

Maciej Tomecki

Regulacje ograniczające wolność gospodarczą w Polsce. Studium przypadku.

WPROWADZENIE

Na mocy obowiązujących regulacji (ustawa prawo geologiczne i górnicze) przedsiębiorca chcący prowadzić działalność gospodarczą polegającą na produkcji gazu łupkowego, musi ubiegać się o koncesje (dozwolenie prowadzenie działalności gospodarczej, której bez zgody państwa wykonywać nie można) nadawaną przez Ministra Środowiska na poszukiwanie lub rozpoznanie węglowodorów, a następnie o koncesje na ich wydobywanie. **Rozwiązanie to, łącznie z bardzo długim czasem trwania procedury koncesyjnej, stanowi barierę dla prowadzenia działalności gospodarczej, związanej z produkcją gazu łupkowego.** Zgodnie z Oceną Skutków Regulacji procedura nadawania koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie węglowodorów wynosi do 1205 dni, a koncesji na wydobywanie – do 665 dni.¹

Jednym z podstawowych celów jakie chciał osiągnąć ustawodawca przyjmując nową ustawę (Ustawa prawo geologiczne i górnicze z 9 czerwca 2011 roku² zastąpiła regulację z 1994 roku³ - dalej: „PGG”) było wdrożenie tzw. „dyrektywy węglowodorowej”⁴ do krajowego systemu prawnego. Dlatego też rozdział 2 (w dziale III) poświęcony jest w całości koncesjom na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz ich wydobywanie. Ustawodawca stwierdził, że „*nadrzędnym celem zamierzonych zmian jest zatem usunięcie barier utrudniających podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie geologii i górnictwa, pobudzenie przedsiębiorczości oraz zwiększenie pewności inwestowania, co powinno zapewnić racjonalną gospodarkę złożami kopalin w ramach zrównoważonego rozwoju*”.⁵

PRÓBY REFORMY OBECNEGO MODELU

Biorąc pod uwagę długość i uciążliwość procedur koncesyjnych w obecnej ustawie, ustawodawca zaproponował zmiany polegające na zastąpieniu dotychczasowych odrębnych koncesji na poszukiwanie

¹Dostępne pod:

<<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/141245/141271/141272/dokument76460.pdf?lastUpdateDay=08.11.13&lastUpdateHour=16%3A40&userLogged=false&date=poniedzia%C5%82ek%2C+11+listopad+2013>>, dostęp: 11.11.2013 r., str. 22.

²Dz.U. 2011 nr 163 poz. 981.

³Dz.U. 1994 nr 27 poz. 96 2012.01.01 Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze.

⁴Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (Dz. Urz. WE L 164 z 30.06.1994, str. 3; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 6, t. 2, str. 262).

⁵Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, druk sejmowy nr 1696 Sejmu VI Kadencji.

lub rozpoznanie złóż, a następnie na wydobywanie węglowodorów, modelem opartym na jednej zintegrowanej koncesji rozpoznawczo-wydobywczej.⁶ **Uzyskanie koncesji rozpoznawczo-wydobywczej trwać ma do 250 dni, a przejście do fazy wydobywania – do 120 dni⁷.**

W tym miejscu można przytoczyć stwierdzenie zawarte w Ocenie Skutków Regulacji Projektu: „(...) wprowadzenie jednej koncesji na rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów zwiększy u przedsiębiorców pewność inwestowania i zagwarantuje osiąganie korzyści z wydobywania węglowodorów, bez konieczności ubiegania się o kolejną koncesję na wydobywanie po zakończeniu dokumentowania złoża”⁸.

Drugą zmianą dotychczasowego modelu koncesyjnego jest **zwolnienie z przyznawania koncesji na działalność polegającą na poszukiwaniu węglowodorów**. Zdaniem projektodawcy, takie rozwiązanie powinno „(...) pozytywnie wpłynąć na rozwój działalności poszukiwawczej w Polsce.”⁹. Jednakże, **wbrew przedstawionemu stanowisku, zaproponowany model nie stanie się dodatkowym bodźcem dla rozwoju działalności poszukiwawczej w Polsce, ale może nawet zahamować jej rozwój.**

Proponowany system koncesyjny spowoduje w praktyce sytuację, w której przedsiębiorcy będą musieli ponieść **wysokie koszty badań geofizycznych**, związanych z poszukiwaniem złóż, **przy braku zapewnienia możliwości prowadzenia prac rozpoznawczych i w dalszej perspektywie - wydobywczych**. Racjonalną decyzją biznesową będzie w takiej sytuacji ograniczanie zakresu prac poszukiwawczych do niezbędnego z punktu widzenia przedsiębiorcy minimum.

Kolejna pozornie korzystna dla przedsiębiorców zmiana dotyczy artykułu 99 ust. 3 PGG.¹⁰ Przedmiotowy przepis przewiduje **skrócenie okresu przysługiwania wyłącznego prawa do korzystania z informacji geologicznej z 5 do 2 lat**.

Prawo do informacji geologicznej przysługuje Skarbowi Państwa¹¹, wyłączne prawo do korzystania z informacji geologicznej jest, zgodnie z prawem, jedynym prawem zabezpieczającym interesy przedsiębiorcy, który zaangażował kapitał w wytworzenie informacji geologicznej. Zgodnie z proponowanymi regulacjami, przedsiębiorcy będą prowadzili tylko te badania, których wyniki będą

⁶ art. 21 ust. 1 pkt. 2a PGG.

⁷ Dostępne pod:

<<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/141245/141271/141272/dokument76460.pdf?lastUpdateDay=08.11.13&lastUpdateHour=16%3A40&userLogged=false&date=poniedzia%C5%82ek%2C+11+listopad+2013>>, dostęp: 11.11.2013 r., str. 22.

⁸ Ocena Skutków Regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (wersja z dnia 15 lutego 2013 r.), s. 16.

⁹ Ocena Skutków Regulacji..., s. 16.

¹⁰ Obecne brzmienie: *W okresie 5 lat od dnia utraty mocy decyzji, na podstawie której wykonano prace będące źródłem informacji, podmiotowi, o którym mowa w ust. 2, przysługuje wyłączne prawo do korzystania z informacji geologicznej w celu ubiegania się o wykonywanie działalności, o której mowa w art. 100 ust. 2.*

Proponowane: *3. W okresie 2 lat od dnia doręczenia decyzji zatwierdzającej dokumentacji geologicznej lub od dnia przekazania dokumentacji, sporządzonej w przypadkach, o których mowa w art. 92 pkt 3 i 5, podmiotowi, o którym mowa w ust. 2, przysługuje wyłączne prawo do korzystania z informacji geologicznej w celu ubiegania się o wykonywanie działalności, o której mowa w art. 100 ust. 2.”*

¹¹ Art. 99. Ust. 1 ustawy prawo geologiczne i górnicze: Prawo do informacji geologicznej przysługuje Skarbowi Państwa.

w stanie wykorzystać w terminie dwuletnim, żeby zapewnić sobie zwrot z zainwestowanego kapitału. Rezygnacja z obejmowania koncesją etapu poszukiwawczego wraz z ograniczeniem prawa do wyłącznego korzystania z informacji geologicznej doprowadzą do znaczącego zwiększenia poziomu ryzyka inwestycyjnego, co zamiast założonego przez projektodawcę **przyspieszenia tempa prac poszukiwawczych doprowadzić może do ich zaprzestania.**

PROPOZYCJE ZMIAN

Wskazana jest **zatem zmiana proponowanego modelu koncesyjnego.** Powinien on stanowić zachętę dla przedsiębiorców do prowadzenia prac poszukiwawczych w jak najszerszym zakresie. Postulat ten zostałyby spełniony przez **model koncesji zintegrowanej, który składałaby się nie z dwóch, lecz z trzech faz – poszukiwawczej, rozpoznawczej i wydobywczej.**

Należy również wydłużyć **okres przysługiwania wyłącznego prawa do korzystania z informacji geologicznej.** Optymalnym rozwiązaniem byłoby połączenie trwania wyłączności tego prawa z etapem poszukiwawczym.

BIBLIOGRAFIA

1. Gronkiewicz – Waltz, Wierzbowski, Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, Lexis Nexis, Warszawa 2013.
2. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze – Dz. U. 2011 nr 163 poz. 981
3. Nowy tekst II wariantu MSP projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze KRM-10-53-13.pdf
4. Ocena Skutków Regulacji do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw - KRM-10-53-13.
5. Schwarz Hubert, prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom 1. Salome sp. z o.o. Wrocław 2013.
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (Dz. Urz. WE L 164 z 30.06.1994, str. 3; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 6, t. 2, str. 262).
7. Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, druk sejmowy nr 1696 Sejmu VI Kadencji.