KL/755/DK/2013 Warszawa, 23 grudnia 2013 r.

Pan Maciej GRABOWSKI

Minister Środowiska

Dotyczy: Spotkania z dnia 11 grudnia 2013 i projektu nowelizacji ustawy PGiG

W imieniu firm sektora wydobywczego skupionych w Organizacji Polskiego Przemysłu Poszukiwawczo–Wydobywczego (OPPPW), Polskiego Związku Pracodawców Przemysłu Wydobywczego (PZPPW), Konfederacji Lewiatan i Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Przemysłu Naftowego (SITPNiG), chcielibyśmy raz jeszcze podziękować Panu Ministrowi za organizację spotkania 11 grudnia i deklarację przyspieszenia prac Rządu nad regulacjami stymulującymi rozwój poszukiwań i wydobycia węglowodorów w Polsce.

Chcielibyśmy potwierdzić przedstawioną na spotkaniu wspólną opinię sektora, że dla sukcesu rozwoju programu poszukiwań i wydobycia węglowodorów w Polsce potrzebna jest przede wszystkim niezwłoczna nowelizacja ustawy Prawo Geologiczne i Górnicze, mająca na celu likwidację głównych barier biurokratycznych, a tym samym znacznie usprawniająca tempo prowadzenia prac poszukiwawczo – rozpoznawczych gazu i ropy naftowej pochodzących ze skał łupkowych. Kolejna istotna kwestia to rezygnacja z powoływania Narodowego Operatora Kopalin Energetycznych (NOKE), gdyż w przedstawionej formie spowoduje on naszym zdaniem opóźnienie, a nie przyspieszenie projektu węglowodorowego. W dalszej perspektywie proponujemy powołanie komisji kodyfikacyjnej, której zadaniem byłoby przygotowanie Kodeksu Górniczego i Geologicznego docelowo regulującego obszar poszukiwań i wydobycia. Oceniamy, że przygotowanie niezbędnej nowelizacji likwidującej bariery biurokratyczne nie powinno zająć dłużej niż trzy miesiące, a prace Komisji mogłyby rozpocząć się niezwłocznie tak, by podkreślić gotowość przemysłu do dalszych etapów projektu.

Jednocześnie, zgodnie z prośbą Pana Ministra, przygotowaliśmy uwagi sygnatariuszy tego pisma do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (wersja z 23 października 2013 r.) odnoszące się przede wszystkim do trzech kwestii: rodzaju i zakresu koncesji, instytucji NOKE oraz ochrony praw inwestorów już zaangażowanych w wydobycie kopalin na polskim rynku.

Mamy nadzieję, że załączone komentarze w pełni naświetlą stanowisko branży do wymienionych kwestii. Proponowane rozwiązania są odpowiedzią na najistotniejsze zagadnienia i nie stanowią ostatecznego zamkniętego katalogu, który w trakcie dalszych prac będziemy mogli wspólnie definiować. Zwracamy również uwagę Pana Ministra, że OPPPW w przeszłości proponowała Resortowi Środowiska znacznie szerszy komentarz do proponowanych zmian Prawa Geologicznego i Górniczego.

Zgodnie z zapowiedzią Pana Ministra o możliwej potrzebie dalszych spotkań, pragniemy zapewnić o woli pełnej współpracy przedstawicieli sektora z Panem Ministrem przy tworzeniu nowych regulacji prawnych dla branży poszukiwawczo-wydobywczej w Polsce.

Z poważaniem,

Henryka Bochniarz Marcin Zięba Stanisław Speczik Stanisław Szafran

Prezydent Dyrektor Generalny Prezes Sekretarz Generalny

Konfederacja Lewiatan OPPPW PZPPW SITPNiG

**Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze
oraz niektórych innych ustaw z punktu widzenia potrzeby rozwoju sektora poszukiwawczo-wydobywczego węglowodorów w Polsce**

1. **Kształt systemu koncesyjnego – postulat wprowadzenia koncesji łącznej**

Zgodnie z zaproponowanym w Projekcie brzmieniem art. 21 ust. 1 pkt. 2a PGG, działalnością wymagającą uzyskania koncesji jest rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż. Odstąpiono tym samym od dotychczasowej koncepcji, w której występowały odrębne koncesje dla poszukiwania lub rozpoznawania kopalin oraz dla wydobywania kopalin ze złóż. Po pierwsze, oznacza to zastąpienie dotychczasowego modelu dwóch odrębnych koncesji właściwych dla danej fazy działalności modelem opartym na jednej zintegrowanej koncesji. W odniesieniu do tego elementu, należy zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym 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”[[1]](#footnote-1)*. Drugi aspekt odstępstwa od dotychczasowego modelu koncesyjnego dotyczy **zwolnienia z koncesjonowania działalności polegającej na poszukiwaniu węglowodorów**. Zdaniem projektodawcy, takie rozwiązanie powinno *„(...) pozytywnie wpłynąć na rozwój działalności poszukiwawczej w Polsce.”*[[2]](#footnote-2)

Podkreślić należy jednak, że, **wbrew intencjomautorów projektu, zaproponowane rozwiązanie nie tylko nie stanie się dodatkowym bodźcem do rozwoju działalności poszukiwawczej w Polsce, ale wręcz spowoduje znaczące spowolnienie rozwoju tej branży.** Przeciwko zniesieniu koncesjonowania etapu poszukiwania złóż przemawiają następujące argumenty:

* deregulacja etapu poszukiwań spowoduje zmniejszenie zainteresowania pracami poszukiwawczymi na terenie Polski i na pewno je spowolni, co z kolei skutkować będzie zahamowaniem procesu rozpoznawania budowy geologicznej kraju pod kątem występowania surowców,
* inwestorzy nie będą zainteresowani ponoszeniem wysokich kosztów prac geofizycznych bez gwarancji, że dostaną koncesję w danym obszarze, w którym te prace przeprowadzili, gdyż po przeprowadzeniu kosztownych prac będą musieli stanąć do przetargu aby uzyskać koncesję,
* na dziewiczym terenie na podstawie samych prac geofizycznych nie można w praktyce udokumentować wstępnie złoża węglowodorów, a zatem nie istnieje uzasadnienie dla wykonywania takich prac,
* wejście w życie aktualnej wersji projektu może doprowadzić do prowadzenia badań geofizycznych w tym samym obszarze przez kilku przedsiębiorców, co może rodzić konflikty chociażby pod kątem wykazania, który z podmiotów odpowiada za szkody wyrządzone takimi badaniami. Tym samym zniesienie koncesjonowania etapu poszukiwawczego stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu,
* aktualnie obowiązujące przepisy regulujące własność informacji geologicznej nie przyczynią się również do rozpowszechnienia usługowego świadczenia prac sejsmicznych celem ich odsprzedaży firmom naftowo-gazowym, albowiem podmiot wykonujący tego rodzaju prace będzie uprawniony będzie, zgodnie z nowym brzmieniem art. 99 ust. 3 PGG do rozporządzania pozyskanymi na swój koszt danymi jedynie przez okres 2 lat.

Z uwagi na interes publiczny polegający na jak najlepszym rozpoznaniu geologii kraju oraz potrzebę uniknięcia trudności w dochodzeniu odszkodowań za ewentualne szkody wyrządzone w toku prac poszukiwawczych, pożądana jest taka **korekta zaproponowanego modelu koncesyjnego, aby stanowił on zachętę dla przedsiębiorców do prowadzenia prac poszukiwawczych w możliwie najszerszym zakresie oraz zapewniał obywatelom możliwie największą pewność ochrony ich praw. Kryteria te zostałyby spełnione przez model koncesji zintegrowanej, ale składającej się nie z dwóch, lecz z trzech faz – poszukiwawczej, rozpoznawczej i wydobywczej.**

**Poniżej przedstawiamy preferowane przez przemysł założenia dotyczące sposobu funkcjonowania modelu koncesji łącznej obejmującej etapy poszukiwania, rozpoznawania
i wydobywania węglowodorów.**

* **Przetarg na udzielenie nowej koncesji w celu poszukiwania, rozpoznawania
i wydobywania węglowodorów ze złóż z urzędu lub na wniosek podmiotu**
	+ Koncesyjna procedura przetargowa powinna w jasny sposób wykluczać osobny przetarg na ustanowienie użytkowania górniczego.
	+ Wprowadzenie możliwości wydania koncesji i zawarcie związanej z nią umowy ustanowienia użytkowania górniczego w trybie bezprzetargowym w przypadkach wymienionych
	w Dyrektywie Węglowodorowej.
	+ Wprowadzenie możliwości zastosowania przetargowego trybu *open door* – czyli na wniosek podmiotu.
	+ Wprowadzenie możliwości wydania koncesji i zawarcie związanej z nią umowy ustanowienia użytkowania górniczego dla kilku podmiotów tworzących konsorcjum (reprezentowane przez operatora).
	+ W przypadku posiadania koncesji i prawa użytkowania górniczego przez jeden podmiot wprowadzenie możliwości dzielenia się tym prawem z innymi podmiotami, za zgodą organu koncesyjnego.
	+ Zastosowanie do użytkowania górniczego przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących wydania koncesji i zawarcie związanej z nią umowy użytkowania.
	+ W ustawie określa się warunki i kryteria przeprowadzenia przetargu.
	+ Konieczność przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego wobec chętnych do udziału
	w przetargu.
	+ Zasady i sposób naliczania i uiszczania wynagrodzenia za koncesje i związane z nią użytkowanie górnicze ustalone w rozporządzeniu RM.
* **Procedura dla etapu wydobywania**
	+ Koncepcja powiązania wyznaczenia granic obszaru górniczego w decyzji inwestycyjnej
	z utratą koncesji na pozostałą przestrzeń poszukiwawczo rozpoznawczą wpłynie demotywująco na decyzje inwestorów co do rozpoznania całości obszaru koncesyjnego
	i znacznie opóźni proces związany z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż węglowodorów. W związku z tym proponujemy następujące brzmienie art. 49x ust.3 projektu PGG:
	+ Art. 49x ust. 3. Określone w decyzji inwestycyjnej granice obszaru górniczego zostają wyłączone z granic przestrzeni wyznaczonej w koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złoża. Wyłączenie granic obszaru górniczego pozostaje bez wpływu na dalsze działania przedsiębiorcy związane
	z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złoża węglowodorów w pozostałych granicach przestrzeni wyznaczonej w koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż. Uzyskanie decyzji inwestycyjnej zobowiązuje do zmiany umowy o ustanowienie użytkowania górniczego najpóźniej w terminie 30 dni od uzyskania decyzji inwestycyjnej.
* **Przepisy przejściowe**
	+ Przepisy przejściowe dla obowiązujących koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów:
		- Koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów, udzielone przed dniem wejścia w życie nowej ustawy, zachowują ważność.
		- Przedsiębiorca, który wykonuje działalność na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie węglowodorów, ma prawo do przekształcenia koncesji w koncesję na poszukiwanie, rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.
		- Warunkiem przekształcenia jest uzyskanie przez przedsiębiorcę pozytywnej oceny
		z postępowania kwalifikacyjnego.
		- Postępowanie kwalifikacyjne odbywa się na wniosek przedsiębiorcy przed złożeniem wniosku o przekształcenie koncesji.
		- We wniosku o przekształcenie koncesji wnioskodawca może wskazać członków konsorcjum jako nowych koncesjobiorców.
		- Przedkładany wniosek o przekształcenie koncesji winien spełniać ustawowe wymagania dotyczące wniosków o udzielenie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie złóż węglowodorów.
		- W przypadku, gdy w toku postępowania w sprawie przekształcenia koncesji upłynie termin jej obowiązywania, nie wygasa ona do czasu zakończenia tego postępowania. Przed wydaniem decyzji przekształcającej koncesję Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Środowiska zawiera stosowną umowę o ustanowienie użytkowania górniczego z przedsiębiorcą lub konsorcjum reprezentowane przez operatora.
		- Przedsiębiorca posiadający koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów, który nie przekształci jej w koncesję na poszukiwanie, rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż,
		w przypadkach uzasadnionych, w szczególności związanych z koniecznością wykonania nowego zakresu prac geologicznych bądź dokończenia dotychczasowego zakresu robót geologicznych, może wystąpić z wnioskiem do organu koncesyjnego
		o zmianę koncesji m.in. w zakresie przedłużenia jej ważności i ustalenia aktualnego harmonogramu i zakresu prac.
		- W przypadku przekształcenia koncesji na rzecz przedsiębiorcy, a nie konsorcjum, należy wprowadzić możliwość dzielenia się prawem do użytkowania górniczego z innymi podmiotami, za zgodą organu koncesyjnego.
		- W przypadku, gdy przedsiębiorca nie skorzysta z możliwości przekształcenia koncesji zachowuje on prawo do pierwszeństwa do ustanowienia użytkowania górniczego
		w celu wydobywania kopaliny oraz prawo do korzystania z informacji geologicznej
		w okresie 5 lat od zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów. Przedsiębiorca składa wniosek o udzielenie koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż.
	+ Przepisy przejściowe dla obowiązujących koncesji na wydobywanie:
		- Koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż udzielone przed wejściem w życie ustawy zachowują moc, a do ich wykonywania stosuje się przepisy dotychczasowe.
	+ Przepisy przejściowe dla wszczętych postępowań koncesyjnych:
		- Do postępowań o wydanie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów, w tym również postępowania o zmianę już udzielonych koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy winny mieć zastosowanie przepisy dotychczasowe. Takie działanie ma na celu ochronę praw nabytych. W opisanym przypadku konieczne jest także zachowanie 5 letniego okresu pierwszeństwa do ustanowienia użytkowania górniczego oraz wyłącznego korzystania z informacji geologicznej pozyskanej w trakcie wykonywania prac geologicznych, które były sfinansowane przez przedsiębiorcę.
	+ Przedłużenie okresu obowiązywania koncesji:
		- Postulujemy, aby koncesja węglowodorowa była udzielana na czas określony do
		50 lat. Na podstawie art. 49v projektu PGG faza poszukiwania i rozpoznawania powinna trwać 6 lat, a organ koncesyjny, na wniosek przedsiębiorcy, powinien przedłużać czas trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania, na okres nie dłuższy niż kolejne 6 lat.
		- Warunkiem przedłużenia fazy poszukiwania i rozpoznawania powinno być jedynie wykonywanie działalności zgodnie z warunkami określonymi w koncesji,
		w szczególności zgodnie z harmonogramami, z wyłączeniem przypadków, w których niewykonywanie działalności zgodnie z warunkami określonymi w koncesji jest spowodowane przyczynami nie leżącymi po stronie przedsiębiorcy.
		- W przypadku fazy wydobywania, organ koncesyjny, na wniosek przedsiębiorcy,
		w przypadku gdy działalność w fazie wydobywania jest prowadzona zgodnie
		z warunkami określonymi w koncesji, powinien przedłużać czas obowiązywania koncesji na okres niezbędny do zakończenia wydobywania węglowodorów ze złoża, jednak nie dłuższy niż 50 lat.
		- W uzasadnionym przypadku, jeżeli okres kolejnych 50 lat byłby niewystarczający do wyeksploatowania całości zasobów złoża węglowodorów, organ koncesyjny, na wniosek przedsiębiorcy, powinien przedłużać czas obowiązywania koncesji na kolejne okresy, z których żaden nie może być dłuższy niż 5 lat. W konsekwencji, powyższy przepis musi pozwalać na wydobywanie węglowodorów aż do momentu wyczerpania złoża.
		- Dodatkowo, postulujemy dodanie przepisu, który będzie stanowił i wyraźnie zapewni, że ilekroć organ załatwia sprawę przedsiębiorcy dłużej niż w terminach określonych
		w art. 35 kodeksu postępowania administracyjnego, co uniemożliwia przedsiębiorcy prowadzenie działalności związanej z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub wydobywaniem węglowodorów ze złóż, wówczas przedsiębiorcy takiemu przysługuje mu prawo do żądania od organu koncesyjnego odpowiedniego przedłużenia czasu trwania koncesji.
	+ Cofnięcie koncesji
		- W art. 37 projektu PGG podstawę do wszczęcia postępowania, powinno stanowić tylko rażące naruszenie harmonogramu robót geologicznych. Dodatkowo postulujemy, aby umorzenie postępowania o cofnięcie koncesji następowało również w przypadku stwierdzenia, że naruszenie powstało z przyczyn nie leżących po stronie przedsiębiorcy.
	+ Zakres koncesji
		- Oprócz elementów wskazanych w art. 49t. projektu PGG koncesja powinna również wskazywać minimalny zakres prac i ich rodzaj, a także minimalną głębokość odwiertów. W warunkach koncesyjnych nie powinny występować ograniczenia dotyczące prowadzenia dalszych prac.
1. **Bezpośredni udział reprezentanta Skarbu Państwa w działalności konsorcjów – problem NOKE S.A.**

Z uzasadnienia do zaproponowanego Projektu ustawy wynika, że **utworzeniu NOKE S.A. przyświecają cele, które można podzielić na trzy kategorie:**

* realizacja uprawnień Skarbu Państwa wynikających z prawa własności do zasobów węglowodorów (własności górniczej)[[3]](#footnote-3);
* realizacja ogólnych celów publicznych dotyczących rozpoznawania i wydobywania węglowodorów
(tj. *„(…) zapewnianie długotrwałej i zrównoważonej gospodarki zasobami węglowodorów oraz ochrony środowiska, zdrowia publicznego, generowania korzyści wielopokoleniowych, budowy konkurencyjnego i przejrzystego rynku energii (…)”[[4]](#footnote-4)*);
* realizacja funkcji redystrybucyjnej obejmującej rentę surowcową[[5]](#footnote-5).

W odniesieniu do pierwszej z ww. kategorii, należy podkreślić, że sposobem zabezpieczenia uprawnień Skarbu Państwa wynikających z własności górniczej jest instytucja użytkowania górniczego, która jest jedyną dopuszczalną na gruncie PGG formą rozporządzenia przedmiotowym prawem przez Skarb Państwa (zob. art. 12 ust. 1 PGG). **Wprowadzenie dodatkowej formy realizacji tych samych uprawnień Skarbu Państwa jest nie tylko zbędne, ale dodatkowo odstępstwo od spójnego i zakorzenionego
w polskim systemie prawnym rozwiązania z obowiązującego PGG.**

W kontekście realizacji ogólnych celów publicznych dotyczących rozpoznawania i wydobywania węglowodorów zauważyć należy, że cele te są przedmiotem bieżącej działalności organów administracji publicznej, w szczególności Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, urzędów górniczych, organów koncesyjnych, państwowej służby geologicznej czy Urzędu Regulacji Energetyki. W konsekwencji **NOKE S.A. dublowałoby funkcje ww. organów administracji publicznej, przy czym jego działalność wiązałaby się ze znaczącymi kosztami operacyjnymi, ponieważ konieczne byłoby stworzenie
i utrzymywanie struktur spółki, które umożliwiłyby równoczesną pracę na licznych koncesjach** (wszystkie koncesje wydane po wejściu w życie nowelizacji PGG i dodatkowo niektóre obecne koncesje, do których NOKE S.A. zostałoby zaproszone w ramach procedury przekształcania koncesji). Jednocześnie, należy mieć na uwadze, że **NOKE S.A. nie tworzyłoby wartości dodanej – innej niż wytwarzana przez organy administracji publicznej – do przedsięwzięć poszukiwawczo-wydobywczych, a wręcz przeciwnie, jego obecność najpewniej skutkowałaby spowolnieniem prac poszukiwawczo-wydobywczych.** Należy się spodziewać, że ze względu na zakres działalności i jednoczesne spodziewane trudności z zatrudnieniem wykwalifikowanej kadry (warto podkreślić, że pod względem liczby koncesji, na których spółka byłaby obecna, aktywność NOKE S.A. byłaby porównywalna do aktywności największych podmiotów rynku poszukiwawczo-wydobywczego w Polsce) **NOKE S.A. miałoby ograniczone tempo podejmowania decyzji, co utrudniałoby prowadzenie działań operacyjnych przez przedsiębiorców.**

Trzecia i ostatnia kategoria celów, które miałyby być osiągnięte dzięki działalności NOKE S.A. to **realizacja funkcji redystrybucyjnej obejmującej rentę surowcową, czyli innymi słowy rola parapodatkowa**. Nie ulega wątpliwości, że w interesie publicznym nałożenie na działalność w zakresie wydobywania węglowodorów danin publicznych, które zapewnią balans pomiędzy stymulowaniem inwestorów do maksymalizacji krajowego wydobycia i zapewnieniem wysokich wpływów do budżetów państwa oraz jednostek samorządów terytorialnych. Wątpliwości może jednak budzić wykorzystanie w tym celu NOKE, ponieważ mechanizm ten jest w wysokim stopniu nieefektywny. Po pierwsze, **część renty surowcowej pobieranej przez NOKE S.A. będzie konsumowana przez jej struktury**, które będą musiały być na tyle duże, aby móc sprawnie obsługiwać wszystkie nowoudzielane koncesje. Po drugie, **ponoszenie kosztów rozwoju i utrzymania struktur spółki wydaje się zbędne, ponieważ niezależnie od nich, wraz z rozwojem sektora poszukiwawczo-wydobywczego, konieczny jest rozrost administracji publicznej nadzorującej ten rodzaj działalności** (np. Inspekcja Ochrony Środowiska i Nadzoru geologicznego, w szczególności na szczeblu regionalnym; w OSR przewiduje się ponadto wzrost liczby etatów w Ministerstwie Środowiska o 200[[6]](#footnote-6)). NOKE, jako podmiot ze sfery *dominium*, a nie *imperium*, nie będzie przy tym dysponowało uprawnieniami organów administracji publicznej, za to organy te mogą skutecznie pełnić funkcje kontrolne w odniesieniu do działalności wydobywczej.

Wątpliwości powstają również w związku z możliwością powstania konfliktu w pojmowania opłacalności przedsięwzięcia na danej koncesji przez NOKE S.A. oraz innych koncesjonariuszy. NOKE S.A., jako projektowany udziałowiec w każdej z koncesji oraz jednocześnie organ quasi-nadzorczy, mający za zadanie czuwać nad racjonalnym gospodarowaniem złóż, może przede wszystkim zmierzać do dywersyfikacji wydobycia, zaś ekonomiczność działalności na danym obszarze koncesyjnym oceniać w drugiej kolejności. Dla koncesjonariuszy prywatnych najistotniejszym elementem przedsięwzięcia jest jego ostateczna opłacalność.

Zasady finansowej partycypacji NOKE S.A. w poszczególnych koncesjach również budzą poważne wątpliwości, które uniemożliwiają postrzeganie tej instytucji, jako równorzędnego partnera biznesowego. NOKE S.A., jako instytucja państwowa obowiązana jest prowadzić swoją działalność finansową w ramach nadanych jej ustawą nPGG.i w oparciu o środki przyznane na mocy tej ustawy. Oznacza to, iż w przypadku przekroczenia rocznego limitu wydatków, w związku z prowadzonymi pracami przez koncesjonariuszy, NOKE S.A. nie będzie dysponowało środkami finansowymi na pokrycie swojego udziału w danej koncesji w danym roku, gdyż w świetle art. 24 ust. 5 PGG w takim wypadku Minister Środowiska zobligowany jest ustawowo do wstrzymania wydatków o charakterze inwestycyjnych. Skutkować to będzie bądź koniecznością wstrzymania prac na koncesjach, bądź też ich dalszym finansowaniem przez koncesjonariuszy

**Podsumowując powyższe rozważania, możemy stwierdzić, że NOKE S.A. nie jest czynnikiem niezbędnym do realizacji uprawnień Skarbu Państwa wynikających z prawa własności
do zasobów węglowodorów, ogólnych celów publicznych dotyczących rozpoznawania
i wydobywania węglowodorów czy realizacji funkcji redystrybucyjnej obejmującej rentę surowcową. Co więcej, w naszej opinii wady tej koncepcji przewyższają ewentualne korzyści mogące płynąć z jej wdrożenia.**

Z uwagi na wszystkie opisane powyżej wady projektowanych rozwiązań w zakresie bezpośredniego uczestnictwa Skarbu Państwa w konsorcjach rozpoznawczo-wydobywczych **celowa jest rezygnacja
z powoływania NOKE S.A.** Renta surowcowa państwa pobierana powinna być wyłącznie poprzez instrumenty publicznoprawne (podatki i opłaty), a funkcje regulacyjne powinny spełniać wyłącznie organy administracji publicznej.

**W związku z powyższym, postulujemy:**

* **wykreślenie z nPGG art. 1 pkt 25, który przewiduje dodanie do ustawy działu IIIa – „Zasady udziału państwa w wykonywaniu działalności w zakresie rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż”;**
* **przeniesienie przepisów dotyczących umowy o współpracy, która mogłaby być zawierana pomiędzy uczestnikami konsorcjum (bez NOKE), z wykreślanego działu IIIa w inne miejsce ustawy oraz odpowiednie ich dostosowanie;**
* **odpowiednie dostosowanie pozostałych postanowień nPGG do konstrukcji ustawy bez NOKE;**
* **Koncepcja NOKE, gdyby miała być procedowana w przyszłości, powinna zostać zasadniczo zrewidowana, przede wszystkim pod względem uznania znaczących inwestycji poczynionych przez przemysł i stopnia prawdopodobieństwa eksploatacji węglowodorów w Polsce.**
1. **Określenie szczegółowych zasad ustalania wysokości wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania górniczego (art. 13 PGG)**

Zgodnie z art.13 PGG w obecnym brzmieniu, ustanowienie użytkowania górniczego następuje w drodze umowy, w której określa się także wysokość wynagrodzenie z tego tytułu i sposób jego zapłaty[[7]](#footnote-7). **Brak transparentnego określenia zasad obliczania i uiszczania wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania górniczego generuje ryzyko po stronie inwestorów**, a w konsekwencji utrudnia podejmowanie przez nich decyzji biznesowych.

Jak się wydaje, omawiany problem został dostrzeżony przez Głównego Geologa Kraju, który w dniu 27 lutego 2013 roku ogłosił dokument pt. „Zasady ustalania wynagrodzenia z tytułu użytkowania górniczego”. Jednakże, pomimo że ww. dokument określa szczegółowe zasady ustalania wysokości wynagrodzenia za użytkowanie górnicze stanowi on jedynie dokument o charakterze *soft law*, który może być dyskrecjonalnie zmieniany.

**Dla zapewnienia większej przewidywalności oceny ekonomicznej przedsięwzięcia polegającego na wydobyciu węglowodorów przedsiębiorcy oczekują większej stabilności określania tych obciążeń, co zagwarantowane zostałoby właśnie poprzez określenie ich w akcie normatywnym
o mocy powszechnie obowiązującej.**

W celu redukcji ryzyka prawnego obciążającego inwestorów **proponujemy:**

* **wprowadzenie delegacji do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia** określającego sposób obliczania i uiszczania wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania górniczego;
* **wprowadzenie corocznej waloryzacji tego wynagrodzenia** na podstawie obwieszczenia Ministra Środowiska.

Propozycja brzmienia nowego ust. 4a w art. 13:

*„4a Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia sposób obliczania i uiszczania wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania górniczego, kierując się potrzebą zapewnienia przejrzystych
i niedyskryminujących zasad zapewniania dochodu Skarbowi Państwa z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego,”.*

1. **Zmiana reżimu prawnego użytkowania górniczego (art. 17 PGG)**

Projekt nie wprowadza zasadniczych zmian w przepisach dotyczących użytkowania górniczego.
W szczególności projekt nie wprowadza zmian do art. 17 PGG w obecnym brzmieniu. Zgodnie z tym przepisem w sprawach nieuregulowanych w ustawie do użytkowania górniczego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy. Zgodnie z interpretacją tego przepisu dokonywaną obecnie przez Ministerstwo Środowiska, zawarcie umowy poddzierżawy złoża jest zasadniczą formą przyznania praw do złoża podmiotom trzecim. Wobec faktu, że przepisy te pozostają niezmienione, a jednocześnie **pojawia się możliwość współpracy kilku podmiotów w wyniku zawarcia umów o współpracy oraz uzyskania wspólnej koncesji** na rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż, **powstaje wątpliwość, w jaki sposób zostanie zapewniony wspólny udział tych wszystkich podmiotów w umowie użytkowania górniczego**. W szczególności **nie jest jasne, czy możliwość udziału w konsorcjum eksploatacyjnym partnerów innych niż operator może być oparta wyłącznie na poddzierżawie prawa użytkowania górniczego**.

W celu usunięcia wskazanych wątpliwości **pożądane jest wprowadzenie do projektu zmian stanowiących o tym, że w sprawach nieuregulowanych w PGiG do użytkowania górniczego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu**, a nie o dzierżawie.

Propozycja brzmienia przepisu:

 *„Art.17. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do użytkowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu.”*

1. **Potrzeba zapewnienia możliwości zmiany koncesji (w fazie wydobywczej) bez konieczności stosowania procedury przetargowej (art. 49zd ust. 1 nPGG)**

Zgodnie z art. 49zd ust. 1 nPGG *„[d]o zmian koncesji uzyskanej na podstawie przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się postępowania przetargowego, chyba że zmiana koncesji zmierza do powiększenia przestrzeni”*. Przedmiotowy przepis wydaje się mieć uzasadnienie w wypadku zmiany koncesji w zakresie fazy rozpoznawczej, natomiast trudno zgodzić się, aby miał praktyczne zastosowanie do zmiany **koncesji w fazie wydobywczej**. Nie da się bowiem wykluczyć, iż **w trakcie prowadzonego wydobycia kopaliny ze złoża ponowna analiza pozyskanych wyników prac geologicznych da podstawę do zmiany granic udokumentowanego już złoża poprzez jego nieznaczne powiększenie.** Da to podstawę do opracowania dodatku do pierwotnej dokumentacji, uwzględniającego zmiany, jak również do wystąpienia o zmianę posiadanej koncesji poprzez powiększenie granic obszaru górniczego. W takiej sytuacji **konieczność przeprowadzenia postępowania przetargowego nie znajduje uzasadnienia merytorycznego, bowiem tylko jeden podmiot będzie dysponował prawem do wyłącznego korzystania
z dokumentacji geologicznej.**

Z uwagi na przytoczone powyżej argumenty **powinna zostać stworzona możliwość przedłużenia ważności koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, jak również powiększenia obszaru górniczego w granicach udokumentowanego złoża bez konieczności stosowania procedury przetargowej.**

Proponowane brzmienia art. 49zd ust.1:

 *„1. Do zmian koncesji uzyskanej na podstawie przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się postępowania przetargowego, chyba że zmiana koncesji zmierza do powiększenia przestrzeni, z wyłączeniem powiększenia obszaru górniczego.”*

1. **Usprawnienie procedury dotyczącej poprawiania dokumentacji geologicznej złoża oraz dodatków do projektów zagospodarowania złoża (art. 93 ust. 3 i 107 ust. 3 PGG)**

**Art. 93 ust. 3 PGG umożliwia organowi administracji geologicznej odmowę zatwierdzenia dokumentacji geologicznej złoża nawet w przypadku wykrycia w niej drobnych błędów**. Dlatego niezbędne jest wprowadzenie przepisów, które **umożliwią organowi wezwanie do uzupełnienia lub poprawienia dokumentacji**. Dopiero w przypadku, gdy przedsiębiorca nie zastosowałby się do wezwania organu administracji geologicznej, ten powinien mieć możliwość wydania decyzji odmownej. Proponowane rozwiązanie spowodowałoby usprawnienie procedur zatwierdzania dokumentacji geologicznej i ułatwiłoby przedsiębiorcom działania w tym zakresie.

**Podobnie art. 107 ust. 3 PGG, umożliwia organowi zabronienie realizacji dodatków do planu zagospodarowania złoża** (dalej: „**pzz**”). W praktyce organy korzystają z tego przepisu także, gdy pzz zawiera drobne błędy formalno-prawne. Dlatego też właściwym byłoby wprowadzenie przepisu umożliwiającego wezwanie przedsiębiorcy do uzupełnienia lub poprawy dodatku do pzz, zamiast zabraniania jego realizacji *a limine*. W związku z powyższym proponujemy, aby **wprowadzić możliwość dokonania przez przedsiębiorcę uzupełnień i poprawek w projekcie zagospodarowania złoża, zgodnie
z wezwaniem organu.**

Ponadto, uważamy za zasadne, aby przedmiotowy przepis miał również zastosowanie do dotychczas udzielonych koncesji na wydobywanie węglowodorów, tj. aby dodatek do projektu zagospodarowania złoża mogły sporządzać także podmioty, które już posiadają koncesję wydobywczą. Odpowiednie postanowienie
w tym zakresie winno się znaleźć w przepisach przejściowych.

Propozycja brzmienia przepisów:

art. 93 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

*„3. Jeżeli dokumentacja geologiczna, o której mowa wart. 88 ust. 2 pkt 1-3, nie odpowiada wymaganiom prawa albo powstała w wyniku działań niezgodnych z prawem, właściwy organ administracji geologicznej wzywa do jej zmiany lub uzupełnienia. Organ administracji geologicznej może w wezwaniu określić termin jej zmiany lub uzupełnienia. Jeżeli przedsiębiorca nie dokona zmiany albo uzupełnienia dokumentacji, organ administracji geologicznej odmawia jej zatwierdzenia.”*

art. 107 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

*„3. Jeżeli dodatek do projektu zagospodarowania złoża nie odpowiada wymaganiom prawa, racjonalnej gospodarki złożem lub ochrony środowiska organ koncesyjny wzywa do jego zmiany lub uzupełnienia w wyznaczonym w piśmie terminie. Jeżeli przedsiębiorca nie dokona zmiany albo uzupełnienia projektu zagospodarowania złoża organ koncesyjny, w drodze decyzji, zabrania jego realizacji.”*

Dodatkowo w przepisach przejściowych konieczne jest wprowadzenie następującej regulacji:

*„Do projektów zagospodarowania złoża sporządzonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się art. 107 ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”*

1. **Potrzeba zwolnienia udzielonych do tej pory koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż ze stosowania przepisów w zakresie wykazania się prawem do informacji geologicznej
(art. 205 ust. 3 PGG)**

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 205 ust. 3 PGG, przedsiębiorca jest **zobowiązany do wykazania się prawem do informacji geologicznej w przypadku ubiegania się o zmianę koncesji** (uzyskanych do dnia 31 grudnia 2011 r.) **w zakresie powiększenia przestrzeni objętej działalnością lub przedłużenia terminu jej obowiązywania.**

W naszej opinii przedmiotowy przepis wymaga nowelizacji z uwagi na to, że:

* zobowiązywanie przedsiębiorcy do wykazania się prawem do informacji geologicznej złoża, na etapie kiedy zmiana koncesji jest niezbędna do zakończenia wydobycia kopaliny ze złoża może rodzić wątpliwości z punktu widzenia racjonalnej gospodarki złożem. **W większości przypadków koszt pozyskania prawa do informacji geologicznej będzie tak wysoki, że przedłużenie koncesji nie będzie opłacalne, a w konsekwencji koncesje te będą wygaszane**. W rezultacie krytykowane rozwiązanie może prowadzić do zaniechania dalszej eksploatacji wspomnianych złóż.
* w takim uregulowaniu można upatrywać **naruszenia zasady ochrony praw nabytych**. Tym samym zasadne jest zwolnienie przedsiębiorcy z obowiązku wykazywania się prawem do informacji geologicznej (co jest równoważne z ponoszeniem wysokich opłat za informację geologiczną)
w przypadku zmian „starych” koncesji w zakresie m.in. podejmowania decyzji o kontynuowaniu działalności gospodarczej polegającej na wydobywaniu kopaliny z już zagospodarowanego złoża.
* w przypadku zmiany temporalnego zakresu koncesji, przedsiębiorca jest zobligowany do nabycia prawa do korzystania z informacji geologicznej dla całego złoża, w tym dla tej jego części, dla której nie było ono dotychczas wymagane.

Z uwagi na powyższe zastrzeżenia, w naszej opinii **przepisy PGG dotyczące obowiązku wykazania się prawem do informacji geologicznej nie powinien mieć zastosowania do zmiany oraz przeniesienia koncesji uzyskanych przed dniem wejścia w życie PGG** (tj. przed 1 stycznia 2012 r.).

Propozycja brzmienia art. 205 ust. 3:

*„3. Do zmiany oraz przeniesienia koncesji uzyskanych przed dniem wejścia w życie ustawy
nie stosuje się przepisów w zakresie wykazania się prawem do informacji geologicznej.”*

Alternatywnie proponuje się wprowadzenie przepisu prawa zobowiązującego do pobierania opłat jedynie za informację geologiczną dotyczącą tej części złoża o jaką złoże ma zostać powiększone.

1. **Podwyższenie wysokości stawek opłaty eksploatacyjnej a problem spójności projektowanej regulacji oraz ochrony złóż marginalnych (art. 1 pkt 58 – dot. załącznika do ustawy określającego stawki opłaty eksploatacyjnej)**

Projektodawca przewiduje znaczącą podwyżkę stawek opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych rodzajów węglowodorów:

* gaz ziemny wysokometanowy – wzrost z 6,06 zł/tys. m3 do 24 zł/tys. m3;
* gaz ziemny pozostały – wzrost z 5,04 zł/tys. m3 do 20 zł/tys. m3;
* ropa naftowa – wzrost z 35,87 zł/tonę do 50 zł/tonę.

**Przeciwko przyjęciu proponowanego rozwiązania przemawiają argumenty natury systemowej oraz ekonomicznej.**

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu nowelizacji PGiG, racją przemawiającą za tak znaczącym wzrostem stawek opłat eksploatacyjnych jest zapewnienie „(…) godziwych wpływów z tego tytułu dla budżetu państwa
i samorządów”[[8]](#footnote-8). Jednocześnie autorzy Projektu podkreślają, że równorzędnym celem projektowanej ustawy jest zwiększenie krajowego wydobycia węglowodorów[[9]](#footnote-9). Jednakże – wbrew intencjom projektodawcy – tak **radykalne podwyższenie stawek opłat eksploatacyjnych doprowadzi do zahamowania wydobycia węglowodorów ze złóż marginalnych**. Złoża, które obecnie zapewniały minimalną rentowność po wprowadzeniu projektowanych zmian staną się złożami nieopłacalnymi. Stanie się tak, ponieważ **ze względu na wzrost stawek opłaty eksploatacyjnej pogorszy się ekonomika wspomnianych projektów wydobywczych, a w konsekwencji racjonalnym zachowaniem przedsiębiorcy będzie zakończenie eksploatacji**. Zahamowanie wydobycia ze złóż marginalnych będzie z kolei prowadzić do nieefektywnego wykorzystania zasobów geologicznych kraju.

Po drugie, **opłata eksploatacyjna odpowiada konstrukcją podatkowi typu *royalty*, co powoduje nałożenie na wydobycie węglowodorów drugiego obciążenia fiskalnego o takim charakterze**.
W projekcie uSPW przewidziano bowiem nałożenie na wydobycie węglowodorów podatku od wydobycia niektórych kopalin powiązanego wyłącznie z wolumenem i wartością wydobywanego surowca. Przykład ten unaocznia zarazem jak istotnym zadaniem jest obecnie **skoordynowanie prac nad całością nowej regulacji sektora poszukiwawczo-wydobywczego węglowodorów, zarówno w części fiskalnej, jak i pozafiskalnej.** Dotychczas nie zapewniono bowiem pełnej spójności pomiędzy projektem nowelizacji PGiG oraz projektem uSPW. Dotyczy to zarówno sfery pojęciowej, jak i metodologii ingerencji państwa
w procesy gospodarcze.

**Rekomendowanym rozwiązaniem nakreślonego problemu jest wybór jednego z dwóch konkurencyjnych względem siebie instrumentów fiskalnych: opłaty eksploatacyjnej albo podatku od wydobycia niektórych kopalin.** Jeśli jednak projektodawca z uwagi na argument dotyczący odrębnych systemów redystrybucji wpływów z tytułu obu wymienionych instrumentów fiskalnych zdecyduje się na wprowadzenie zarówno podwyższenia stawek opłat eksploatacyjnych, jak i podatku od wydobycia niektórych kopalin – **konieczne stanie się zdefiniowanie złóż marginalnych na gruncie PGiG oraz wyłącznie ich z ogólnych reguł obciążania wydobycia opłatą eksploatacyjną**. Problemu złóż marginalnych świadome było Ministerstwo Finansów, które zdefiniowało je w uSPW oraz wyłączyło je
z ogólnych reguł opodatkowania wydobycia węglowodorów[[10]](#footnote-10).

**9. Zabezpieczenia**

Jesteśmy zdania, że w zakresie ustanawiania zabezpieczeń m.in. z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania warunków koncesji, węglowodory powinny być traktowane na równi z innymi kopalinami, na podstawie art. 28.2 i nast. PGG. Wszelkie dodatkowe obciążenia, które na podstawie projektu PGG mają zostać nałożone na przedsiębiorców (przewidziane m.in. w art. 49r projektu PGG) uznajemy w tym zakresie za nieuzasadnione.

1. *Nowa ocena skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze* (wersja z dnia
1 sierpnia 2013 r.), s. 23. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Nowa ocena skutków regulacji*..., s. 23. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw* (wersja z dnia 22 października 2013 r.), s. 21. [↑](#footnote-ref-3)
4. Tamże. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Uzasadnienie...*, s. 23. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Nowa ocena skutków regulacji*..., s. 19. [↑](#footnote-ref-6)
7. Odrębne reguły ustalania wysokości wynagrodzenia za użytkowanie górnicze przewidziano w przypadku,
gdy ustanowienie użytkowania górniczego poprzedza się przetargiem. Wówczas wysokość wynagrodzenia proponowana jest przez oferenta, przy czym nie może być niższa niż określona w obwieszczeniu o przetargu ogłoszonym przez organ koncesyjny (zob. art. 44 PGG w obecnym brzmieniu). [↑](#footnote-ref-7)
8. *Uzasadnienie…*, s. 10. [↑](#footnote-ref-8)
9. Tamże. [↑](#footnote-ref-9)
10. Kwestia sposobu definiowania złóż marginalnych w uSPW wciąż budzi jednak zastrzeżenia z punktu widzenia adekwatności do warunków geologicznych złóż znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. [↑](#footnote-ref-10)