



Jan A. STEFANOWICZ*, Krzysztof SZAMAŁEK**

Analiza skutków regulacji prawnych w obszarze prawa geologiczno-górniczego

Streszczenie: Rozstrzygnięcia legislacyjne (ustawy, rozporządzenia) przyjmowane przez upoważnione organa państwa (sejm, rada ministrów, ministrowie) tworzą nowe ramy prawne lub zmieniają dotychczasowe. Wpływ takiej działalności jest szczególnie istotny w przypadku regulacji reglamentacyjnych, szczególnie tam, gdzie chodzi o dopuszczalną w świetle Konstytucji reglamentację działalności gospodarczej, a więc także w obszarze geologii i górnictwa. Znaczenie to ma charakter przesądzający o powodzeniu lub braku powodzenia w realizacji projektów inwestycyjnych (poszukiwawczych, eksploatacyjnych), zmianie stanu zatrudnienia, perspektyw rozwojowych, tak przedsiębiorców, poszczególnych regionów, jak i kraju jako całości. Konsekwencje gospodarczo-społeczne przyjmowanych aktów prawnych są na tyle istotne, że ich poznanie *ex ante* może skłonić organ legislacyjny do zmian lub odrzucenia proponowanych przez rząd rozwiązań. Analiza *ex ante* powinna być zatem przeprowadzona niezwykle starannie, wszechstronnie zinterpretowana i w miarę precyzyjnie określająca kierunki i dynamikę zmian. Powinna być przeprowadzona w szczególności z uwzględnieniem specyfiki szczególnych branż i rynków. Analiza ta określana jest mianem oceny skutków regulacji (OSR). OSR w obszarze prawa geologicznego i górniczego ma szczególnie ważne znaczenie, a zdaniem autorów wykonywana jest niewystarczająco szeroko i kompetentnie. Niniejszy artykuł prezentuje na wstępie historię wprowadzenia OSR do praktyki legislacyjnej, jej podstawy prawne i metodologię, a następnie – wybrane przykłady OSR w odniesieniu do szczegółowych zmian w prawie geologicznym i górnicznym. Na zakończenie przedstawiona jest krytyczna analiza OSR nowego prawa geologicznego i górniczego, wraz z wnioskami niezbędnych zmian w tym względzie.

Słowa kluczowe: prawo geologiczne i górnicze, ocena skutków regulacji, racjonalna gospodarka złożem

Impact analysis of legal regulation in geological and mining sector

Abstract: Legislative activity (e.g. bills, ordinances) undertaken by authorized organs of government (lower house of the parliament, the cabinet, ministers) result in creating new legal frameworks, or changing the existing ones. The impact of this activity is particularly significant in relation to regulation of economic activity (executed in

* Mgr, Kancelaria Juris, Warszawa.

** Dr hab., prof. UW, Uniwersytet Warszawski Wydział Geologii; Instytut Ceramiki i Materiałów Budowlanych, Warszawa.

accordance with the constitution), as in the case of the geological and mining sector. It plays a crucial role in determining the success, or failure, of various investment activities (minerals prospecting and exploration), changing the employment rate, income of the public sector, perspectives of development for entrepreneurs, regions and the country itself. Since the socio-economic consequences of new legislative acts are so significant, that the results of an *ex ante* analysis might persuade the legislative organ to change or even reject the solutions proposed by the government. The *ex ante* analysis should therefore be conducted with exemplary diligence, provide an interpretation of the wider context and determine the direction and dynamics of the changes with greatest possible precision. What is more, it should be conducted with consideration to the specificity of particular sectors and markets. Such analysis is termed the Assessment of the Impact of Legal Regulations (Polish acronym: OSR). OSR is especially important in the geological and mining sector; however, in the opinion of this paper's authors, it is usually executed incompetently and with an insufficiently broad scope. This study opens with the overview of the history of introduction of OSR into the legislative practice, its legal basis and methodology, and – later on – to present the chosen examples of OSR in relation to particular changes in the geological and mining law. The paper closes with a critical analysis of the discussed OSR, presenting conclusions concerning the necessary changes.

Key words: geological and mining law, Assessment of the Impact of Legal Regulations, reasonable deposit development

Wprowadzenie

Rozstrzygnięcia legislacyjne (ustawy, rozporządzenia) przyjmowane przez upoważnione organa państwa (sejm, rada ministrów, ministrowie) tworzą dla różnego typu aktywności różnych podmiotów nowe ramy prawne lub zmieniają dotychczasowe. Szczególnie tam, gdzie chodzi o dopuszczalną w świetle Konstytucji reglamentację działalności gospodarczej (a tak się dzieje w obszarze geologii i górnictwa), przyjmowane regulacje reglamentacyjne mają bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania różnych aspektów życia, zwłaszcza w jego wymiarze gospodarczym. Znaczenie to ma charakter przesądzający o powodzeniu lub braku powodzenia w realizacji projektów inwestycyjnych (poszukiwawczych, eksploatacyjnych), zmianie stanu zatrudnienia, perspektyw rozwojowych, tak przedsiębiorców, poszczególnych regionów, jak i kraju jako całości. Konsekwencje gospodarczo-społeczne przyjmowanych aktów prawnych są na tyle istotne, że ich poznanie *ex ante* może skłonić organ legislacyjny do zmian lub odrzucenia proponowanych przez rząd rozwiązań. Analiza *ex ante* powinna być zatem przeprowadzona niezwykle starannie, wszechstronnie zinterpretowana i w miarę precyzyjnie określająca kierunki i dynamikę zmian. Powinna być przeprowadzona w szczególności z uwzględnieniem specyfiki szczególnych branż i rynków. Analiza ta określana jest mianem oceny skutków regulacji (OSR). OSR w obszarze prawa geologicznego i górniczego ma szczególnie ważne znaczenie, a zdaniem autorów wykonywana jest niewystarczająco szeroko i kompetentnie.

1. OSR na świecie

Ocena skutków regulacji (OSR) ma już stosunkowo długą, bo kilkudziesięcioletnią tradycję. Pierwszy sformalizowany system OSR powstał w 1981 roku w USA, choć już od 1974 roku wszystkie projekty federalnych aktów prawnych musiały posiadać przeprowadzoną ocenę wpływu proponowanych rozwiązań na inflację (Renda 2006; Rogowski, Springer 2007). Zgodnie z zaleceniami OECD rządy większości krajów UE przyjęły stra-

tegię reformy regulacyjnej, która stanowi podstawę do poprawiania jakości prawa. W Wielkiej Brytanii trzon strategii stanowi Biała Księga „Modernising Government” z 1999 r. oraz „Zasady Dobrej Regulacji” sformułowane przez Better Regulation Task Force w 1998 r. W Wielkiej Brytanii minister składający projekt w parlamencie musi podpisać oświadczenie, że korzyści z proponowanych przepisów uzasadniają wynikające z nich koszty. Zwiększa to osobistą odpowiedzialność członków gabinetu za stanowione prawo. Od 2003 r. National Audit Office w Wielkiej Brytanii przedstawia co roku zbiorczą ocenę jakości ministerialnych OSR. Ocena ta obejmuje szczegółową analizę około 10% wszystkich wykonanych OSR i koncentruje się na wskazaniu najlepszych i najgorszych praktyk w wybranych resortach w sześciu obszarach:

- (i) zakres i cel regulacji,
- (ii) konsultacje,
- (iii) analiza kosztów i korzyści,
- (iv) analiza wpływu na konkurencję i inne przekrojowe cele polityki publicznej,
- (v) analiza stosowania regulacji,
- (vi) ocena implementacji regulacji.

Podobne raporty na zlecenie premiera przygotowuje Better Regulation Commission, której członkami są osoby ze środowisk gospodarczych i naukowych.

W Stanach Zjednoczonych strategię rządu federalnego określił dekret prezydenta z 1993 r., który wskazuje kryteria jakościowe, jakie powinny spełniać wszystkie regulacje prawne. W Holandii projekt reformy regulacyjnej stanowi część większego wdrażanego od 1994 roku programu rządowego w sprawie konkurencji, deregulacji i jakości legislacji. W USA Office of Information and Regulatory Affairs (który stanowi część Office of Management and Budget) przygotowuje co roku raport dla Kongresu USA w sprawie kosztów i korzyści wynikających z regulacji federalnych. Kluczowym elementem raportu jest przedstawienie w formie liczbowej bilansu kosztów i korzyści regulacyjnych. Raport OMB z 2003 r. szacuje, że w okresie 1992–2002 roczne koszty regulacji mieściły się w przedziale 38–44, a korzyści w przedziale 135–218 miliardów dolarów. Wskazane też są najlepsze praktyki w zakresie konstrukcji norm postępowania. W Wielkiej Brytanii wymogi informacyjne wzrastają w miarę postępu prac nad projektem. OSR przedstawia się na trzech etapach procesu legislacyjnego. Wstępna OSR – przedstawiana do akceptacji ministrowi przed konsultacjami – skupia się na czytelnym przedstawieniu celów regulacji oraz oszacowaniu kosztów niepodejmowania żadnych działań regulacyjnych. Dodatkowo zawiera ona roboczą prezentację możliwych rozwiązań regulacyjnych wraz ze wstępną analizą kosztów i korzyści. Częściowa OSR – przygotowywana po przyjęciu przez ministra resortowego, a przed akceptacją przez gabinet lub odpowiedni komitet – zawiera pogłębioną analizę kosztów i korzyści, przygotowaną na podstawie specjalnie zebranych materiałów i dalszych nieformalnych konsultacji. Po kierunkowym przyjęciu projekt wraz z częściową OSR przekazywany jest do konsultacji z partnerami społecznymi i organizacjami gospodarczymi. Pełna OSR – przygotowywana przed ostatecznym przedłożeniem projektu gabinetowi – zawiera wnioski z przeprowadzonych konsultacji i rekomenduje ministrom konkretne rozwiązanie regulacyjne. W Komisji Europejskiej proces wykonywania OSR jest ściśle zintegrowany z cyklem planowania prac legislacyjnych oraz z konsultacjami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Wstępny OSR powinien zostać wykonany na etapie zgłaszania projektów regulacji do rocznej strategii politycznej i/lub rocznego programu prac Komisji. Przyjmując strategię

(luty każdego roku) oraz program prac (listopad każdego roku), Komisja rekomenduje wykonanie rozszerzonej OSR dla wybranych projektów regulacji. Rozszerzony OSR stanowi jeden z podstawowych dokumentów przekazywanych do konsultacji międzydepartamentalnych wewnątrz Komisji oraz konsultacji z podmiotami zewnętrznymi. Wyniki OSR prezentowane są według standardowego szablonu. W Stanach Zjednoczonych kluczowym elementem oceny skutków regulacji jest analiza scenariusza bazowego, czyli najbardziej prawdopodobnego rozkładu zmiennych społecznych i gospodarczych w przypadku nie podejmowania działań regulacyjnych. Wytyczne metodologiczne Office of Management and Budget z 2003 r. zawierają następującą rekomendację: „Należy sformułować scenariusz bazowy. Korzyści i koszty należy oceniać w porównaniu z wyraźnie opisanym scenariuszem alternatywnym. Najczęściej stosowanym scenariuszem bazowym jest opcja powstrzymania się od działania regulacyjnego”. W Wielkiej Brytanii najnowszy raport National Audit Office „Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005–2006” zwraca uwagę, że OSR powinna stanowić skuteczny instrument do prowadzenia bieżącej oceny konieczności działań regulacyjnych. Raport NAO wskazuje na stworzone przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu międzyresortowe zespoły robocze, których rolą jest krytyczna ocena konieczności wszystkich nowych regulacji w pięciu obszarach: handel detaliczny, przemysł motoryzacyjny, przemysł chemiczny, biotechnologia i budownictwo.

2. Zarys historii stosowania OSR w Polsce

W polskiej praktyce legislacyjnej przygotowywania dokumentów rządowych OSR wprowadzono w 2001 roku jako następstwo starań Polski o członkostwo w OECD (Polska stała się członkiem w 1996 roku). W trakcie tego procesu sformułowano pod adresem naszego kraju zalecenie C (95)21 Rady OECD z 9.3.1995 r. w sprawie poprawy jakości regulacji. Na podstawie ustawy o Radzie Ministrów (Ustawa 1996) wydano w 2002 roku rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej (Rozporządzenie 2002) oraz uchwalono regulamin prac Rady Ministrów (Uchwała 2002) określając zasady wykonywania OSR. Regulamin prac RM określa (§10 ust.6) zakres zawartości dokumentu *Ocena skutków regulacji*, który w sposób skrótowy (syntetyczny) zawierał wyniki oceny zgodnie z §9 ust.1 Regulaminu, w pierwotnym brzmieniu. Po tym wstępnym okresie wprowadzania OSR zagadnienie efektywności stosowania metodologii OSR było przedmiotem szeregu wnikliwych analiz (Osiecka-Chojnacka 2008; Zubek 2007).

Według ekspertów OECD osiągnięcie maksymalnych korzyści z OSR wiązać należy ze stosowaniem następujących zaleceń (Osiecka-Chojnacka 2008):

- zwiększenie politycznego zaangażowania w proces dokonywania OSR,
- przemyślane i precyzyjne określenie odpowiedzialności za poszczególne elementy systemu OSR,
- prowadzenie szkoleń dla autorów regulacji,
- stosowanie spójnych, ale elastycznych metod analitycznych,
- opracowanie i stosowanie zasad zbierania danych,
- ukierunkowanie działań analitycznych,
- jak najwcześniejsze powiązanie OSR z procesem podejmowania decyzji politycznych,

- przekazanie wyników OSR,
- zapewnienie społeczeństwu pełnego udziału w procesie przygotowania analizy,
- stosowanie OSR w odniesieniu do już istniejących przepisów.

Powyższy katalog zaleceń dobrze obrazuje różnorodność uwarunkowań wdrażania systemu OSR oraz złożoność tego procesu. O niepowodzeniu może przesądzić zatem wiele czynników związanych np. z metodologią analiz, zbieraniem danych, rozwiązaniami instytucjonalnymi, organizacyjnymi czy przygotowaniem kadr.

Należy brać pod uwagę fakt, że procedura OSR może wzbudzać opór, gdyż jest swego rodzaju zabezpieczeniem przed wdrażaniem nieprzemyślanych czy zorientowanych na partykularne interesy rozwiązań prawnych. Ogranicza bezpośredni wpływ grup interesów, polityków czy administracji na kształt decyzji legislacyjnych. OSR utrudnia promowanie działań doraźnych i ignorowanie kosztów regulacji ponoszonych przez podmioty rozproszone, nieobecne w debacie publicznej. Pozwala też uwzględnić koszty odłożone w czasie.

Osiecka-Chojnacka (2008) wskazuje, że w 2006 r. przyjęto „Program reformy regulacji” przedstawiony jako „pierwszy kompleksowy plan działań w zakresie poprawy jakości prawa w Polsce”. Zawiera on projekty działań na rzecz modyfikacji i wzmocnienia systemu OSR. Najważniejsze z tych działań to:

- zmiany instytucjonalne w nadzorze nad OSR,
- wzmocnienie OSR na szczeblu resortów,
- sporządzenie nowych wytycznych metodologicznych,
- okresowe analizy funkcjonowania i efektywności systemu OSR,
- wprowadzenie oceny skutków regulacji *ex post*,
- opracowanie i udostępnienie do publicznej wiadomości elektronicznej bazy danych na temat sporządzanych przez administrację OSR.

Eksperti OECD za przyczynę większości niepowodzeń uznali przyjęcie błędnego założenia, że OSR to wyłącznie finansowa analiza kosztów i korzyści regulacji. Według nich nie wolno ignorować faktu, że wdrożenie idei OSR wymaga zmian postaw, mentalności i sposobu działania urzędników i polityków, a także przebudowy instytucji wpływających na przebieg procesów decyzyjnych. Wartość OSR to przede wszystkim sam proces – analizowanie, stawianie pytań, troska o zrozumienie rzeczywistych skutków rozpatrywanych założeń. W takim ujęciu wdrożenie OSR oddziałuje na kulturę polityczną i prawną, zmienia „logikę podejmowania decyzji”, doskonalą sposób definiowania problemów oraz tworzenia szerszej wizji polityki.

Zubek (2007) podaje, że w Polsce przyjęło się definiować ocenę skutków regulacji jako część uzasadnienia projektu aktu normatywnego, która opisuje przewidywane skutki projektowanej regulacji. Posługuje się on pojęciem OSR w innym, szerszym znaczeniu, zbieżnym z rekomendacjami OECD i Wytycznymi do Oceny Skutków Regulacji przyjętymi przez Radę Ministrów w październiku 2006 r. Metodologia OSR według Zubka (2007) oznacza sposób opracowania projektów aktów prawnych, który składa się z pięciu etapów:

- Analiza problemu – stwierdza, czy istnieje realny problem społeczny lub ekonomiczny wymagający interwencji legislacyjnej.
- Analiza scenariusza bazowego – określa przewidywany rozwój sytuacji w przypadku nie podjęcia interwencji legislacyjnej.
- Analiza celu regulacji – określa, w jakim stopniu interwencja legislacyjna powinna rozwiązać dany problem.

- Analiza wariantów regulacji – identyfikuje rozwiązania regulacyjne przydatne do osiągnięcia wyznaczonego celu.
- Analiza kosztów i korzyści – określa, które rozwiązanie regulacyjne przynosi maksimum korzyści przy minimum kosztów.

Zubek (2007) konkluduje, że analiza uzasadnień projektów ustaw wskazuje na niski poziom zintegrowania polskiej praktyki legislacyjnej z metodologią OSR. Wniosek ten opiera na następujących przesłankach:

- brak danych o analizie problemu wskazuje na to, że działania legislacyjne są podejmowane bez właściwego rozeznania, czy dana interwencja legislacyjna jest rzeczywiście konieczna;
- brak danych o analizie scenariusza bazowego wskazuje, że interwencję legislacyjną podjęto bez rzetelnego policzenia wszystkich kosztów i korzyści. Nie jest bowiem możliwe policzenie skutków bez wyznaczenia punktu odniesienia dla takiej analizy;
- choć informacje na temat celu regulacji znajdują się niemal we wszystkich uzasadnieniach, jednoczesny brak informacji o skali problemu i scenariusza bazowego wskazuje, że cel regulacji jest określany w sposób ogólnikowy, co nie gwarantuje możliwości pomiaru efektów legislacyjnych;
- brak danych o wariantach regulacyjnych wskazuje, że przy podejmowaniu interwencji legislacyjnej nie rozpatrzono wszystkich możliwych rozwiązań w celu zidentyfikowania rozwiązania, które przynosi maksimum korzyści przy jak najmniejszych kosztach;
- brak informacji o kosztach i korzyściach dla adresatów regulacji oraz duża przewaga jakościowych danych o korzyściach dla przekrojowych celów polityki publicznej wskazuje, że informacje te zostały wytworzone *ex post* w celu uzasadnienia wcześniej podjętych decyzji legislacyjnych. Oznacza to, że procesowi opracowania projektu towarzyszyła ograniczona analiza kosztów i korzyści, lub że taka analiza nie została podjęta.

Autorzy zgadzają się z opinią Zubka (2007), że w Polsce poważnym problemem jest brak skutecznego aparatu egzekwowania norm wzmacniających argumentację merytoryczną w procesie legislacyjnym. Wniosek Zubka (2007) wynika z analizy, jakiej dokonał na przykładzie trzech instytucji, które w latach 2001–2006 miały formalne kompetencje do wpływania na praktykę przygotowywania projektów aktów prawnych:

- (i) Rządowe Centrum Legislacji (RCL),
- (ii) Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS),
- (iii) Zespół ds. Jakości Regulacji Prawnych i Departament Konkurencyjności Gospodarki w Ministerstwie Gospodarki.

Można stwierdzić, że generalnie instytucjonalna pozycja i/lub kompetencje wyżej wymienionych podmiotów nie gwarantowały skutecznego egzekwowania reguł legislacyjnych. Do połowy 2006 r. Rządowe Centrum Legislacji (RCL) koordynowało proces OSR. Rzeczywisty wpływ RCL na stosowanie metodologii OSR w rządzie był jednak ograniczony. Konkluzja taka oparta jest na następujących przesłankach: najważniejszym instrumentem, którym dysponował RCL było opiniowanie rządowych projektów aktów normatywnych pod względem zakresu oceny skutków regulacji oraz zakresu konsultacji społecznych zgodnie z art. 11 ust. 2 Regulaminu RM. Jednak w ramach tej procedury RCL skupiał się na ocenie projektów pod kątem prawnego-legislacyjnym i nie wnikał w trafność rozstrzygnięć merytorycznych.

RCL posiadał zbyt małe zasoby kadrowe (6 osób), aby prowadzić merytoryczną weryfikację ministerialnych inicjatyw legislacyjnych (w 2003 roku opiniowano ponad 1800 aktów normatywnych pod względem OSR). Opinia RCL nie była wsparta autorytetem żadnego podmiotu politycznego w centrum rządu. Opinia wydawana była w imieniu szefa RCL, który był sekretarzem Rady Ministrów. Powodowało to, że RCL powstrzymywało się od ingerowania w merytoryczną trafność rozwiązań regulacyjnych. Opinia RCL dotyczyła treści uzasadnienia, a nie jakości merytorycznych rozstrzygnięć.

Negatywna opinia RCL nie skutkowała żadnymi poważnymi konsekwencjami. Resorty nie miały obowiązku uwzględnienia uwag RCL. Jediną sankcją było ujawnienie rozbieżności w dokumentacji projektu poprzez włączenie stanowiska RCL i stanowiska ministerstwa do dokumentacji projektu przekazywanego do uzgodnień międzyresortowych. Do połowy 2006 r. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) było odpowiedzialne za sporządzanie ocen skutków regulacji w stosunku do projektów aktów normatywnych. Analogicznie do sytuacji RCL, wpływ RCSS na stosowanie norm legislacyjnych należało uznać za niski.

Trzeba się zgodzić także z poglądem, że ocena skutków regulacji (OSR) powinna zatem określać (Rogowski, Springer 2007):

- podmioty, na które oddziałuje projektowane prawo,
- wpływ funkcjonowania regulacji na finanse publiczne,
- wpływ na rynek pracy,
- wpływ na konkurencyjność gospodarki,
- wpływ na sytuację i rozwój regionów.

Jednak żaden z Komentatorów nie poświęca większej uwagi specyfice polskiego procesu legislacyjnego, w którym pierwotny projekt jest zmieniany często dość istotnie w toku procesu na etapie tak Rady Ministrów, jak i w Sejmie, Komisjach i w Senacie. Ponadto nie zwraca się uwagi na brak specjalistycznej oceny branżowej, która może być dokonana tylko zewnętrznie.

W Polsce system OSR jest wdrażany nie tyle z inicjatywy administracji widzącej taką potrzebę, co na skutek inspiracji i zobowiązań międzynarodowych. Polskie regulacje są obecnie teoretycznie zgodne z niemal wszystkimi zaleceniami OECD oraz UE. Jednak w praktyce mamy do czynienia jedynie z formalnym wdrażaniem, a jak to określają oceniający z połowicznością i niekonsekwencją działań na rzecz OSR. Kolejne rządy tylko w ograniczonym zakresie realizują własne deklaracje programowe. Brakuje należytego zaangażowania politycznego w realizację idei OSR, co widać także przy braku nadzoru ze strony parlamentu. Może to rodzić sceptycyzm co do perspektyw wdrożenia efektywnego systemu OSR w Polsce.

Niektórzy autorzy opowiadają się za likwidacją programu OSR z powodu niemożności jego realizacji w warunkach polskiej kultury politycznej i administracyjnej (Wierzbicki 2007).

3. Obecny zakres Oceny Skutków Regulacji

Jak wspomniano, obecnie dokonywanie Ocen Skutków Regulacji (OSR) przewidziane jest w procesie legislacyjnym m.in. według zmienionego regulaminu pracy Rady Ministrów (Uchwała nr z dnia 19 marca 2002 r. znowelizowana uchwałą nr 12 z dnia 26. 01. 2010 r.).

Przepisy Uchwały stanowią, że Organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji przed opracowaniem projektu aktu normatywnego. Zakres dokonywania oceny określa się w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego. Oceny, o której mowa w Uchwale, dokonuje się zgodnie z określonymi odrębnie przez Radę Ministrów zasadami dokonywania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych. Koordynację sporządzania tych ocen oraz zakresu konsultacji społecznych projektów rządowych aktów normatywnych ma zapewnić Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

W zakresie sporządzania uzasadnienia do aktu prawnego określono w regulacji, że odrębną część uzasadnienia ma stanowić syntetyczne przedstawienie wyników oceny, o której mowa w § 9 ust. 1 Uchwały (2002), zwane dalej "oceną skutków regulacji (OSR)", zawierające:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny,
- 2) wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa,
- 3) przedstawienie wyników analizy wpływu aktu normatywnego w szczególności na:
 - a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
 - b) rynek pracy,
 - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw,
 - d) sytuację i rozwój regionalny;
- 4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

To syntetyczne przedstawienie często jest prezentowane jako OSR i niestety, tylko do takiego „syntetycznego” OSR często się sprowadza.

Ponadto procedura przewiduje, że przed skierowaniem do uzgodnień organ wnioskujący przesyła Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem do zaopiniowania OSR, a w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji społecznych. Nie przewiduje się konsultacji lub opinii tzw. branżowych – specjalistycznych dokonywanych przez jednostki wyspecjalizowane, poza organizacjami pozarządowymi, jako tzw. konsultację społeczną.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów sporządza OSR (Departament Komitetu Stałego Rady Ministrów), jeżeli Prezes Rady Ministrów powierzy dokonanie takiej oceny. Organ wnioskujący zajmuje stanowisko, w przypadku zgłoszenia uwag przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów albo sporządzenia OSR przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, które wraz z uwagami zgłoszonymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów lub OSR sporządzoną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów dołącza do projektu aktu normatywnego kierowanego do uzgodnień.

Istotną wadą OSR wskazywaną przy ocenach legislacji i jakości ustaw, a w szczególności tzw. „gospodarczych”, jest zdawkowość i formalne podejście do OSR bez identyfikacji ryzyk i możliwych skutków oddziaływania projektowanych przepisów w sferze gospodarczej, branżowej i finansów publicznych. Ponadto istotny jest fakt, że Oceny dokonuje się jedynie na etapie projektowania aktu normatywnego, gdy w rzeczywistości powstaje on

w istotnym zakresie w późniejszych etapach legislacji. Brak analiz i ekspertyz wyspecjalizowanych jednostek sektora publicznego i nauki (instytutów PAN, uczelni, instytutów PIB, JBR) w fazie założeń i końcowym etapie legislacji jest jedną z zasadniczych ułomności.

Wobec powszechnej praktyki daleko idących zmian w projekcie ustawy po jego przygotowaniu i przedstawieniu Radzie Ministrów, tak przed, jak i po wniesieniu do Sejmu RP, wobec daleko idących zmian w treści aktu istnieje konieczność aktualizacji i recenzji OSR zarówno w praktyce prac parlamentarnych po przyjęciu projektu w izbie niższej (Sejm), a przed uchwaleniem przez Senat, jak i po przeprowadzeniu poprawek przez Senat.

Przygotowaniem OSR zajmują się aktualnie głównie etatowi pracownicy administracji publicznej (Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstw, urzędów centralnych, Centrum Legislacyjnego Rządu) i nie podlegają one opiniowaniu lub zewnętrznym recenzjom branżowym albo ekonomiczno-finansowym. Procedura nie przewiduje też weryfikacji OSR (recenzji) po uchwaleniu przez Sejm przed rozpoznaniem przez Senat lub na poziomie Kancelarii Prezydenta RP.

Przeprowadzone w latach 2006–2007 na podstawie Uchwały Rady Ministrów zmiany w procesie legislacji mają polegać na wzmocnieniu roli CLR i Rady Legislacyjnej oraz ograniczeniu uprawnień co do tworzenia projektów ustaw w resortach. Jednak wzmacnia to jedynie rolę zaplecza prawnego Rządu i zaplecza Komitetu Stałego Rady Ministrów, co nie rozwiązuje problemu jakości OSR w zakresie tzw. branżowym i gospodarczo-finansowym oraz nieadekwatności wobec zmian następujących już po wniesieniu projektu pod obrady Rady Ministrów, a szczególnie dalej w Komisjach Sejmowych oraz w trakcie II i III czytania przez Izbę, a następnie w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasadnym byłoby stworzenie procedury przeprowadzania konsultacji, opiniowania i recenzji zewnętrznej przez renomowane instytucje i ekspertów na etapie rozpoznawania przez Komitet Stały RM, rozpatrywania w Sejmie, przed rozpatrzeniem w Komisji Senatu, a w Sejmie po wplynięciu ustawy z poprawkami Senatu.

Jak dotychczas próby poprawy sytuacji nie powiodły się. Już pierwsze oceny przed pięciu laty były pesymistyczne; dominował pogląd, że powszechną praktyką jest wielka powierzchowność wykonywanych OSR (Winczorek 2005). Taką także powierzchownością i niedocenianiem skutków prawnych rozstrzygnięć w zakresie prawa geologicznego i górniczego charakteryzują się również dzisiejsze proponowane rozporządzenia ministra środowiska czy nawet projekt ustawy Prawo geologiczne i górnictwo, co zostanie przedstawione w następnej części.

4. Prawo geologiczne i górnictwo oraz jego wpływ na gospodarkę

Prawo geologiczne i górnictwo (Ustawa 1994) regulując całość zagadnień związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem kopalin oraz ich wydobywaniem niezwykle silnie związane jest z gospodarczo-społecznymi procesami funkcjonowania państwa. Bez wątpienia ten charakter obowiązującej obecnie ustawy zostanie utrzymany również pod rządami nowego procedowanego w Sejmie prawa geologicznego i górniczego (Sprawozdanie 2010).

Decyzje o rozpoczęciu inwestycji w zakresie poszukiwania, zagospodarowania i następnie wydobywania kopalin związane są z bardzo wysokim zaangażowaniem kapitałowym, przynoszą korzyści najwcześniej po kilku latach, obciążone są także znacznym ryzykiem

związanym z dynamiką zmian popytu i cen surowców na rynku wewnętrznym i rynkach zagranicznych. Decyzje inwestycyjne muszą być zatem podejmowane po bardzo głębokiej i wielopłaszczyznowej analizie (Szamałek 2007). Wyprzedzenie działań geologicznych w stosunku do decyzji inwestycyjnych ma często wymiar kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat. Analiza rynku w zakresie popytu i cen na poszczególne kopaliny i surowce dotyczy obserwacji przeprowadzanych w dłuższej perspektywie czasu, pozwala zatem na wyciąganie wniosków o możliwych scenariuszach rozwoju przyszłych wydarzeń. Konieczne w tym miejscu jest przypomnienie Ustawodawcy, jak i administracji oraz opinii społecznej, że działalność geologiczna i górnicza to rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, w tym szeregu surowców niezbędnych przemysłowi i gospodarce, niezbędnych w wielu dziedzinach życia, a także zdrowia (przemysł farmaceutyczny i kosmetyczny). Racjonalna gospodarka zasobami to wyzwanie decydujące o warunkach życia nie tylko naszego pokolenia, ale także przyszłych pokoleń. Gospodarka taka istotnie może wpływać z jednej strony na dochody budżetu państwa, funduszy ochrony środowiska, a z drugiej na warunki środowiskowe i degradację przestrzeni, w której żyjemy. Taka gospodarka zasobami kopalin stanowi impuls rozwoju przedsiębiorczości, tworzenia nowych miejsc pracy, ale także może powodować zagrożenia dla środowiska przyrodniczego i zdrowia nas samych.

Regulacje nowego prawa geologicznego i górniczego powinny w najszerszym stopniu sprostać zadaniom, o których wspomniano powyżej i powinny odnosić się do najważniejszych spraw, m.in. takich jak:

- własność górnicza Skarbu Państwa i użytkowanie górnicze,
- system wynagrodzeń za koncesję, środowiskowych i za użytkowanie górnicze,
- kryteria bilansowości złóż i zakresy dokumentowania poszukiwań i rozpoznawania złóż kopalin,
- system i zakres przetargów oraz stosowanie procedur bezprzetargowych na użytkowanie górnicze,
- ochrona zasobów perspektywicznych złóż kopalin i wstępne ich rozpoznawanie przez służbę geologiczną,
- relacje regulacji zagospodarowania przestrzennego z planowaniem terenów i obszarów górniczych oraz ustaleniem obszarów (bloków) koncesyjnych,
- zależności regulacji prawa wodnego, ochrony przyrody, środowiska, budowlanego z regulacjami działalności geologicznej i górniczej,
- reglamentacja w zakresie prac i robót geologicznych dla potrzeb poszukiwań i rozpoznania złóż oraz w fazie eksploatacyjnej,
- udział w postępowaniach administracyjnych przewidzianych prawem geologiczno-górniczym władz samorządów lokalnych oraz społeczności lokalnych,
- szkody górnicze i tryb dochodzenia odszkodowań oraz zabezpieczenia należności z tego tytułu,
- rola planowania zakładów górniczych oraz nadzoru górniczego i ratownictwa górniczego,
- szkolenia i nadawanie uprawnień w zakresie kwalifikacji do prac w geologii i górnictwie.

Te przykładowe najistotniejsze problemy mają – w zależności od sposobu ich rozstrzygnięcia w regulacjach – ogromny wpływ na skutki oddziaływania, na pracę administracji i działalność przedsiębiorców. Na skutki niepożądanych lub wadliwych rozwiązań zwracano

już wiele razy uwagę (Stefanowicz 2004, 2006, 2007, 2009; Szamałek 2002, 2008). W dyskusji wywołanej rozdziałem w ostatnim czasie ponad 100 koncesji na rozpoznawanie niekonwencjonalnych złóż gazu na terenie kraju, od Bałtyku do Karpat, pojawiają się co prawda i racjonalne głosy, ale większość dyskusji rozmija się z rzeczywistością, tak w zakresie faktów, jak i prawa. Trzeba tu wyraźnie wskazać, że to nowe prawo geologiczne i górnicze wraz z przepisami przejściowymi i wykonawczymi stanowiąc będą warunki dla ewentualnej eksploatacji tych złóż. W tym miejscu trzeba właśnie przypomnieć szczególne znaczenie OSR do tej ustawy, jego rolę oraz wpływ na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego. Ocena OSR projektu prawa geologicznego i górniczego prowadzi do wniosku, że wykonany jest on w dotychczasowej złej praktyce, ocena ta obciążona jest wszystkimi grzechami, o których wspomniano wcześniej w niniejszym artykule.

Jednym z przykładów niewłaściwego, powierzchownie potraktowanego procesu oceny skutków wprowadzenia regulacji jest projekt rozporządzenia Ministra Środowiska z 2006 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie kryteriów bilansowości (DzU_2007_7_57-u.pdf). Omawiany projekt dokonywał zmian załącznika do Rozporządzenia (2006) w zakresie metanu z węgla kamiennego jako kopaliny towarzyszącej oraz w zakresie złóż rud cynku i ołowiu. Jak przedstawiano w treści uzasadnienia do proponowanej zmiany „*Konieczność zmiany kryteriów [bilansowości-sic! brak w tekście oryginału] złóż rud cynku i ołowiu wynika z dwóch powodów: pojawienia się warunków dla zmiany technologii wykorzystania kopaliny, a także skomplikowanej, gniazdowej budowy geologicznej złóż rud cynku i ołowiu. W szczególności zaistniała potrzeba wyróżnienia odrębnych kryteriów bilansowości dla rud siarczkowych i tlenkowych, bowiem rozwiązano problemy technologiczne, występujące podczas przerobu rud tlenkowych. Dla rud siarczkowych cynku i ołowiu proponuje się obniżenie minimalnej zasobności złoża (interwału złożowego) z 7 do 5 m%, z uwagi na niewielkie miąższości gniazdowych ciał rudnych (np. w peryferyjnych częściach złóż obszaru śląsko-krakowskiego – są one w większości niższe od 3 m)*. Istotą zatem przywołanego fragmentu noweli rozporządzenia jest możliwość dokumentowania złóż, które dotąd były pomijane (obniżono minimalną wymaganą zasobność złoża). Zmiana taka powinna prowadzić zatem do zwiększenia zasobów złóż Zn-Pb ergo wydłużenia okresu funkcjonowania zakładów górniczych, utrzymania miejsc pracy etc. Tymczasem w opisie skutków OSR składającym się z odpowiedzi na osiem obowiązkowych punktów (1 – Podmioty, których dotyczy regulacja. 2 – Konsultacje. 3 – Wpływ regulacji na dochody i wydatki budżetu i sektora publicznego. 4 – Wpływ regulacji na rynek pracy. 5 – Wpływ regulacji na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki. 6 – Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów. 7 – Wpływ regulacji na sytuację przedsiębiorców. 8 – Wpływ regulacji na ochronę środowiska naturalnego.) zamieszczono ogólnikowe, nieprecyzyjne i mylące oceny. Nie wskazuje się w wykonanej OSR tego, co jest istotą regulacji o znaczeniu gospodarczym. Dłuższy ewentualny okres eksploatacji skutkować będzie bez wątpienia pozytywnym wpływem na dochody sektora publicznego (CIT, opłaty eksploatacyjne należne gminom), istotny będzie także pozytywny wpływ na rynek pracy. Sektor geologiczno-górniczy jest przecież sektorem bardzo silnie oddziałującym na gospodarke i nie można tego faktu nie doceniać i nie dostrzegać w procesie legislacji.

Wnioski

Mimo funkcjonowania od 2003 roku systemu OSR w polskiej technice legislacyjnej występuje w nim szereg niedoskonałości i uproszczeń. Wadliwie rozumiana jest przez organa administracji państwowej „technologia” sporządzania OSR. Za OSR przyjmuje się wykonanie syntetycznego przedstawienia wyników ocen, których w rzeczywistości w poszczególnych zakresach przeważnie nie przeprowadzono. W zakresie przepisów prawnych dotyczących obszaru geologii i górnictwa OSR wykazują bardzo daleką powierzchowność, brak rzeczywistych odniesień do wpływu przyjmowanych regulacji na losy podmiotów gospodarczych, dochody sektora publicznego, rynek pracy, sytuacje regionów. Regulacje nie są rozpatrywane wystarczająco wnikliwie merytorycznie w takich obszarach jak m.in. własność górnicza Skarbu Państwa i użytkowanie górniczne, ochrona zasobów perspektywicznych, system wynagrodzeń za koncesję, środowiskowych i za użytkowanie górniczne, udział w postępowaniach administracyjnych przewidzianych prawem geologiczno-górnicznych władz samorządów lokalnych i społeczności lokalnych.

Stan ten wymaga bardzo poważnych zmian. Urzędnicy Ministerstwa Środowiska powinni podnieść swoje kwalifikacje bądź posługiwać się osobami lub instytucjami mogącymi sprostać zadaniom przygotowania OSR zgodnego z zaleceniami OECD czy UE oraz z dorobkiem dobrej praktyki w tym zakresie w USA czy Wielkiej Brytanii.

Literatura

- Osiecka-Chojnacka J., 2008 – System oceny skutków regulacji w Polsce. INFOS nr 2(26), 24 stycznia 2008 r., Zagadnienia społeczno-gospodarcze, Wyd. Biuro Analiz Sejmowych, ISSN 1896-6659.
- Renda A., 2006 – Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State, CEPS, Brussels.
- Rogowski W., Szpringer W., 2007 – Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa? [W:] Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy. W. Szpringer, W. Rogowski (red.), Studia Ekonomiczne, Wyd. CH. Beck, Warszawa.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. nr 100, poz.908 z dnia 5 lipca 2002).
- Rozporządzenia Ministra Środowiska z z dnia 9 stycznia 2007 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie kryteriów bilansowości (Dz.U. nr 7, poz. 57 z dnia 17 stycznia 2007 r.).
- Sprawozdanie Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu RP z dnia 04.05. 2010 r. Druk Sejmowy nr 1696.
- Stefanowicz J.A., Jędrzejewska A., 2004 – Własność złóż kopalin i użytkowanie kopalin. [W:] WUG – Bezpieczeństwo pracy i ochrona środowiska w górnictwie nr 01, WUG, Katowice.
- Stefanowicz J.A., 2006 – Wybrane problemy własności złóż surowców energetycznych. Mat. XVI Konf. Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi IGSMiE PAN, Sympozja i Konferencje nr 68.
- Stefanowicz J.A., Sałaciński R., 2007 – Prawo do informacji geologicznej wytworzonej przed 2002 r. Mat. XVII Konf. Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi, Sympozja i konferencje nr 71.
- Stefanowicz J.A., 2009 – Wybrane problemy nowego prawa geologicznego i górniczego: własność górnicza, użytkowanie górniczne i dokumentowanie złoża kopaliny. Mat. XIX Konf. Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi. Wyd. IGSMiE PAN, Kraków.
- Szamałek K., 2002 – O potrzebie definicji kopaliny. Górn. Odkr. XLIV, nr 2/3, s. 5–7.
- Szamałek K., 2007 – Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi. PWN, Warszawa.
- Szamałek K., 2008 – Wprowadzane a pożądane zmiany w prawie geologicznym i górniczym. Gosp. Sur. Min. t. 24, z. 4/4, s. 417–425.

- Uchwała Rady Ministrów nr 49 z 19.03.2002 w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów (MP nr 13 poz. 221 z 2002 roku).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku prawo geologiczne i górnicze (tekst pierwotny Dz.U. z 1994 r. nr 27 poz.96, tekst jednolity Dz.U. z 2005 r. nr 228 poz. 1947z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 1999 r. nr 82, poz. 929 z późn.zm.).
- Winczorek J., 2005 – Możliwe kierunki reform systemu tworzenia prawa w Polsce. Warszawa 2005.
- Wierzbicki J., 2007 – Ocena skutków regulacji w projektach aktów prawnych dotyczących finansów publicznych – obserwacje i wnioski *de lege ferenda*. [W:] W. Szpringer, W. Rogowski (red.), Ocena skutków regulacji – poradnik OSR.
- Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji. Rada Ministrów, październik 2006 r.
- Zubek R., 2007 – Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce? Opracowanie dla Rzecznika Praw Obywatelskich (www.rpo.gov.pl/pliki/12180262910.pdf)

