

Dokumentacje z prac geologicznych – praktyczne aspekty sprawdzania zgodności dokumentacji z przepisami prawa oraz projektem robót geologicznych

Mariusz Dyka¹



Documentation of geological works – practical aspects of checking compliance of the documentation with law and the geological work project. Prz. Geol., 69: 741–745.

Abstract. One of the key tasks performed by geological administration officers is verification and approval of documentation of geological works. This article presents requirements that should be taken into account by geological administration officers during the administrative procedures in Marshal Offices and County Offices. The article discusses the most important regulations in Administrative Law and regulations from Geological Law, which should be applied. The author points to the most common shortcomings in geological documentations transferred to the offices, and shows situations in which it is necessary to refuse to approve documentation.

Keywords: geological administration, verification, geological documentations

Funkcjonowanie administracji geologicznej, w tym jej organów w postaci marszałków województw i starostów, jest związane z wypełnianiem licznych obowiązków obejmujących weryfikację, nadzór i kontrolę działalności objętej przepisami ustawy z dnia 09 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Pgg, Ustawa, 2011). Spośród nich jako zadanie szczególnie istotne dla docelowych odbiorców usług geologicznych należy uznać weryfikację i zatwierdzanie dokumentacji geologicznych, jako opracowań stanowiących podsumowanie zrealizowanych prac geologicznych. Działalność administracji geologicznej w tym zakresie stanowi formę urzędowego nadzoru nad ich powstawaniem, gwarantującą spełnienie przez nie standardów wynikających z przepisów prawa.

Podkreślić należy, że przeprowadzenie procedury zatwierdzania dokumentacji geologicznej wymaga zarówno wiedzy z zakresu geologii, jak i prawa administracyjnego. Tym samym jest źródłem wielu wyzwań dla pracowników administracji geologicznej. W niniejszym artykule autor podejmuje próbę usystematyzowania i przedstawienia kluczowych zasad, jakie powinni wcielać w życie w ramach powyższej procedury urzędnicy działający w imieniu marszałków województw oraz starostów, przez których rozumiemy także prezydentów miast na prawach powiatu.

MARSZAŁEK CZY STAROSTA: PODZIAŁ KOMPETENCJI MIĘDZY ORGANAMI ZATWIERDZAJĄCYMI DOKUMENTACJE GEOLOGICZNE

Omawiając praktyczne aspekty weryfikacji dokumentacji geologicznych przez organy administracji geologicznej w postaci marszałków województw i starostów (prezydentów miast na prawach powiatu), w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że następuje to w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 09 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Ustawa, 2011). Celem tego postępowania jest

wydanie decyzji w sprawie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej. Marszałkowie województw i starostowie na podstawie omawianej ustawy posiadają kompetencje do prowadzenia ww. postępowań w odniesieniu do następujących rodzajów dokumentacji:

- geologicznych złoża kopaliny z wyłączeniem złoża węglowodorów,
- hydrogeologicznych,
- geologiczno-inżynierskich.

Dodatkowo należy wspomnieć, że nie wszystkie rodzaje dokumentacji geologicznych przekazywanych do marszałków województw i starostów (prezydentów miast na prawach powiatu) wymagają zatwierdzenia przez nich w drodze decyzji. Dotyczy to sytuacji gdy sporządza się tzw. dokumentacje geologiczne „inne” wskazane w art. 88 ust. 2 pkt 4 i art. 92 Pgg (2011). Dokumentacje te, w myśl zapisów art. 93 ust. 8 i art. 94 ust. 2 omawianej ustawy, podlegają wyłącznie przekazaniu do właściwych organów administracji geologicznej. Niestety w praktyce ogranicza to wpływ tych organów na ich zawartość.

Poprawne rozpatrzenie złożonego wniosku o zatwierdzenie dokumentacji geologicznej (dokonywane na podstawie art. 93 ust. 2 ww. ustawy) wymaga najpierw dokonania analizy przepisów określających podział kompetencji pomiędzy organami administracji geologicznej (oceny ich właściwości rzeczowej). Konieczna jest ponadto weryfikacja właściwości miejscowej organu, czyli ustalenie czy wniosek obejmuje obszar jego działania. Zatwierdzając dokumentacje geologiczne oraz projekty robót geologicznych wykorzystuje się zawarte w art 161 ust. 1 i 2 Pgg (ustawa, 2011) wykazy zadań marszałków województw oraz starostów (prezydentów miast na prawach powiatów), stanowiące wskazanie ich właściwości rzeczowej. Zwrócić należy uwagę na zawartą w tych przepisach zasadę, zgodnie z którą marszałkowie województw działają jako organy administracji geologicznej pierwszej instancji we wszystkich sprawach, które nie zostały wprost wskazane jako realizowane przez starostów lub ministra właściwego do

¹ Starostwo Powiatowe w Gliwicach, ul. Zygmunta Starego 17, 44-100 Gliwice; m.dyka@starostwo.gliwice.pl

spraw środowiska. Dodatkowo uwzględniać trzeba także zapisy art. 160 omawianej ustawy, z których wynika że zadania związane z dokumentacjami geologicznymi wykonują te organy administracji geologicznej, które dokonały przewidzianego w ustawie zatwierdzenia robót geologicznych stanowiących podstawę do jej sporządzenia.

Ustalając właściwość miejscową organów administracji geologicznej dla spraw dotyczących zatwierdzenia dokumentacji geologicznej, stosujemy zasady wskazane w art. 21 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Ustawa, 1960). Zgodnie z nimi dokumentację geologiczną zatwierdza ten organ, na którego terenie działania jest zlokalizowana nieruchomość (teren) objęty ustaleniami tej dokumentacji. W przypadku gdy taki teren jest położony w zasięgu działania dwóch lub większej liczby organów administracji geologicznej, to właściwy jest ten organ, na którego obszarze działania jest zlokalizowana większa część terenu analizowanego w dokumentacji.

WYMOGI KPA A WERYFIKACJA DOKUMENTACJI GEOLOGICZNYCH

Dokonując zatwierdzenia dokumentacji geologicznej w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez marszałka województwa lub starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu), urzędnicy administracji geologicznej muszą stosować zasady i procedury zawarte w treści Kpa (Ustawa, 1960). Co prawda procedura administracyjna związana z wydawaniem powyższej decyzji jest relatywnie „prosta” w porównaniu z prowadzeniem postępowania koncesyjnego czy postępowania w sprawie wydania decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych, jednak nawet prowadząc nieskomplikowaną procedurę administracyjną, możemy popełnić wiele błędów, które grożą uchynieniem czy stwierdzeniem nieważności wydanej decyzji.

Opisując istotne elementy postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej, należy w pierwszej kolejności wspomnieć o potrzebie sporządzania zawiadomień o prowadzonym postępowaniu. Powstają one i kierowane są do stron na podstawie art. 61 Kpa (1960). Zwrócić przy tym trzeba uwagę, że zdaniem znacznej części prawników zawiadomienie o wszczęciu postępowania należy kierować do wszystkich stron w postępowaniu, także w sytuacji gdy stronami tymi są jedynie składający podanie o wszczęcie postępowania.

Stosunkowo nowym elementem postępowania administracyjnego jest zawiadomienie stron o zebraniu i rozpatrzeniu całości materiału dowodowego w celu umożliwienia im odniesienia się do dokonanych przez organ administracji ustaleń. Powinno się to odbywać w formie pisma sporządzonego na podstawie art. 10 Kpa (1960).

Uznając, że zawartość przedkładanych dokumentacji geologicznych nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach, działający w imieniu marszałka województwa czy starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) urzędnicy zazwyczaj wzywają wnioskodawcę do przedstawienia w tym celu stosownych korekt, uzupełnień czy wyjaśnień. Także takie wezwania powinny posiadać stosowne umocowanie przepisach Kpa. Zdaniem autora najbardziej praktyczne przy ich sporządzaniu jest powoływanie się na art. 50 ww. ustawy. Przepis ten daje organom prowadzącym postępowanie administracyjne uprawnienia zarówno do wzywania osób (w tym autorów dokumentacji geologicznych) do udziału w podejmowanych czynnościach, jak

i składania wyjaśnień lub zeznań. Wezwanie takie można przygotować po wszczęciu postępowania administracyjnego.

Ostrożnie stosować należy wezwania do uzupełniania dokumentacji geologicznych sporządzane na podstawie art. 64 § 2 Kpa (1960). Przepis ten dotyczy bowiem wezwań o uzupełnienie podań (wniosków) nie spełniających wymagań prawa. Jeżeli mamy do czynienia z takim podaniem uznaje się, że w sprawie nie jest prowadzone postępowanie, nie można zatem wydać decyzji odmawiającej zatwierdzenia dokumentacji geologicznej na podstawie art. 93 ust. 3 Pgg (2011). Nieuzupełnienie podania po ww. wezwaniu sporządzonym na podstawie art. 64 § 2 Kpa (1960) skutkuje jego zwrotem bez rozpatrzenia. Zdaniem autora omówiony wyżej przepis powinno się stosować przede wszystkim w sytuacji niekompletności samego wniosku o zatwierdzenie dokumentacji geologicznej, a nie gdy mamy zastrzeżenia do jej treści.

Jedną z przesłanek koniecznych do spełnienia, aby uznać, że możemy wszcząć postępowanie w sprawie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej, jest uiszczenie przez wnioskodawcę opłaty skarbowej od dokonania czynności urzędowej w postaci wydania decyzji (obecnie 10 PLN), wymaganej przepisami ustawy z dnia 16 listopada o opłacie skarbowej (Ustawa, 2006). Wezwanie do uzupełnienia brakującej opłaty skarbowej powinno być sporządzone na podstawie art. 261 § 1 Kpa. Pamiętać należy, że zgodnie z art. 261 § 2 cytowanej ustawy niewniesienie przez wnioskodawcę wymaganej przepisami opłaty skarbowej powinno skutkować zaniechaniem zatwierdzenia dokumentacji i zwrotem złożonego wniosku.

W przypadku zatwierdzenia dokumentacji geologicznych o złożonej, skomplikowanej treści odbiegającej od zwyczajowo przedkładanych albo w przypadku wątpliwości co do ich zawartości często pojawia się konieczność zasięgnięcia opinii ekspertów. Takie działania powinny być prowadzone z odpowiednim uwzględnieniem przepisów Kpa (1960). Zgodnie z treścią jego art. 75 § 1, art. 77 § 1 i 84 § 1 w związku z prowadzonym postępowaniem możliwe jest zwrócenie się do biegłego o wydanie stosownej opinii (powołanie biegłego i ustanowienie dowodu w postaci jego opinii następuje w drodze postanowienia).

Powyżej przedstawiono tylko wybrane (zdaniem autora kluczowe) przepisy Kpa (Ustawa, 1960), które urzędnicy powinni stosować, zatwierdzając dokumentacje geologiczne. Uwzględniając jednak rosnący nacisk na ścisłe przestrzeganie procedur prawnych, nie należy lekceważyć także pozostałych regulacji zawartych w przywołanej wyżej ustawie.

WYMAGANIA PRZEPISÓW WOBEC TREŚCI DOKUMENTACJI GEOLOGICZNYCH – CZYLI CO WŁAŚCIWIE SPRAWDZAMY

Jak już wspomniano, marszałkowie województw oraz starostowie (prezydenci miast na prawach powiatu) działając jako organy administracji geologicznej, zgodnie ze swymi kompetencjami zatwierdzają decyzjami trzy rodzaje dokumentacji geologicznych, tj.:

- dokumentacje geologiczne złoża kopaliny z wyłączeniem złoża węglowodorów,
- dokumentacje hydrogeologiczne,
- dokumentacje geologiczno-inżynierskie.

Zatwierdzenie to musi poprzedzać weryfikacja ich treści, która w praktyce polega na sprawdzeniu, czy odpowiadają one wymaganiom zawartym w przepisach ustawy Pgg

(Ustawa, 2011) oraz wydanych do niej odpowiednich rozporządzeniach wykonawczych.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do wymagań ww. ustawy, przypomnieć należy, że zapisy wskazujące obowiązkową zawartość dokumentacji geologicznych (odpowiednio do ich rodzajów) zawarto odpowiednio w art. 89 (dla dokumentacji geologicznych złoża kopaliny), art. 90 (w przypadku dokumentacji hydrogeologicznych) i art. 91 (dla dokumentacji geologiczno-inżynierskich).

Oceniając treść przedłożonej do urzędu celem zatwierdzenia dokumentacji, w aspekcie spełnienia przez nią wymagań przywołanych przepisów, na początek powinniśmy ustalić, czy jej zawartość odpowiada deklarowanemu celowi jej sporządzenia oraz czy zawiera wskazane w ww. przepisach kluczowe zagadnienia. W przypadku dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, będącej podstawą do wydania koncesji zgodnie z treścią art. 89 ust. 4 omawianej ustawy, sprawdzenia wymaga także to, czy opisane w niej rozpoznanie złoża nastąpiło w stopniu umożliwiającym sporządzenie projektu zagospodarowania złoża.

Weryfikacji wymaga również to, czy przedłożona do zatwierdzenia dokumentacja stanowi nową dokumentację geologiczną, czy też jest to raczej dodatek do sporządzonej wcześniej i odpowiednio zatwierdzonej dokumentacji geologicznej, o którym mowa w art. 93 ust. 4 omawianej ustawy. Z doświadczenia autora wynika, że jest to często problematyczne.

Kolejną grupę koniecznych do oceny wymagań, jakie spełniać powinny dokumentacje geologiczne, zawierają odpowiednio rozporządzenia wykonawcze do ustawy Pgg (2011):

– rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Rozporządzenie, 2015);

– rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (Rozporządzenie, 2016).

Zawartość dokumentacji geologicznych innych, które nie podlegają zatwierdzeniu, opisuje rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie innych dokumentacji geologicznych (Rozporządzenie, 2020).

Wymienione rozporządzenia mają dość rozbudowaną treść, której nie sposób omówić w krótkim artykule, wypada jednak zwrócić uwagę na ich kluczowe zdaniem autora elementy.

W pierwszej kolejności trzeba wspomnieć, że wymagań wynikających z ww. rozporządzeń nie można traktować selektywnie. Odstępstwo od konieczności wprowadzania do treści dokumentacji geologicznych wskazanych w tych rozporządzeniach elementów jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jednoznacznie wynika to z przepisów. Niestety nie przyjmują tego do wiadomości niektórzy autorzy omawianych dokumentacji. Problem ten uwidacznia się np. w nagminnym pomijaniu znacznej części załączników graficznych w dokumentacjach geologiczno-inżynierskich sporządzanych w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby posadawiania obiektów budowlanych, wymaganych zgodnie z § 21 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (Rozporządzenie, 2016).

Weryfikując zawartość dokumentacji geologicznej złoża kopaliny z uwzględnieniem wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Rozporządzenie, 2015), należy zwrócić uwagę na znaczące różnice wymagań wobec dokumentacji zatwierdzanych przez marszałków województw, a tymi, które są zatwierdzane przez starostów (prezydentów miast na prawach powiatu). W przypadku tych drugich ich zawartość wskazuje § 8 ww. rozporządzenia. Pamiętać także należy o odpowiednim stosowaniu zapisów powyższego rozporządzenia w zależności od tego czy dokumentujemy nowe złożo, czy też dokonujemy zmian dla złoża już udokumentowanego. Istotne jest odpowiednie przedstawienie rodzajów kopalin zawartych w dokumentowanym złożu, stopnia rozpoznania złoża.

W przypadku sporządzania dodatku do dokumentacji geologicznej złoża kopaliny istotne jest uwzględnienie wymagań odpowiednich dla typu tego dodatku.

Oceniając zawartość dokumentacji hydrogeologicznych i geologiczno-inżynierskich wg wymagań rozporządzenia (2016), należy zwrócić uwagę na specyficzny układ jego treści. Powoduje on, że często autorzy tych dokumentacji i początkujący urzędnicy pomijają ważne wymagania przywołanego aktu prawnego. Przepisy mające zastosowanie zarówno do dokumentacji hydrogeologicznych, jak i geologiczno-inżynierskich (niezależnie od celów, w jakich je sporządzono) umieszczono na początku ww. rozporządzenia w § 2. Wymagania dla dokumentacji hydrogeologicznych i geologiczno-inżynierskich opisano w § 3 i § 4. Szczegółową zawartość dokumentacji hydrogeologicznych, w zależności od celu ich sporządzania, znajdziemy w § 5–18 omawianego rozporządzenia. Treść podstawową dokumentacji geologiczno-inżynierskich, niezależnie od celu ich sporządzania, wskazuje § 19 ww. rozporządzenia, a dokładne wymagania, w zależności od celu, odpowiednio w § 20–26.

Do przedstawienia pełnego obrazu przepisów opisujących treść dokumentacji geologicznych należy wspomnieć o rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie innych dokumentacji geologicznych (Rozporządzenie, 2020). Wskazano w nim zarówno ogólne wymagania dla dokumentacji innych, jak i wymagania szczegółowe, zależne od przypadku, dla którego dokumentacje są sporządzane. Podkreślić przy tym jeszcze raz wypada, że ze względu na brak procedury urzędowej akceptacji takich dokumentacji (ich zatwierdzania decyzją czy zgłaszania), organy administracji geologicznej nie posiadają w praktyce narzędzi do egzekwowania spełnienia przez nie wymagań wynikających z przepisów.

Na zakończenie powyższego opisu wymagań wobec dokumentacji geologicznych, wynikających wprost z ustawy Pgg (2011) oraz wydanych do niej rozporządzeń wykonawczych, wspomnieć należy, które z nich są najczęściej pomijane.

Z doświadczeń autora wynika, że konieczne jest zwracanie uwagi na zakres i zawartość załączników graficznych zawartych w składanych do zatwierdzenia dokumentacjach. Elementy wymagające często wyjaśnień i korekt to skala załączanych map, wykorzystywanie oryginalnych podkładów mapowych (w tym udokumentowanie prawa do ich wykorzystania), stosowanie właściwych oznaczeń. Problemem jest pomijanie załączników graficznych, które są prawnie wymagane.

W częściach tekstowych dokumentacji geologicznych szczególnej uwagi urzędników wymagają zamieszczane

w nich schematy obliczeniowe (wzory), wraz z wynikami obliczeń (dotyczy to praktycznie wszystkich rodzajów dokumentacji geologicznych). Nie chodzi przy tym o przeLICZANIE przedstawianych danych, choć w praktyce i to może się okazać konieczne, ale o ocenę poprawności doboru wzorów i metod obliczeniowych (uwzględniającej wskazanie ich źródła i uzasadnienie ich stosowania) oraz sprawdzenie, czy w tekście zestawiono wszystkie stosowane do obliczeń dane. Pracownicy administracji geologicznej muszą przy tym pamiętać, że weryfikują opracowania o charakterze autorskim i eksperckim, sporządzane przez osoby uprawnione, a rolą urzędnika nie jest subiektywna ocena dokonanych ustaleń, ale nadzór nad rzetelnością, starannością i zgodnością z przepisami wykonywanych prac geologicznych.

Zawsze należy weryfikować, czy sporządzający dokumentację geologiczną dysponował prawem do wykorzystania zawartych w niej informacji geologicznych. Prawo to powinno być odpowiednio udokumentowane, czego wymagają zapisy rozporządzeń szczegółowych w sprawie zawartości dokumentacji geologicznych. Praktyka wskazuje, że ze szczególną starannością zagadnienie to powinno być analizowane w odniesieniu do dokumentacji geologicznych złoża kopaliny oraz dokumentacji hydrogeologicznych ustalających zasoby ujęć wód podziemnych.

PORÓWNANIE ZAWARTOŚCI DOKUMENTACJI GEOLOGICZNYCH Z PROJEKTAMI ROBÓT GEOLOGICZNYCH

Jednym z kluczowych elementów weryfikacji przedkładanych do zatwierdzenia przez marszałka województwa lub starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu) dokumentacji geologicznych jest ocena zgodności opisywanych w nich, wykonanych robót geologicznych, z ich zakresem wynikającym z zatwierdzonego wcześniej projektu robót geologicznych.

Obowiązek powyższej oceny wynika z kilku przepisów. W pierwszej kolejności wspomnieć należy brzmienie art. 158 ustawy Pgg (2011), wskazującego zakres działania organów administracji geologicznej. Mówi on m.in. o kontroli i nadzorze w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych. Istotne jest też brzmienie art. 88 ust. 1 omawianej ustawy, wskazującego na obowiązek przedstawiania w dokumentacji geologicznej wyników prac geologicznych (wraz z ich interpretacją, określeniem stopnia osiągnięcia zamierzonego celu wraz z uzasadnieniem). Formą ww. prac geologicznych są roboty geologiczne – zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 11 Pgg.

W treści omówionych w poprzednim rozdziale rozporządzeń dotyczących zawartości dokumentacji geologicznych zawarto także odpowiednie zapisy odnoszące się do przedstawienia zakresu, wyników i interpretacji przeprowadzonych prac geologicznych. W praktyce najczęściej stwierdzaną w związku z powyższymi przepisami niezgodnością zakresu wykonanych robót geologicznych (stanowiących formę ww. prac geologicznych), w porównaniu do ustaleń ich zatwierdzonego projektu, są rozbieżności dotyczące wykonanych robót wiertniczych. Zazwyczaj mamy do czynienia z przegłębieniem wykonywanych otworów wiertniczych, w stosunku do ich pierwotnie deklarowanych głębokości, lub też ich wykonywaniem w liczbie większej niż zakładano w projekcie. Zdarza się

tak np. przy wykonywaniu robót geologicznych na cele sporządzania dokumentacji geologiczno-inżynierskich, gdy z rezultatów prac terenowych wynika, że zakres planowanych wcześniej robót geologicznych nie gwarantuje osiągnięcia ich celu. Bezpośrednią przyczyną tego zjawiska, poza niedbałością bądź niewiedzą osób nadzorujących wykonanie robót geologicznych, jest przede wszystkim chęć uniknięcia konieczności sporządzenia i zatwierdzenia dodatku do projektu robót geologicznych zgodnie z art. 80a Pgg (2011). Wbrew pozorom nie należy także bagatelizować odwiercenia płytszych niż zakładano otworów wiertniczych lub wykonania mniejszej ich liczby. W tych przypadkach istotne jest jednak przede wszystkim sprawdzenie, czy na pewno osiągnięto zakładany cel rozpoznania geologicznego.

Znaczna część problemów z raportowanym w dokumentacji geologicznej zakresem zrealizowanych robót geologicznych wynika ze stosowania różnych interpretacji definicji robót geologicznych. Zdaniem autora, uwzględniając jej treść zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 11 Pgg (2011), pod pojęciem tym rozumieć należy prace badawcze (oraz czynności związane z likwidacją wyrobisk po ich przeprowadzeniu), które można zaliczyć do *wykonywanych w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu*. Przyjmujemy przy tym, że pod pojęciem prac geologicznych będziemy rozumieć *wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju* (wg art 6 ust. 1 pkt 8 Pgg). Według tego schematu interpretacyjnego do robót geologicznych możemy zaliczyć wszelkie badania prowadzone poniżej poziomu terenu, których celem jest ustalenie budowy geologicznej (jej elementów), w szczególności w celu sporządzenia dokumentacji geologicznej.

Zauważyć należy, że sporządzający dokumentację geologiczną przyjmują zazwyczaj zasadę, zgodnie z którą prace badawcze nie odpowiadające definicji robót geologicznych nie wymagają zatwierdzenia przez organy administracji geologicznej (interpretując treść art. 3, art. 79 ust. 1, art. 80 ust. 1 oraz art. 85 ust. 1 Pgg). Skutkiem takiego podejścia są m.in. pojawiające się regularnie wątpliwości co do charakteru próbnych pompowań badawczych ujęć wykonywanych w celu ustalenia ich zasobów. Zastrzeżenia budzi również uznawanie za roboty geologiczne sondowań gruntu. Problem ten dotyczy także możliwości wykorzystywania w dokumentacjach geologiczno-inżynierskich wyników badań geotechnicznych nie będących robotami geologicznymi. Wątpliwości budzi fakt, że ich wykonanie nie podlega przepisom omawianej ustawy zgodnie z jej art. 3 pkt 7. Zdaniem autora w istotny sposób ogranicza to ich wartość jako informacji o budowie geologicznej.

Podsumowując opisane wyżej zagadnienia, należy przypomnieć, że wykonywanie w całości lub w części robót geologicznych bez wymaganego, uprzednio zatwierdzonego (zgłoszonego) projektu robót geologicznych to działalność niezgodna z prawem. Wykorzystywanie ich wyników w dokumentacji geologicznej może skutkować odmową jej zatwierdzenia.

Formułowanie kluczowych ustaleń dokumentacji geologicznej na podstawie badań niemierzających się w definicji prac geologicznych (a tym samym robót geologicznych) odpowiada sytuacji opisywanej w ustawie Pgg, jako niespełnianie wymogów prawa, mogące skutkować odmową zatwierdzenia dokumentacji geologicznej.

KIEDY I DLACZEGO ODMOWA DECYZJI

Działając w imieniu organu administracji geologicznej, urzędnicy weryfikujący dokumentację geologiczną muszą mieć świadomość (jak to wcześniej sygnalizowano w niniejszym artykule), że w sytuacji, gdy przedłożona celem zatwierdzenia dokumentacja geologiczna nie odpowiada wymaganiom prawa albo powstała w wyniku działań niezgodnych z prawem, to konieczna jest odmowa jej zatwierdzenia (w formie decyzji) – zgodnie z art. 93 ust. 3 Pgg (2011). Jednocześnie urzędnicy ci powinni pamiętać, że ustawa ta nie daje wprost innych niż ww. podstaw odmowy zatwierdzenia dokumentacji geologicznych wymagających zatwierdzenia decyzją. W istotny sposób ogranicza to możliwość odmów. Taka zasada działania organów administracji wynika m.in. z przepisów o charakterze ogólnym, w szczególności z art. 6 Kpa (Ustawa, 1960), zgodnie z którym *organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa*.

Zwrócić należy uwagę, że przywołany wyżej art. 93 ust. 3 Pgg (2011) wskazuje na dwie grupy zdarzeń, w przypadku zaistnienia których powinniśmy odmawiać zatwierdzenia dokumentacji geologicznych. Pierwsza z nich to sytuacje gdy zawartość przedłożonych do zatwierdzenia dokumentacji nie odpowiada wymaganiom prawa. W praktyce rozumieć przez to należy, że ich zawartość nie odpowiada wymaganiom wynikającym z treści Pgg oraz odpowiednich rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Druga grupa negatywnych przesłanek do zatwierdzenia dokumentacji geologicznych, to sytuacje, gdy powstały one w wyniku działań niezgodnych z prawem. Należy do nich przede wszystkim zaliczyć wykorzystanie do ich sporządzenia informacji geologicznych pozyskanych nielegalnie, bez spełnienia wymaganych przepisami warunków zawartych w treści omawianych dokumentacji. Dotyczy to m.in. sytuacji, gdy dokumentacje takie powstają w całości lub w części w wyniku robót geologicznych wykonanych bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych bądź niezgodnie z jego ustaleniami lub kiedy sporządzający nie dysponował prawem do wykorzystanej informacji geologicznej itp.

Omawiane przepisy nie dają wprost argumentów do odmowy zatwierdzenia dokumentacji geologicznej, jeżeli pracownik administracji geologicznej nie zgadza się z ustaleniami dokumentacji geologicznej, w tym w zakresie dotyczącym elementów budowy geologicznej. Zwrócić należy uwagę na fakt, że przepisy omawianej ustawy wymagają specjalnych kwalifikacji oraz weryfikacji osób uprawnionych do sporządzania dokumentacji geologicznych. Powoduje to, że zarówno wymienione osoby, jak i wyniki wykonanych przez nie prac posiadają specjalny status. W Pgg zawarto przy tym zasady odpowiedzialności zawodowej za wykonywanie czynności obejmujących sporządzanie dokumentacji geologicznych z rażącym niedbalstwem, z naruszeniem ustawy lub rażącym naruszeniem wydanych na jej podstawie przepisów (zawarte w art. 77 i 78).

Zgadając się z potrzebą ograniczania uprawnień urzędników do ingerencji w zakres ustaleń opracowań eksperckich, jakim są dokumentacje geologiczne, autor pragnie jednak zwrócić uwagę na problemy wynikające z tej sytuacji w przypadku stwierdzenia ewidentnych błędów merytorycznych.

W praktyce, w sytuacjach, gdy konieczna jest odmowa zatwierdzenia dokumentacji geologicznej, zdaniem autora, należy rozważyć uznanie, że stwierdzone sprzeczności mieszczą się w zakresie przypadków, gdy treść dokumentacji nie odpowiada wymaganiom prawa (tj. wymaganiom rzetelności staranności sporządzania dokumentacji geologicznych).

Wspomnieć należy, że pojawiły się wyroki sądów administracyjnych, wskazujące na zastosowanie w wyżej omawianych przypadkach przepisów art. 93 ust. 5 Pgg (2011). Mówią one, że gdy zostaną stwierdzone istotne różnice między dokumentacją geologiczną (art. 88 ust. 2 pkt 1–3 ww. ustawy) a stanem rzeczywistym, to organ administracji geologicznej może w drodze decyzji nakazać jej zmianę, a w razie potrzeby – wykonanie dodatkowych prac geologicznych. Zdaniem autora powyższa interpretacja nie uwzględnia jednak pełnej treści cytowanego przepisu, należy być zatem ostrożnym z jej stosowaniem.

Na zakończenie powtórzyć należy, że omówiona w niniejszym rozdziale procedura odnowy zatwierdzenia dokumentacji geologicznej na podstawie art. 93 ust. 3 Pgg (2011) dotyczy wyłącznie dokumentacji wymienionych w jej art. 88 ust. 1–3. W ustawie nie zawarto procedury odrzucenia czy wezwania do korekty dokumentacji geologicznej „innej” (wskazanej w art. 88 ust. 2 pkt 4). Niestety praktyka wskazuje, że sytuacja ta skutkuje dużą niefrasobliwością autorów ww. dokumentacji w zakresie staranności i poprawności ich sporządzenia.

Z przedstawionego wyżej omówienia wynika jednoznacznie, że proces zatwierdzania dokumentacji geologicznej przez urzędników reprezentujących marszałków województw i starostów (prezydentów miast na prawach powiatu) to nie jest przysłowiowa „bułka z masłem”. Wymaga on zarówno stosowania przepisów z zakresu geologii, jak i prawa administracyjnego. Konieczne jest posiadanie przez tych urzędników odpowiedniego wykształcenia i wiedzy merytorycznej z zakresu geologii. Skomplikowany charakter rozpatrywanych spraw powoduje ponadto, że bardzo dużą rolę odgrywa posiadane i nabywane przez nich doświadczenie oraz podnoszenie kwalifikacji.

Wszystkie te przesłanki przemawiają wyraźnie za koniecznością ciągłej budowy i wzmacniania administracji geologicznej.

Autor pragnie podziękować recenzentowi Panu dr. hab. Stanisławowi Wołkowiczowi za cenny czas poświęcony na ocenę niniejszego artykułu oraz za uwagi, które wpłynęły na jego wartość merytoryczną.

LITERATURA

- ROZPORZĄDZENIE Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie innych dokumentacji geologicznych. Dz.U. z 2020 r. poz. 2449.
 ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów. Dz.U. z 2015 r. poz. 987.
 ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej. Dz.U. z 2016 r. poz. 2033.
 USTAWA z dnia 11 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2021 r. poz. 1420, t.j.
 USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. z 2021 r. poz. 735, t.j. z późn. zm.
 USTAWA z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej Dz.U. z 2021 r. poz. 1923, t.j.

Praca wpłynęła do redakcji 29.07.2021 r.
 Akceptowano do druku 2.11.2021 r.