to dla tych gmin drugą pozycję w planach dochodów z podatków i opłat tych gmin, jeśli chodzi o kwoty. Wyższy dochód dotyczy wyłącznie podatków od nieruchomości. W przeliczeniu na mieszkańca Kleszczowa daje to ponad 3 000 zł. Proponowane rozwiązanie może stanowić zagrożenie dla tak dynamicznie rozwijających się gmin. Może wręcz doprowadzić do ich zapaści finansowej, związanej z ponoszonymi kosztami istniejącej infrastruktury związanej m. in. z ochroną środowiska.

W przypadku opłaty eksploatacyjnej nasuwa mi się skojarzenie z opłatami miejscową i uzdrowiskową. Opłaty te (zarówno eksploatacyjna jak i miejscowa czy uzdrowiskowa) są formami rekompensat. Rekompensata jest wyrównaniem poniesionych strat czy szkód. W przypadku opłaty klimatycznej rekompensata dotyczy pewnych ograniczeń dla gmin. Pobierana jest ona w sytuacji, gdy miejscowość spełnia formalne warunki turystyczno-wypoczynkowe określone rozporządzeniem, co wiąże się z np. ograniczeniem rozwoju przemysłu. Z tego powodu, w celu zrekompensowania tych ograniczeń jest ona pobierana w miejscowościach uzdrowiskowych. Zastosowanie

„Janosikowego” dla opłat eksploatacyjnych zrodzić może również pomysł „Janosikowego” dotyczącego opłat powszechnie nazywanych klimatycznymi. Myślę, że równie trudno byłoby zaakceptować „dzielenie się” opłatą „klimatyczną” gminom „uzdrowiskowym”, posiadającym walory krajobrazowe jak dzielenie się opłatą eksploatacyjną gminom górniczym, posiadającym krajobraz przemysłowy z zaburzoną gospodarką wodną, osiadaniem terenu i innymi problemami.

Z punktu widzenia odbioru społecznego górnictwa, gminy takie jak wyżej wymienione (Kleszczów, Polkowice) budują obraz nie górnictwa niszczącego i powodującego szkody, ale również tworzące nowoczesną infrastrukturę, wspierające pomoc społeczną, edukację i rozwój. Pozycje na te cele są wyraźnie widoczne w planach wydatków gmin górniczych. Społeczeństwo bardzo często sprzeciwia się powstaniu nowych kopalń. Gminy górnicze o wysokich dochodach, rekompensujących z opłat eksploatacyjnych straty z tytułu szeroko pojętych strat środowiskowych, mogą być przykładem rozwoju gospodarczego i dbania o środowisko i przyczynić się do akceptacji społecznej dla tej ważnej dziedziny przemysłu.

- Str. 167: Moją niejasność co do intencji Autora budzą opinie dotyczące zapisów w sprawie tworzenia stanowisk geologów powiatowych, zawarte w art. 156 ust. 2 p.g.g. Autor zadaje bowiem pytania: *„Czy zatem ze względu na nieprecyzyjność należy skierować do ustawodawcy postulat de lege ferenda, w którym to rozwieje się wszelkie wątpliwości związane z obowiązkiem tworzenia stanowisk geologów powiatowych? Czy odpowiedni zapis powinien się znaleźć w art. 156 p.g.g.?”* W kolejnym zdaniu, zdaje się jednoznacznie odpowiadać na postawione przez siebie pytania: *„W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że przepisy w bardzo jasny sposób nakładają obowiązek utworzenia stanowiska geologa powiatowego...”*, po czym stwierdza, że *„W swoich rozważeniach skłaniałbym się bardziej w kierunku braku konieczności modyfikacji przepisu, z którego jeszcze wyraźniej będzie wynikać obowiązek ustanowienia stanowiska geologa powiatowego.”*

Zauważam, że:

- Podobne zapisy zawarte są w Art. 6a. 1. dotyczącym organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. (Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne): *„starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego”*.

- opisywane wątpliwości co do ustawowego obowiązku ustanowienia stanowisk związanych administracją geologiczną dotyczą wyłącznie stanowiska geologa powiatowego. Tymczasem dokładnie taki sam zapis dotyczy powołań Głównego Geologa Kraju oraz geologów wojewódzkich. Według mojej wiedzy, obowiązku tego nikt nie podważa. Proszę o komentarz w tym temacie.

- Str.180, napisano, że: *„Na uwagę zasługuje również przepis zawarty w art. 161 p.g.g. Zawiera on sformułowanie określające, że „organ administracji działa w pierwszej instancji w zakresie wymienionych spraw”*. Nie znalazłem cytowanego zapisu w Ustawie p.g.g.
- Nie znalazłem w opisach innych rozwiązań prawnych krajów europejskich informacji dotyczących rozwiązań z zakresu właściwości miejscowej, jak dzieli się kompetencje dot. np. złoża zalegającego w np. w niemieckich dwóch landach nie mających jednego wspólnego urzędu. Szczególnie interesująca byłaby Szwajcaria, której powierzchnia jest zbliżona do woj. mazowieckiego a podzielona jest na 26 niezależnych kantonów. Może wynika to z faktu, że w tym kraju pracuje się nad nowymi rozwiązaniami o czym pisze Doktorant? Uwaga nie dotyczy rozwiązań austriackich, gdzie kryterium właściwości miejscowej związane jest z nieruchomością.
- Brakuje mi odpowiedzi na pytanie: Kto powoływałby członków wojewódzkich Komisji Zasobów Kopalin? Jeśli KZK obejmowałaby kilka województw, to czy w tej koncepcji przewiduje się również stanowisko „międzywojewódzkiego” geologa? Pytanie to wiąże się ze stwierdzeniem Doktoranta, zawartym na 234 stronie rozprawy, że *...” w Polsce są regiony, w których nie ma potrzeby utrzymywać rozbudowanej struktury administracji geologicznej”*. Z tym stwierdzeniem zgadzam się w pełni.

2.4. Uwagi drobne dotyczące redakcji pracy

Po zapoznaniu się z dysertacją doktorską mgra Mateusza Mamczara mam drobne uwagi dotyczące redakcji pracy i pomyłki edytorskie. Wymienię niektóre z nich:

- Gdyby wykaz skrótów uporządkowany był alfabetycznie, łatwiejsze byłoby ich odnajdowanie w spisach.
- Numeracja „pionów” w rozdziale VI 2.3.3: Cyfry arabskie mieszają się z łacińskimi, co utrudnia zrozumienie treści lecz nie wpływa na ocenę pracy.

- Na stronach 137 i 138 występują zwroty: „*Udział jednostek samorządu terytorialnego w opłatach.*” Winno być: „*Udział jednostek samorządu terytorialnego w przychodach z tytułu opłat.....* „
- Str. 142 i 145: Błąd w dacie Rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Winno być 15. a nie 18. maja 2018.
- Str. 271: „*Umożliwiłbym również możliwość tworzenia wojewódzkich KZK dla kilku województw.*” Stylistycznie niepoprawnie. Poza tym, może powinno być „*międzywojewódzkich*”, skoro dla kilku województw?
- Na stronie 272, Doktorant pisze: ...” *Powstałe na wzór działającej przy Ministrze Klimatu i Środowiska Komisji Zasobów Koplina rady.....*” Nie rozumiem jakie „*rady*” ma na myśli. Czy chodzi o wojewódzkie Komisje Zasobów Kopaliny?
- Str. 146: Jest „*u.s.p*” ..., powinno być chyba *u.p.s*.
- Str. 175: „*Ustawowe domniemanie kompletacji*”. Powinno być: *kompetencji*.

Nieliczne omyłki pisarskie wskazałem Doktorantowi.

W mojej opinii, mimo nielicznych pomyłek, pojedynczych błędów stylistycznych, praca doktorska została przygotowana wzorowo pod względem edytorskim. Układ pracy jest logiczny a praca napisana bardzo poprawnym językiem. Ilość stwierdzonych pomyłek jest bardzo niewielka, szczególnie, jeśli zwrócimy uwagę na objętość pracy.

3. Podsumowanie i wniosek końcowy

Recenzowana rozprawa doktorska mgra Mateusza Mamczara pt.: „*Administracja geologiczna i organy koncesyjne w prawie geologicznym i górnictwie*” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego. Autor przygotowując dysertację wykorzystał ponad 200 pozycji literatury i przywołał 51 orzeczeń oraz 60 aktów prawnych. Powołania dobrane są adekwatnie do treści pracy, świadczą, więc o bardzo dobrym rozpoznaniu podejmowanej tematyki badawczej i wskazują na jej bardzo dużą interdyscyplinarność. Do zagadnienia interdyscyplinarności odniosłem się na początku recenzji. Zaprezentowane wyniki rozważań i analiz poszerzają wiedzę z działalności służb geologicznych w zakresie ochrony i kształtowania środowiska oraz prawa geologicznego, jak również świadczą o szerokiej wiedzy teoretycznej i praktycznej Doktoranta.

Dużym walorem recenzowanej rozprawy są dobrze skonstruowane wnioski końcowe. Wnioski te, dotyczące tematów czasem dyskusyjnych, z pogranicza krytycznej oceny aktualnej struktury służby geologicznej państwa polskiego, przez finansowanie tej służby po wpływ prawa na działalność geologów wojewódzkich i powiatowych a kończąc na propozycjach zmian systemowych, są prawidłowo uargumentowane i potwierdzają trafność tez stawianych przez Doktoranta we wstępie. Mają one nie tylko walor poznawczy ale również znaczenie dla praktyki. Uważam, że Autor rozprawy osiągnął postawione na wstępie cele pracy.

Recenzowana rozprawa doktorska zasługuje na wysoką ocenę. Podniesione w recenzji uwagi krytyczne mają w większości charakter polemiczny i nie wpływają w istotny sposób na tą bardzo pozytywną ocenę.

Stwierdzam, że recenzowana praca mgra Mateusza Mamczara p.t.: „Administracja geologiczna i organy koncesyjne w prawie geologicznym i górniczym” w pełni spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim określonym w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595, z 2003 r. z późn. zmian.) i wnoszę o jej dopuszczenie do publicznej obrony.

Wnoszę również o wyróżnienie rozprawy za podjęcie się trudnego i multidyscyplinarnego zadania badawczego, jej wysoką jakość naukową, staranną redakcję i ogromny wkład pracy, jaką Doktorant włożył w jej przygotowanie.