

WYZWANIA REGULACYJNE ZWIĄZANE Z MOŻLIWOŚCIĄ POSZUKIWANIA, ROZPOZNANIA I WYDOBYCIA WĘGLOWODORÓW ZE ZŁÓŻ NIEKONWENCJONALNYCH W POLSCE

Autorzy: Daniel Borkowski, Andrzej W. Jasiński, Maciej Kaliski, Andrzej P. Sikora, Jan Stefanowicz

(„Rynek Energii” – nr 4/2012)

Słowa kluczowe: węglowodory, gaz ziemny, złoża niekonwencjonalne, prawo geologiczne i górnicze, polityka koncesyjna

Streszczenie. W publikacji opisano raporty na temat szacowanych zasobów gazu ziemnego z łupków w Polsce. Autorzy prześledzili historycznie legislację dotyczącą prawa górniczego na Ziemiach Polskich. Opisano krótko regulacje prawne stosowane w przeszłości, odwołano się do stosowanego obecnie prawa w Unii Europejskiej, a także w krajach wydobywających obecnie gaz z łupków. Odniesiono się do stosowanych form podziału zysku, wynagrodzeń i podatków w działalności upstream. Dokonano oceny polityki koncesyjnej w Polsce. Podkreślono, że obecnie nie można mówić o planowym zarządzaniu w zakresie polityki koncesyjnej ponieważ nie powstał, jak dotąd, żaden plan czy program zarządzania strategicznymi zasobami surowców mineralnych czy strategia zrównoważonej gospodarki złożami. Wskazano kilka wybranych rekomendacji do regulacji prawa geologicznego i górniczego.

1. WSTĘP

Zainteresowanie, jakie od kilku lat towarzyszy potencjalnym zasobom gazu ze źródeł niekonwencjonalnych w Polsce oraz ciągle jeszcze nieuzasadnione przekonanie o ekonomicznym sukcesie poszukiwań i ewentualnego wydobycia na skalę komercyjną spowodowało wśród elit rządzących, ale również opozycji, rozpoczęcie prac legislacyjnych, chęć zmian przepisów w obrębie prawa geologicznego i konieczności stworzenia nowego prawa węglowodorowego z uwzględnieniem zmian zasad opodatkowania tej działalności. Wstępne analizy odnośnie technicznie wydobywalnych zasobów gazu z łupków w Polsce rozbudziły niejedną wyobraźnię gdyż już w sierpniu 2009 r. raport Wood MacKenzie [30] pokazał 1,37 biliona m³ (48.3 TCF - tryliony (amerykańskie) – biliony stóp sześciennych). Później w grudniu 2009 r. wielkość 2,83 biliona m³ (100 TCF) opisał raport ARI [23].

Szacunki na poziomie 1,87 biliona m³ (66 TCF) pokazały się w pracy [15], aby ostatecznie w kwietniu 2011r. pojawiła się wielkość 5,3 biliona m³ (187 TCF) [3]. Pierwszym polskim opracowaniem był niepełny co do szacunków dla obszaru całej Polski raport PIG [18] (tabela 1).

Tabela 1 Raporty estymacji technicznie wydobywalnych zasobów gazu z łupków w Polsce [8,9,10,11,14,16]

Źródło danych	TCF	Biliony m ³
Wood Mackenzie Unconventional Gas Service Analysis „Poland/Silurian Shales”, August 2009 [30]	48.3	1,37
M. Kuhn, F. Umbach EUCERS Strategic Perspectives of Unconventional Gas “A Game Changer with Implication for the EU’s Energy Security”, May 2011 [15]	66.0	1,87
Vello A. Kuuskraa, Scott H. Stevens, Advanced Resources International „Worldwide Gas Shales and Unconventional Gas: A Status Report, December 2009 [23]	100.0	2,83
EIA, World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States, April 2011 [3]	187.0	5,30
Państwowy Instytut Geologiczny: „Ocena zasobów wydobywalnych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego Paleozoiku w Polsce (BASEN BAŁTYCKO – PODLASKO -LUBELSKI)” [18]	12 – 26.8	0,34-0,76

Zasoby wydobywalne gazu ziemnego ze złóż konwencjonalnych są szacowane na 0,14 biliona m³ (4.94 TCF) [17] z bieżącym wydobyciem rocznym ok. 4,3 mld m³ (416 MMCFD), co daje indeksowi R/P poziom 34,6 – jeden z najwyższych w Europie.

Autorzy są przekonani, że wydobycie gazu z łupków (o ile będzie ekonomicznie uzasadnione) na skalę przemysłową może wystąpić w Polsce około roku 2017/18, choć nie jest wykluczone uruchomienie pierwszej pilotażowej raczej o statusie badawczym „mikro” kopalni około roku 2015. Realnie rzecz biorąc „prawdziwa” kopalnia to kilkanaście, kilkadziesiąt padów, po kilkadziesiąt odwiertów, a więc łącznie kilkaset odwiertów dopiero gwarantuje przy złożach niekonwencjonalnych typu „shale gas” racjonalną, zrównoważoną gospodarkę na złożu i rentowność zapewniającą zwrotne kapitały. Szczegółową analizę potencjalnych zasobów oraz powyżej wzmiankowanego zagadnienia można znaleźć w [16].

Dla większości podmiotów zaangażowanych obecnie w poszukiwania gazu z łupków główne problemy wiążą się ze stabilnością prawa i jednoznacznością jego przepisów. Dość szeroko są aktualnie podnoszone istotne problemy związane z nietrafnością i brakiem zupełności obowiązujących regulacji w zakresie prawa geologicznego i górniczego, w tym związane z zasadniczymi pojęciami i instytucjami właściwymi temu prawu. Jest to m. in. przesłanki i tryb określania obszarów koncesyjnych, ich wielkość w relacji do projektów prac, w tym robót geologicznych, pojęcie i zakres przedmiotowy informacji geologicznej, podstawy oraz tryb rozporządzania nią, a także podstawy wyceny, rola i warunki użytkowania górniczego w znaczeniu dzierżaw górnich i praw do dysponowania pożytkami w relacji do treści koncesji, podstawy ustalania i przesłanki wynagrodzenia z tytułu użytkowania w relacji do planowanego podatku majątkowego lub dochodowego od wydobytych węglowodorów lub zysku operacyjnego na wydobyciu. Dopuszczalność i podstawy współużytkowania lub współdzierżawy, możliwości przelewu i cesji z umów użytkowania, rozporządzanie prawem do informacji wraz z uprawnieniem pierwszeństwa do koncesji eksploatacyjnej i szereg innych niemniej ważnych. Każdy z potencjalnych inwestorów powinien znaleźć odpowiedzi na jeszcze jeden zestaw pytań, być może kluczowych dla przyszłości inwestycji:

- Komu, gdzie, i po jakiej cenie będzie mógł dany Inwestor w przyszłości zaoferować wydobyty z łupków gaz ziemny?
- Czy Inwestor będzie w stanie, i jakim kosztem, przetransportować wydobyty wolumen na docelowe rynki konsumpcji?
- Jaki będzie, uwzględnivszy koszty wydobycia, łączny koszt pozyskania gazu z tych źródeł i czy ceny rynkowe, odnoszone do alternatywnych źródeł zaopatrzenia (głównie gazu rosyjskiego) pozwolą na uzyskanie adekwatnej do ponoszonego ryzyka stopy zwrotu z inwestycji ?

Odpowiedzi na powyższe zagadnienia winny być podstawą planów finansowych przygotowanych dla projektów poszukiwawczo-wydobywczych gazu ze źródeł niekonwencjonalnych w Polsce. Na podstawie planów, zarówno inwestorzy, jak i pozostałe instytucje finansujące (banki, fundusze private equity, itp.) mogą oszacować nie tylko wielkość koniecznych do rozwoju środków finansowych, ale przede wszystkim potencjalny zwrot z inwestycji i związane z tym ryzyko.

2. REGULACJE GÓRNICZE W HISTORII

Historycznie Polska ma bogate doświadczenie w obszarze regulacji górniczych, które mają swój początek w szesnastym wieku. W 1528 roku wydana została pierwsza polska ustawa górnicza, tzw. „Ordunek Górny” [21], podpisana zarówno przez ostatniego z polskich Piastów Księcia Jana Opolskiego i Jerzego Brandenburskiego (każdy dla swoich włości). Na dokumencie tym wzorowana była między innymi

pierwsza osiemnastowieczna pruska ordynacja śląska Fryderyka II.[1]. Następnie po I Wojnie Światowej zostały scalone trzy odrębne systemy prawne funkcjonujące w zaborach: rosyjskim, pruskim i austriackim. Rozporządzenie z dnia 29 listopada 1930 r. - Prawo górnicze [24] częściowo zastąpiło austriacką Powszechną Ustawę Górniczą z dnia 23 maja 1854 r. [22], rosyjską Ustawę Górniczą [22] i pruską Powszechną Ustawę Górniczą z dnia 24 czerwca 1865 r. [20]. W okresie przejściowym nadal obowiązywała część przepisów byłych zaborców. Po II Wojnie Światowej krajowa regulacja (dekrety prawa górniczego [2] uchylone przez prawo geologiczne i górnicze [19]) zerwała z dotychczasowym dorobkiem prawnym i została zdominowana przez specyfikę wydobywania surowców stałych, przede wszystkim węgla.

Na świecie kluczowe regulacje w tzw. obszarze „upstream” (tzw. górna część łańcucha wartości w działalności tutaj związanej z węglowodorami) dotyczące poszukiwania, rozpoznania i wydobywania węglowodorów zostały wypracowane na bazie anglosaskiego systemu prawa, którego głównymi prekursorami są Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. Pewną alternatywą są rozwiązania państw skandynawskich (Norwegii i Danii). Niemniej jednak w przeważającej części świata stosowane są rozwiązania anglosaskie. Wynika to przede wszystkim z dominacji kapitału amerykańskiego i brytyjskiego, który propagował własne rozwiązania prawne. Natomiast dominacja religii luterańskiej wpłynęła na wypracowanie formy kapitalizmu państwowego w Norwegii.

Można stwierdzić, iż proponowanie do naszego systemu prawnego rozwiązań wprost z innych krajów nie jest możliwe. Takie działanie może prowadzić do kolizji systemowych [26,27,28,29], a więc braku spójności prawa i jeszcze większych problemów z wykładnią. Tym samym oznaczałoby to odwoływanie się do interpretacji organów władz publicznych, tak administracji geologicznej jak i organów skarbowych, organów skarbu państwa lub czekanie na wykształcenie się orzecznictwa tak cywilnego - Sąd Najwyższy, jak i administracyjnego - Naczelny Sąd Administracyjny. Niestety należy już uwzględnić ewolucję Prawa geologicznego i górniczego, jakie przeszło ono w Polsce w ostatnich 60 latach, a w tym zaszłości w zakresie własnościowym, prawa nabyte oraz stan ujmowania aktywów geologiczno-górniczych w mieniu przedsiębiorstw zarówno górniczych jak i geologicznych.

Ujawnienie możliwości zastosowania znanych technologii do pozyskiwania pożytku z potencjalnych niekonwencjonalnych złóż węglowodorów, a także niespodziewane pojawienie się wielkich zagranicznych koncernów wydobywczych w Polsce, postawiło wyzwania przed istniejącymi regulacjami. Można zaprezentować je w dwóch płaszczyznach: jako pierwsza to uwarunkowania prawodawstwa Unii Europejskiej, a druga uwarunkowania lokalne (krajowe).

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej nasz kraj został zobowiązany do stosowania regulacji europejskich, które mają pierwszeństwo przed przepisami krajowymi. Na tej płaszczyźnie pojawiły się od samego początku dwie kwestie istotne dla możliwości rozwoju działalności upstream związanej ze złożami niekonwencjonalnymi:

- forma pozwoleń na prowadzenie działalności regulowanej, a forma dysponowania przez właściciela Skarb Państwa złożem, a ściślej przestrzenią w górotworze na drodze cywilnoprawnej za wynagrodzeniem z tytułu czerpania pożytków,
- dozwolone formy i zróżnicowane tryby postępowania w zakresie różnych aspektów oddziaływania na środowisko.

Pierwsze odnoszą się do wymagań Dyrektywy 94/22/WE, która określa warunki udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i wydobywanie węglowodorów. Wprowadzają one obowiązek zapewnienia niedyskryminującego dostępu do prowadzenia działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i wydobywaniem węglowodorów w warunkach, które zachęcają do większego współzawod-

nictwa w tym sektorze, dając w ten sposób pierwszeństwo najlepszym systemom (praktykom) prowadzenia poszukiwań, badań i wydobycia surowców w państwach członkowskich UE.

Krajowe przepisy ustawy „Prawo geologiczne i górnicze” (Ustawa z 9 czerwca 2011r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U.2011.163.981) kontynuują z konieczności dualistyczną formę dopuszczania do działalności i udostępniania górotworu na prowadzenie działalności upstream, tj.:

- administracyjnoprawny obowiązek uzyskania koncesji na poszukiwanie, rozpoznanie oraz wydobywanie węglowodorów,
- cywilnoprawny obowiązek zawarcia umowy użytkowania górniczego na koncesjonowany obszar.

Prezentowane rozwiązania w Polsce nie są identyczne z europejskim standardem i wydają się nie do końca zrozumiałe dla innych, w szczególności na poziomie ujednoczenia prawodawstwa Unii Europejskiej. To zrodziło od razu pewne zastrzeżenia, które znalazły swój wyraz w postępowaniu Komisji Europejskiej przeciwko Polsce (nr C-569/10). Zarzucono, że polskie rozwiązania nie dokonały całkowitej i prawidłowej implementacji Dyrektywy 94/22/WE. W szczególności uznano, że proces przyznawania koncesji nie jest do końca zgodny z wymaganiami przywołanej dyrektywy oraz że może uprzywilejowywać wybrane przedsiębiorstwa ubiegające się o koncesję. Stanowisko takie może wynikać wprost z różnic specyfiki regulacji. Niemniej jednak wymaga ono wyjaśnienia przez Polskę na poziomie Komisji, mając w szczególności na uwadze, że podobne rozwiązania stosowane są również w innych krajach Unii Europejskiej (np. forma prawa pierwszeństwa otrzymania koncesji na wydobywanie węglowodorów stosowana we Francji, Szwecji, czy Niemczech [21,22,23,24]).

Kolejnym wyzwaniem dla możliwości rozwoju przemysłu opartego na technologiach stosowanych dla eksploracji złóż niekonwencjonalnych są kwestie ochrony środowiska, które w ostatnim okresie spotkały się z „gorącą” reakcją różnych państw członkowskich. W szczególności Rząd Francji rozszerzył obowiązujące moratorium na badania i wiercenia za ropą i gazem ze złóż niekonwencjonalnych. Podobne stanowisko zajęła Bułgaria z tym, że w tym przypadku związane to było ze sprzeciwami społecznymi oraz postawą firm prowadzących działalność na terenie Bułgarii. Swoje zastrzeżenia podniosły również Niemcy.

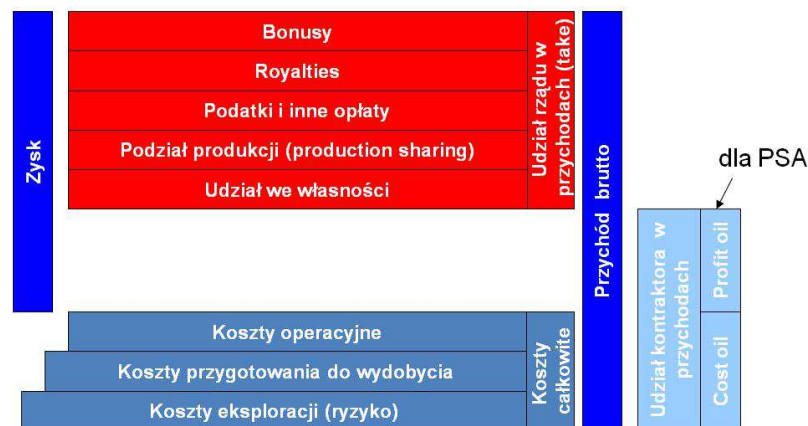
Uwagi państw członkowskich odnosiły się głównie do *hydraulic fracturing*, tj. szczelinowania hydraulicznego stosowanego przy wydobywaniu węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych. W tej materii powstało i nadal powstaje wiele raportów i analiz na poziomie UE, w tym także w Polsce. Pojawiają się przeważające opinie, że zgłaszane uwagi były nie do końca uzasadnione, przez co część państw członkowskich wyraża swoją pozytywną opinię w zakresie możliwości stosowania tej technologii. Niemniej jednak nie ma ciągle ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii oddziaływania tej technologii na środowisko, ponieważ mogą pojawić się jeszcze inne zastrzeżenia w tym względzie.

Przechodząc na grunt krajowych regulacji można wskazać kilka wyzwań, które będą decydować o sukcesie rozwoju wydobycia z nowych złóż niekonwencjonalnych. Od początku XX wieku historia rozwoju wykorzystania węglowodorów (głównie ropy, a gazu ziemnego dopiero w ostatnim okresie) pokazała jak ważne są uwarunkowania i regulacje związane z prowadzoną działalnością. Jako kluczowe elementy można wskazać: rozwój nowych technologii, zaangażowanie dużego kapitału oraz politykę fiskalną z tym związaną. Ramy niniejszego artykułu nie dają możliwości opisanie całości procesu, dlatego skupiając się na wybranych elementach przedstawiono kilka przykładów, które mogą mieć znaczenie z punktu widzenia obecnej sytuacji prawnej.

Niewątpliwie dominującą rolę w efektywności biznesowej, często także w technologii, jak również w wysokości zaangażowanego kapitału prezentowały międzynarodowe spółki paliwowe (*International Oil Company - IOC*). Można pokusić się o stwierdzenie, że nie ma regionu świata, gdzie te spółki nie byłyby aktywne. Warto podkreślić jest również to, że występują regiony, gdzie kapitał IOC był historycznie silnie zaangażowany, następnie został znacjonalizowany po to, by następnie powrócić lub ponownie się angażować w danym państwie czy regionie. Od samego początku działalność upstream była regulowana na bazie umów cywilnoprawnych, które szczegółowo opisywały zasady rozliczeń. Dopiero zmiany stanowisk poszczególnych krajów, oraz ustępstwa IOC, konkurujących o dostęp do złóż zmieniły proporcje podziału przychodów na korzyść krajów, na terenie których znajdują się złoża. W tym obszarze wykształciły się trzy źródła wpływów dla państwa [7,13,27,29]:

- opłaty cywilnoprawne lub inna forma wynagrodzenia związana z prawem własności państwa do złóż (w dużej części krajów nazywane „royalty” – historycznie w Polsce to tzw. „królewszczyzna”),
- podatki od przychodów lub zysków związanych z działalnością upstream (np. podatek naftowy lub od węglowodorów, od zysków nadzwyczajnych (także inne nazwy) oraz szczegółowe zasady rozliczeń księgowych i podatkowych jak również inne standardowe podatki dochodowe, majątkowe i inne),
- opłaty środowiskowe związane z prowadzoną działalnością poszukiwawczo-wydobywczą, a w Polsce opłata eksploatacyjna jako opłata publiczno-prawna nakładana na podmiot eksploatujący bez względu na to, czyją własnością jest złożo eksploatowane z tytułu nieodwracalnego „skonsumowania” zasobów środowiska naturalnego, surowców mineralnych (nieodnawialne źródła energii).

W graficznej postaci podział zysku zaprezentowano na rys.1.



Rys. 1. Formy podziału zysku, wynagrodzeń i podatków w działalności upstream.

Wprowadzenie odmiennych rozwiązań przynosiło różne efekty. Przykładem pozytywnych rozwiązań może być polityka Wielkiej Brytanii, która doprowadziła do efektywnego rozwoju wydobywania i stałego rozpoznawania posiadanych złóż. Na przełomie 1982r. Wielka Brytania zrezygnowała z royalties i SPD (Supplementary Petroleum Duty), stopniowo zmniejszała podatek dochodowy (Corporate Tax) oraz paliwowy (PRT - Petroleum Revenue Tax), przez co zwiększyła ekonomiczną możliwość rozpoznania i wydobywania większej ilości węglowodorów [7,25]. Natomiast innym przykładem może być Wenezuela, która prowadzi rygorystyczną politykę fiskalną, przeprowadziła nacjonalizację przemysłu wydobywczego i pomimo bardzo dużych złóż nie posiada wysokich zysków i ma nadal wysoki poziom zadłużenia kraju. W niektórych kręgach brak racjonalności działań i polityki związanych z pojawieniem się dużych zasobów ropy został określony mianem „choroby wenezuelskiej”. Jeszcze innym przykła-

dem mogą być państwa, które posiadają duże zasoby węglowodorów, a wykorzystują je w ograniczonym zakresie, np. Iran, Irak, Libia, także Rosja i inne.

W pojawiających się możliwościach dla Polski powinny zostać rozpatrzone wszystkie prezentowane rozwiązania, ponieważ dla rozwoju poszukiwania, rozpoznania i wydobywania węglowodorów mają znaczenie elementy związane z:

- polityką fiskalną,
- przejrzystością i stabilnością regulacji w obszarze koncesji, opłat i możliwości inwestycji oraz praw majątkowych związanych z informacją geologiczną,
- terminami i możliwością realizacji działań przewidzianych w koncesji,
- prawnymi możliwościami prowadzenia działalności poszukiwania, rozpoznania i wydobywania.

Prezentowane wyżej obszary wiążą się z konkretnymi skutkami. Dają one odpowiedź na pytanie czy, w jakim czasie, i za ile określony podmiot może prowadzić koncesjonowaną działalność wydobywczą w naszym kraju. Nowe złoża niekonwencjonalne mają odmienną specyfikę od zasobów konwencjonalnych (por. także [11,12,13,14]), m.in. poprzez:

- inne technologie wydobywania, w tym ilości odwiertów, ilości wody, prądu, emisji i materiałów wykorzystywanych do wydobywania,
- większe obszary zalegania co wpływa na ilość uzgodnień i pozwoleń, głównie w obszarach zurbanizowanych oraz złożoność kwestii środowiskowych (np. Natura 2000). Wiąże się to z koniecznością zastosowania innych definicji, regulacji prawnych obszarów koncesyjnych oraz kwestii administracyjno- i cywilnoprawnych z tym związanych,
- zwiększenie ilości podmiotów zainteresowanych (nie tylko spółki państwowe), co zwiększa konieczność rozwoju kompetencji i regulacji dotyczących zarządzania procesem koncesyjnym, zarządzania informacją geologiczną oraz nadzorem górniczym.

Wyzwania dotyczą nie tylko obszaru upstream, ponieważ wpływają również na elementy midstream (przesyłu i magazynowania wydobytych węglowodorów) oraz downstream (regulacji w obszarze dystrybucji i sprzedaży węglowodorów). Szczególnie w obszarze gazu ziemnego zalecane jest uwzględnienie możliwości transportu i sprzedaży gazu z nowych źródeł. Obecne Prawo energetyczne (Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r., Nr 54, poz. 348, z późn. zm.) nie jest dostosowane do takiej sytuacji choć, z uwagą należy przyjąć rewolucyjne zmiany proponowane dyskutowaną właśnie nową instrukcją IRIESP [31]. Trwające prace nad projektem prawa gazowego (tzw. „Trójpak energetyczny”), powinny również uwzględniać nowe okoliczności, ponieważ ryzyko obowiązku taryfikacji cen może negatywnie oddziaływać na możliwość rozwoju nowej działalności wydobywczej.

3. OCENA POLITYKI KONCESYJNEJ W POLSCE

Głównym celem państwa w zakresie eksploatacji surowców jest maksymalizacja dochodów Skarbu Państwa, społeczeństwa, itp., ze swych bogactw naturalnych. Jednym z głównych narzędzi, obok systemu fiskalnego, jest przyjęta polityka w zakresie udzielanych koncesji. Należy pamiętać, iż cel ów realizuje się nie tyle poprzez uzyskiwane bezpośrednio opłaty za nadane koncesje (które w całości strumienia dochodów państwa z sektora Oil&Gas mają zazwyczaj marginalne znaczenie), ile poprzez przyznanie praw do eksploatacji surowców takim podmiotom, które z jednej strony gwarantują możliwie najbardziej profesjonalny i ekonomicznie efektywny proces rozpoznania, a następnie rozwoju wydoby-

cia danych kopalni, a z drugiej strony są w stanie realizować swe projekty bez naruszania interesów lokalnych społeczności czy głębokiej ingerencji w środowisko naturalne.

W tym sensie polityka koncesyjna powinna:

- opierać się na jasnych i przejrzystych kryteriach selekcji premiujących podmioty, które oferują i są w stanie zapewnić najlepsze warunki eksploatacji bogactw naturalnych kraju,
- wprowadzać terminy i warunki, które dają gwarancję dobrego rozpoznania danego obszaru i zwiększają prawdopodobieństwo znalezienia produktywnych złóż, ale jednocześnie od strony technicznej i finansowej są możliwe do realizacji przez aplikujące podmioty,
- być spójna i kompatybilna ze strategią rozwoju danego kraju, a w szczególności z krajowymi i regionalnymi koncepcjami zagospodarowania przestrzennego kraju, polityką energetyczną danego państwa oraz polityką (programem, planem) w zakresie ochrony środowiska.

Przyjmując powyższe kryteria, nie można, niestety przyznać zbyt wysokiej oceny aktualnej polityce koncesyjnej w Polsce. Nowa ustawa Prawo geologiczne i górnicze wyeliminowała wprawdzie niektóre błędy i luki prawne (np. całkowitą dowolność w wyborze obszarów koncesyjnych nie objętych przetargami na eksploatację węglowodorów), ale jej wpływ na rozdysponowanie najbardziej perspektywicznych obszarów, przynajmniej w zakresie poszukiwań gazu ze źródeł niekonwencjonalnych, jest już iluzoryczny. Co więcej, znaczna część podstawowych mankamentów i niedociągnięć krytykowanych w poprzednich regulacjach wciąż nie została poprawiona. Zwłaszcza dotyczy to :

- wyznaczania obszarów koncesyjnych poza systemem i regulacjami zagospodarowania przestrzennego kraju, strategiami rozwoju tak krajowego, jak i regionalnego, poza polityką gospodarczą, w tym energetyczną czy ekologiczną państwa,
- całkowita swoboda w decydowaniu o wielkości i terminach koncesji oraz ich wymogach,
- zmarginalizowanie i sformalizowanie umów o użytkowanie górnicze z pominięciem specyfikacji istotnych warunków umowy,
- wprowadzenie swobody w kształtowaniu kryteriów i warunków dla sporządzania dokumentacji geologicznych i określania granic złóż,
- brak regulacji dla ewidencjonowania i dokumentowania potencjalnych złóż perspektywicznych, brak obowiązku ich odnotowywania w planach zagospodarowania przestrzennego,
- praktycznie pełna swoboda w uznaniu administracyjnym co do zatwierdzania projektów prac geologicznych, dokumentacji geologicznych i planów zagospodarowania złóż.

W tej sytuacji nie można mówić o planowym zarządzaniu w zakresie polityki koncesyjnej. Nie powstał, jak dotąd, żaden plan czy program zarządzania strategicznymi zasobami surowców mineralnych czy strategia zrównoważonej gospodarki złożami, chociażby dla najbardziej obiecującego surowca jakim jest gaz z łupków. Ta awersja przełożyła się na przypadkowość kształtowanych w nowym prawie instytucji i narzędzi, niespójność procedur i kompetencji oraz chaotyczne, a być może nawet nieadekwatne praktyki administracyjne.

Ewentualny sukces poszukiwań i rozwoju wydobycia gazu z łupków może być zatem głównie wynikiem determinacji i woli odniesienia sukcesu poszczególnych inwestorów, o ile nie zostaną wcześniej skutecznie zdemotywowani i zniechęceni poprzez zbyt daleko idącą swobodę i ingerencję administracji w zakresie przydzielania koncesji wydobywczych, czy wprowadzenie zbyt regresywnego i obciążającego systemu fiskalnego.

Wybrane rekomendacje regulacji Prawa geologicznego i górniczego:

- wprowadzenie legalnej definicji „kopaliny” w rozumieniu ustawy, czyli dookreślenie znaczenia, w jakim tym pojęciem posługują się normy PGNiG S.A. i usunięcie wątpliwości oraz nieuprawnionych wykładni związanych np. czy kopalina są już węglowodory, czy dopiero po rozpoznaniu stwierdzony gaz, ropa naftowa a może i kondensat,
- zmiana pojęcia „poszukiwania”, którymi powinno być także wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia możliwości występowania złoża kopaliny lub wód podziemnych albo wód termalnych lub innego źródła ciepła ziemi, bez jak obecnie, konieczności założenia celu wstępnego udokumentowania złoża węglowodorów, wód, bądź źródła,
- zmiany wymaga definicja pojęcia „informacji geologicznej” (pkt. 2 ust. 1 art. 6), poprzez zawężenie do „danych geologicznych” w takim zakresie, jakie sprecyzowano, w pkt. 1 ust. 1 art. 6 oraz próbki geologiczne (rdzenie) wraz z danymi z ich pomiaru.

Należy również rozważyć na ile niezbędne jest jednak definiowanie „prawa do informacji geologicznej”, jako prawa majątkowego do wartości niematerialnych i prawnych, skutecznego *erga omnes*, do którego należy analogicznie (lub wprost po zmianie prawa) stosować przepisy odnoszące się do własności przemysłowej, a tym samym wprowadzić standardy i możliwości udzielania praw do korzystania na określonych polach eksploatacji, na zasadzie licencji. Informacja geologiczna w aktualnym kształcie, jako przedmiot prawa, a więc dane i interpretacje (analizy, recenzje), a więc przedmioty praw autorskich nie poddaje się jednorodnej wykładni i występują poważne problemy z możliwością stosowania, tak w zakresie korzystania, z przedmiotu prawa, jak i rozporządzania prawem, lub udostępniania prawa do korzystania. Poza tym niezbędne będzie usunięcie bądź zmodyfikowanie zwrotu o korzystaniu przez Skarb Państwa z przedmiotu własności górniczej z wyłączeniem innych osób, albo rozporządzania, swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkownika górniczego. W zapisie tym niejasna jest konstrukcja i cel zaznaczenia, iż Skarb Państwa musiałby korzystać z przedmiotu własności górniczej, gdyby sam chciał z niej korzystać, to z wyłączeniem innych osób, jak również przy zastosowaniu alternatywy rozłącznej (albo), musi rozporządzić (nie korzystając sam z tego przedmiotu) tym prawem wyłącznie przez ustanowienia użytkownika górniczego. Po pierwsze przecież, jeżeli w ogóle Skarb Państwa chciałby, a powinien móc sam, korzystać z przedmiotu własności górniczej, czyli złóż kopaliny, lub wyodrębnionych innych części górotworu to, dla czego z wyłączeniem innych osób, gdy wręcz aby praktycznie to zrealizować, musiałby posługiwać się osobami trzecimi, inwestorami finansującymi, profesjonalnymi firmami, a w praktyce światowej, wręcz dla takich sytuacji jest standardem dopuszczanie do korzystania ze złoża osoby trzeciej w jakiejś oznaczonej części poprzez prawo w tej części do pożytków po to, aby taki podmiot, jako np. operator, integrator, koncesjonariusz, umożliwił korzystanie w pozostałej części przez Skarb Państwa bezpośrednio. Także nie powinno się eliminować możliwości korzystania przez Skarb Państwa poprzez w częściowe wniesienie (zaaportowania, wydzierżawienia) własności górniczej, na rzecz przedsiębiorcy, aby ten, jako operator na całości, w pozostałej części przynależnej Skarbowi Państwa wykonywał na jego imię i rachunek jej eksploatację.

Minimum zmian to: wykreślenie zwrotu „z wyłączeniem innych osób”, zmiana „albo” na „lub” (na alternatywę nierozłączną), wyrzucenie słowa „wyłącznie” i dodanie ad finem, „ustanowienie w części lub całości użytkownika, bądź wniesienie w części (do 49% ?) do spółki handlowej”. Ponadto, aby doprowadzić do zgodności treści prawa z zastosowaną nazwą w miejsce „użytkownika górniczego” posłużyć się „dzierżawą górniczą”, wówczas zbędne stanie się odesłanie zawarte w art. 17, które i tak w całości odsyła użytkownika górnicze do dzierżawy wedle kodeksu cywilnego.

Zgodnie z kierunkiem rozwiązań nie powinno być wątpliwości tego rodzaju czy i w jakim zakresie do użytkownika górniczego stosuje się prawo rzeczowe, przepisy o użytkowaniu. Użytkowanie na zasadach ogólnych powinno być możliwe obok dzierżawy górniczej.

LITERATURA

- [1] Austriacka Powszechna Ustawa Górnicza z dnia 23 maja 1854 r. (Dz.U. P. A. Nr 146) wraz z późniejszymi jej zmianami i uzupełnieniami.
- [2] Dekret Prawo górnicze z dnia 6 maja 1953 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 113), tj. z dnia 16 lutego 1955 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 65), tj. z dnia 27 kwietnia 1961 r. (Dz.U. Nr 23, poz. 113), tj. z dnia 16 lutego 1978 r. (Dz.U. Nr 4, poz. 12)
- [3] EIA, World Shale Gas Resources; “An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States”, April 2011.
- [4] Final report on unconventional gas in Europe. The framework of the multiple framework service contract for legal assistance TREN/R1/350-2008, November 8, 2011.
- [5] France: Code Minier, as modified by Ordinance 2011-91 of 20 January 2011.
- [6] Germany: Federal Mining Act of 13 August 1980, Bundesberggesetz of 13 August 1980.
- [7] Johnston D.: Petroleum tax design, October 23-24, 2002.
- [8] Kaliski M., Krupa M., Sikora A.: Potencjał polskiego rynku elektroenergetyki jako możliwy kierunek monetyzacji polskiego gazu łupkowego. Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, ISBN 978-83-62511-25-9; Kraków 2010 str.792-806.
- [9] Kaliski M., Krupa M., Sikora A.: Wpływ niekonwencjonalnych źródeł gazu ziemnego i kryzysu gospodarczego na prognozy rozwoju rynku gazu skroplonego LNG w Europie. „Gospodarowanie zasobami informacyjnymi z perspektywy zarządzania kryzysowego”. Redakcja naukowa Ryszard Borowiecki, Janusz Czekał. ISBN 978-83-7285-612-8 Wydawnictwo „Dom Organizatora” Toruń 2011.
- [10] Kaliski M., Krupa M., Sikora A.: Ograniczenia i bariery polskiej infrastruktury gazowej w kontekście możliwego rozwoju wydobycia polskiego gazu łupkowego. Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, ISBN 978-83-62511-25-9; Kraków 2010 str.807 – 826.
- [11] Kaliski M., Krupa M., Sikora A.: Analiza istniejących prognoz rozwoju konsumpcji i podaży gazu ziemnego w Polsce w świetle dostępnych prognoz Unii Europejskiej. AGH Drilling Oil Gas, Vol .29 No.1, 2012. Str. 185-195.
- [12] Kaliski M., Siemek J., Sikora A., Staśko D., Janusz P., Szurlej A.: Wykorzystanie gazu ziemnego do wytwarzania energii elektrycznej w Polsce i UE – szanse i bariery” — The use of natural gas in generation of electricity in Poland and in the EU – opportunities and obstacles. Rynek Energii 2009, nr 4 (83), s. 2–7.
- [13] Kaliski M., Siemek J., Sikora A., Szurlej A.: Możliwe scenariusze polityki energetycznej Unii Europejskiej w zakresie zapewnienia stabilnych dostaw gazu ziemnego do Europy Środkowej i Wschodniej w kontekście polityki energetycznej Rosji — Possible scenarios of the European Union energy policy versus stable deliveries of natural gas to Central and Eastern Europe based on the Russian energy Policy. Rynek Energii 2009, nr 3 (82), s. 2–12.

- [14] Kaliski M., Krupa M., Sikora A., Szurlej A.: Przedstawienie aktualnego stanu prawnego związanego z poszukiwaniem i wydobywaniem gazu ziemnego, w tym gazu z łupków (wymagane zgody, wymagania w zakresie ochrony środowiska, aspekty podatkowe i fiskalne). Zeszyty Naukowe IGS-MiE PAN". W druku.
- [15] Kuhn M., Umbach F.: EUCERS Strategic Perspectives of Unconventional Gas. A Game Changer with Implication for the EU's Energy Security, May 2011.
- [16] Nagy S., Siemek J.: Wydobywanie gazu ziemnego ze skał łupkowych w Europie: stan technologii – zagrożenia i możliwości. *Archiwum Górnictwa*, Vol. 56 (2011), No 4, p. 727–760.
- [17] Nawrocki J.: Balance of Natural Gas Resources in Poland. January 2010.
- [18] Państwowy Instytut Geologiczny: Ocena zasobów wydobywalnych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych Dolnego Paleozoiku w Polsce (Basen Bałtycko–Podlasko-Lubelski). http://www.pgi.gov.pl/pl/component/docman/doc_download/771-raport-pl.html
- [19] Prawo geologiczne i górnicze z dnia 4 lutego 1994 r. (Dz.U. Nr 27, poz. 96), tj. z dnia 14 listopada 2005 r. (Dz.U. Nr 228, poz. 1947), uchylone przez Prawo geologiczne i górnicze z dnia 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 981).
- [20] Pruska Powszechna Ustawa Górnicza z dnia 24 czerwca 1865 r. (Zb. Ust. z 1865 r. str. 705) wraz z późniejszymi jej zmianami i uzupełnieniami.
- [21] Piernikarczyk J.: Pierwsza polska ustawa górnicza czyli „Ordunek Górny. Historyczny dokument Górnego Śląska z roku 1528”. Wydanie fototypiczne z posłowiem prof. dr hab. Jana Kwaka. Państwowy Instytut Naukowy Instytut Śląski w Opolu, Opole 1998r. ISBN 83-7126-079-2.
- [22] Rosyjska Ustawa Górnicza (Zbiór Praw Ces. Ros. Tom VII wyd. 1912 r.) wraz z późniejszymi jej zmianami i uzupełnieniami.
- [23] Vello A. Kuuskraa, Scott H. Stevens: Advanced Resources International „Worldwide Gas Shales and Unconventional Gas: A Status Report”, December 2009.
- [24] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. - Prawo górnicze (Dz.U. Nr 85, poz. 654 wraz z późniejszymi zmianami).
- [25] Sweden: Minerallagen of 1 July 1992.
- [26] Stefanowicz J.A.: Wybrane problemy własności złóż surowców mineralnych. IGSMiE SiK 2006, nr 69
- [27] Stefanowicz J.A.: Koncesje i użytkowanie górnicze w nowym prawie geologicznym i górniczym. Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, 2011, nr 81, s. 5-29.
- [28] Stefanowicz J.A.: Aktywa geologiczno-górnicze skarbu państwa. Zakład Bezpieczeństwa Międzynarodowego i Studiów Strategicznych, Instytut Studiów Politycznych PAN, 2010.

- [29] Stefanowicz J.A.: Ocena i identyfikacja prawna dotycząca poszukiwania i rozpoznania gazu niekonwencjonalnego (gaz łupkowy). Zakład Bezpieczeństwa Międzynarodowego i Studiów Strategicznych, Instytut Studiów Politycznych PAN, 2010.
- [30] Wood Mackenzie Unconventional Gas Service Analysis „Poland/Silurian Shales”, August 2009.
- [31] www.gaz-system.pl Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej Wersja 017 Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System S.A. Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej (IRiESP), Warszawa, kwiecień 2012 r.

REGULATORY CHALLENGES ASSOCIATED WITH EXPLORATION, EXTRACTION AND PRODUCTION OF HYDROCARBONS FROM UNCONVENTIONAL DEPOSITS IN POLAND

Key words: hydrocarbons, natural gas, unconventional deposits, geological and mining law, policy concession

Summary. There are short descriptions about reports which have described the forecasts of possible unconventional shale gas resources in Poland. The Authors showed historical legislation focusing on mining law on the Polish territory. A comprehensive description about old (historical) regulatory framework and utilized law has been described. There are several references which were made to currently used regulation in the European Union, and other legislations to the countries where one can find shale gas production. Other description was made to use distributions, wages and taxes in upstream activities. Authors have evaluated and assessed Polish concession's policy. They underlined, that no one can talk about the planned management of the concession policy in Poland. Till now there is no plan or program management for strategic mineral resources or the strategy for the sustainable management of the exploration of the deposits. The authors pointed out some specific recommendations for controlling geological and mining law in Poland.

Daniel Borkowski, Radca prawny, Legal Partner

Andrzej W. Jasiński, Prof. dr hab. inż., Krajowa Komisja Ocen Oddziaływania Na Środowisko

Maciej Kaliski, Prof. dr hab. inż., Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków

Andrzej P. Sikora, dr inż., Instytut Studiów Energetycznych Sp. z o.o.

Jan Stefanowicz, Adwokat ZBMiSS ISP PAN