

Uwagi Konfederacji Lewiatan do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw – projekt z dnia 22 października 2021 r. (nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – UD280)

Lp.	Jednostka redakcyjna projektu ustawy, do którego odnosi się uwaga	Proponowana zmiana przepisu	Uzasadnienie zmiany przepisu
Uwagi ogólne			
1	Uwaga ogólna		
2	Uwaga ogólna		
Uwagi szczegółowe			
1	Art. 1 pkt 19 Projektu dot. zmiany brzmienia art. 29 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego (PGG)	Usunięcie art. 1 pkt 19 Projektu.	<p>W art. 29 ust. 1 PGG określone zostały przesłanki do odmowy udzielenia koncesji.</p> <p>W aktualnie obowiązującym brzmieniu przepis ten stanowi, że organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji m.in. jeżeli zamierzona działalność <i>„sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa w tym z interesem surowcowym państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin”</i>.</p> <p>Zgodnie z proponowanym brzmieniem, art. 29 ust. 1 pkt 1 PGG organ będzie odmawiał udzielenia koncesji jeżeli zamierzona działalność</p> <p><i>„1) sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności wyrażonemu w dokumentach strategicznych, uchwalonych przez Radę Ministrów, określających politykę surowcową państwa, politykę</i></p>

			<p><i>klimatyczną lub politykę energetyczną, związanemu w szczególności z:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>a) bezpieczeństwem państwa, w tym bezpieczeństwem energetycznym, lub</i><i>b) interesem surowcowym państwa, lub</i><i>c) ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, lub</i><i>d) możliwością pozyskania środków finansowych na potrzeby realizacji transformacji energetycznej”.</i> <p>Jak wskazano wprost w uzasadnieniu do Projektu (s. 37), projektowane zmiany prowadzą do „rozszerzenia przesłanek odmowy udzielenia koncesji”.</p> <p>Po pierwsze, przewidziano, że interes publiczny może być wyrażony „w dokumentach strategicznych, uchwalonych przez Radę Ministrów, określających politykę surowcową państwa, politykę klimatyczną lub politykę energetyczną”.</p> <p>Oznacza to, że organ koncesyjny będzie mógł odmówić udzielenia koncesji odnosząc się do treści dokumentów strategicznych przyjętych przez Radę Ministrów. Przedmiotowe dokumenty nie stanowią jednak przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Ich celem nie jest również „wyrażanie” interesu publicznego. Przedstawiają one wizje i strategie polityczne, nierzadko w sposób bardzo ogólny i z uwzględnieniem wieloletniej perspektywy. Dokumenty strategiczne sporządzane są także w różnych momentach w czasie. W praktyce często zdarza się, że wyrażają wzajemnie sprzeczne postulaty.</p>
--	--	--	---

			<p>Proponowana zmiana sprzeciwia się także przyjmowanej na gruncie prawa polskiego koncepcji interesu publicznego jako klauzuli generalnej. W ramach wykładni i zastosowania tej klauzuli w indywidualnej sprawie należy mieć na względzie wartości, które są wspólne dla całego społeczeństwa, mają oparcie w wartościach wskazywanych w Konstytucji i obowiązujących w polskim systemie prawnym zasadach prawa. Źródłem interesu publicznego nie są natomiast „dokumenty strategiczne” przyjmowane przez Radę Ministrów.</p> <p>Biorąc pod uwagę niezwykle szeroką i ogólną treść dokumentów strategicznych przyjmowanych przez Radę Ministrów, udzielanie koncesji regulowanych PGG będzie całkowicie uzależnione od uznania organu koncesyjnego. Oznacza to istotną zmianę modelu koncesjonowania działalności regulowanej PGG. Jak wskazał bowiem obecny Główny Geolog Kraju, Piotr Dziadzio: <i>„Natomiast polskie prawo geologiczne jest tak skonstruowane, że jeśli [wnioskodawca] spełnia wszystkie pozytywne przesłanki do wydania koncesji, to te koncesje są wydawane”</i>¹. Proponowana zmiana oznacza odejście od tego założenia i wprowadzenie zasady całkowitej dowolności organu w udzielaniu (lub odmowie udzielenia) koncesji. Organ koncesyjny będzie bowiem zobowiązany do odmowy udzielenia koncesji w sytuacji gdy stwierdzi że sprzeciwia się to interesowi publicznemu wyrażonemu w „dokumentach strategicznych”. Biorąc pod uwagę</p>
--	--	--	--

¹ Sejm IX kadencji, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej – podkomisji stałej do spraw Sprawiedliwej Transformacji (nr 8) z dnia 20 lipca 2021 r., s. 17.

			<p>charakter i treść tych dokumentów, ocena ta będzie uznaniowa.</p> <p>Po drugie, rozszerzenie przesłanek odmowy udzielenia koncesji polega także na wskazaniu jakie dodatkowe kwestie stanowią wyraz interesu publicznego - „<i>interes publiczny ma uwzględniać również bezpieczeństwo energetyczne państwa oraz możliwość pozyskania środków finansowych, związanych z transformacją energetyczną kraju</i>” (s. 37 uzasadnia do Projektu).</p> <p>Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem² należy przyjąć, że w art. 29 ust. 1 PGG wskazano na postaci interesu publicznego np. na racjonalną gospodarkę złożami kopalin. Jeżeli planowana działalność sprzeciwia się jakiegokolwiek postaci interesu publicznego wskazanego w tym przepisie, to oznacza, że sprzeciwia się interesowi publicznemu.</p> <p>Zgodnie z Projektem, dodatkowe „postaci” interesu publicznego mają obejmować także możliwość pozyskania środków finansowych na potrzeby realizacji transformacji energetycznej. Mając na względzie konstrukcję przyjętą w art. 29 ust. 1 PGG, stwierdzenie przez organ, że zamierzona działalność może wpływać negatywnie na „<i>możliwość pozyskania środków finansowych na potrzeby realizacji transformacji energetycznej</i>” będzie oznaczało konieczność odmowy udzielenia koncesji. Jak wskazano w uzasadnieniu Projektu (s. 37), organ koncesyjny będzie musiał</p>
--	--	--	---

² Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 556/19.

			<p>uwzględnić „możliwe do pozyskania przez regiony wsparcie finansowe, m.in. z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji”.</p> <p>Zarówno na poziomie władzy centralnej, jak i władz regionalnych wskazuje się, że wydawanie koncesji dot. wydobywania paliw kopalnych jest sprzeczne z Funduszem Sprawiedliwej Transformacji (FST) i doprowadzi do wstrzymania środków z FST³.</p> <p>O środki z FST na podstawie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji może się ubiegać 6 regionów – województw – tj. śląskie, dolnośląskie, wielkopolskie, lubelskie, łódzkie i małopolskie. Jeżeli przyjęta zostanie interpretacja, że wydobywanie paliw kopalnych jest sprzeczne z FST i zostanie ona uwzględniona w ww. planach terytorialnych, to udzielanie koncesji dot. złóż paliw kopalnych nie będzie możliwe. Doprowadzi to do dyskryminacji przedsiębiorców prowadzących działalność w tych 6 województwach, względem przedsiębiorców z pozostałych województw.</p> <p>Co więcej, nowelizacja w obecnym brzmieniu będzie dotyczyła nie tylko węgla brunatnego i węgla kamiennego, ale także np. węgla koksującego, który został umieszczony przez Komisję Europejską na liście surowców krytycznych dla Unii Europejskiej z uwagi na jego</p>
--	--	--	---

³ Sejm IX kadencji, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej – podkomisji stałej do spraw Sprawiedliwej Transformacji (nr 8) z dnia 20 lipca 2021 r., s. 23.

			<p>znaczenie dla rozwoju odnawialnych źródeł energii⁴. Tym samym wydobycie węgla koksującego ma kluczowe znaczenie dla transformacji energetycznej. Zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Komisję Europejską, w drodze wyjątku dopuszczalne jest rozwijanie zdolności wydobywczych lub produkcyjnych opartych na paliwach kopalnych, jeżeli takie działania „nie będą miały negatywnego wpływu na ścieżkę prowadzącą do osiągnięcia we wszystkich sektorach gospodarki celów na lata 2030 i 2050 określonych w europejskim prawie o klimacie”⁵.</p> <p>Niemniej jednak, projektowana zmiana art. 29 ust. 1 PGG doprowadzi do odmowy koncesji również w stosunku do węgla koksującego, jeżeli jej udzielenie wpłynęłoby na możliwość pozyskania środków finansowych na potrzeby realizacji transformacji energetycznej. Oznacza to, że opracowywane na poziomie regionalnym terytorialne plany sprawiedliwej transformacji mogą stanowić przeszkodę do udzielania koncesji na obszarach nimi objętymi. Plany sporządzane na poziomie regionalnym będą przeszkodą do udzielania koncesji przez organ centralny – zgodnie z Projektem przez Głównego Geologa Kraju w odniesieniu do złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust 1 i 2 PGG – i możliwe, że wbrew interesowi publicznemu o znaczeniu państwowym.</p>
--	--	--	--

⁴ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Odporność w zakresie surowców krytycznych: wytyczanie drogi do większego bezpieczeństwa i bardziej zrównoważonego rozwoju”, Bruksela, dnia 3 września 2020 r., COM(2020) 474 final.

⁵ Odpowiedź z dnia 25 października 2021 r. na interpelację, udzielona przez komisarz Elisę Ferreirę w imieniu Komisji Europejskiej, Numer referencyjny pytania: E-003368/2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-003368-ASW_PL.html

			<p>Brak jest uzasadnienia dla tak znaczącego rozszerzenia przesłanek odmowy koncesji i odstąpienia od dotychczasowego modelu koncesjonowania działalności regulowanej PGG, opartego na „związaniu” organu przez kompletny wniosek, na rzecz modelu opartego na uznaniowości organu. Konieczność dokonania tak znaczących zmian nie została wyjaśniona w uzasadnieniu do Projektu.</p> <p>Projektowany pkt 2 w art. 29 ust. 1 PGG nie wprowadza zmian i powtarza dotychczasową treść drugiej części art. 29 ust. 1 PGG.</p> <p>W świetle powyższego uzasadnione jest usunięcie art. 1 pkt 19 Projektu.</p>
2	Art. 1 pkt 19 Projektu dot. zmiany brzmienia art. 29 ust. 1 PGG	<p>Dodanie przepisu przejściowego przewidującego, że do inwestycji (1) które są obecnie na etapie fazy poszukiwawczej lub rozpoznawczej (objętych koncesjami na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin), (2) w odniesieniu do których obowiązuje prawo pierwszeństwa do ustanowienia użytkownika górniczego oraz prawo wyłącznego korzystania z informacji geologicznej, (3) w odniesieniu do których przedłożono wniosek o zatwierdzenie dokumentacji geologicznej, (4) objętych złożonym wnioskiem o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin - zastosowanie ma art. 29 ust. 1 PGG w brzmieniu dotychczasowym.</p>	<p>Zgodnie z art. 33 ust. 1 Projektu do postępowań o udzielenie koncesji prowadzonych przez ministra właściwego do spraw środowiska zastosowanie znajdują przepisy dotychczasowe.</p> <p>Artykuł 29 ust. 1 PGG w nowym brzmieniu będzie miał natomiast zastosowanie do postępowań o udzielenie koncesji wszczętych po dniu wejścia w życie Projektu.</p> <p>Jak wyjaśniono powyżej, Projekt przewiduje znaczne, wręcz rewolucyjne rozszerzenie przesłanek odmowy udzielenia koncesji. Może dojść do sytuacji, w której wnioskodawca uzyskałby koncesję w świetle dotychczasowego brzmienia art. 29 ust. 1 PGG, natomiast na podstawie nowego brzmienia przepisu dojdzie do odmowy koncesji na podstawie nowych przesłanek.</p>

		<p>Propozycja ma zastosowanie w przypadku braku uwzględnienia uwagi z pkt 1 powyżej i usunięcia art. 1 pkt 19 Projektu.</p>	<p>Jak zostało także zauważone w Projekcie, prowadzenie działalności poszukiwawczej i rozpoznawczej wiąże się ze znacznym ryzykiem i kosztami. Podmiot, który takie ryzyko podejmuje powinien mieć możliwość czerpania korzyści ze swojego odkrycia.</p> <p>Biorąc pod uwagę projektowane rozszerzenie przesłanek odmowy koncesji, nie powinny mieć one zastosowania do inwestycji, które pozostają „w toku” na dzień wejścia w życie Projektu. Jest to uzasadnione w świetle konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych i zakazu działania prawa wstecz.</p> <p>Przedsiębiorcy działając na podstawie dotychczasowych przepisów PGG, w dobrej wierze i zaufaniu do państwa prowadzili lub prowadzą działalność polegającą na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin. Powinni mieć oni możliwość ubiegania się o koncesję wydobywczą na podstawie dotychczasowych przepisów. Zastosowanie w tym przypadku nowych przepisów mogłoby oznaczać brak możliwości uzyskania koncesji wydobywczej po wielu latach prowadzenia działalności poszukiwawczo-rozpoznawczej i poniesieniu znacznych kosztów.</p> <p>Uzasadnione jest zatem dodanie przepisu przejściowego, który będzie przewidywał, że art. 29 ust. 1 PGG w dotychczasowym brzmieniu będzie miał zastosowanie w przypadku inwestycji będących w toku na dzień wejścia w życie Projektu, tj. inwestycji (1) które są obecnie na etapie fazy poszukiwawczej lub rozpoznawczej (objętych koncesjami na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin), (2) w odniesieniu do których obowiązuje prawo pierwszeństwa do ustanowienia użytkownika górniczego</p>
--	--	---	---

			oraz prawo wyłącznego korzystania z informacji geologicznej, (3) w odniesieniu do których przedłożono wnioski o zatwierdzenie dokumentacji geologicznej, (4) objętych złożonym wnioskiem o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin.
--	--	--	--