

PRAWNE ASPEKTY POSZUKIWANIA, ROZPOZNAWANIA I WYDOBYWANIA WĘGLOWODORÓW W POLSCE – WYBRANE ZAGADNIENIA

EWA OLEJARCZYK

Abstract: **Legal Aspects of Prospecting, Exploration and Mining of Hydrocarbons in Poland – Selected Issues**

The object of this publication was a synthetic overview of selected issues of the legal aspects of prospecting, exploration and mining of hydrocarbons in Poland in the legal status applicable from 01 January 2015. This article in its established framework takes into account the review of new legal solutions such as eg.: the qualification procedure, the cooperation agreement, mandatory establishment of security claims for granting licenses for exploration of deposits of hydrocarbons and their production.

Key words: geological and mining law, licenses for prospecting, exploration and mining of hydrocarbons, licenses for mining of hydrocarbons, hydrocarbons

Słowa kluczowe: prawo geologiczne i górnicze, koncesje na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów ze złóż lub koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż, węglowodory

WSTĘP

Niniejsze opracowanie stanowi próbę ujęcia w syntetyczny sposób niektórych zmian polskiego prawa geologicznego i górniczego¹ w zakresie koncesjonowania działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów ze złóż jakie wprowadza tzw. nowela węglowodorowa.² Celem mojej pracy jest przedstawienie nowych rozwiązań prawnych, które obowiązują w polskim porządku prawnym od 1 stycznia 2015 r. Ze względu jednak na obszerność i gruntowność wprowadzonych zmian nie sposób omówić zagadnienia w sposób wyczerpujący. Problematyka objęta tematem poruszona została jedynie w zarysie, odwołując się do kwestii najistotniejszych i kluczowych, niekiedy – ze względu na złożoność poszczególnych zagadnień – posługując się uogólnieniami. Wybór tego tematu zrodził się wobec faktu nieślabnącego zainteresowania opinii publicznej i inwestorów tą tematyką, w szczególności zaś w obszarze pozyskiwania węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych – głównie

¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tj. Dz.U. z 2014r. poz. 613 j.t., dalej: p.g.g.

² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 1133, dalej: nowela węglowodorowa.

gazu z formacji łupkowych (*shale gas*) – co wywołane jest prognozami wskazujących na istnienie dużych zasobów tego surowca w Polsce.³

Nadmienić wypada, że impulsem do podjęcia przez ustawodawcę działań legislacyjnych w omawianej płaszczyźnie była chęć realizacji licznych celów wymienionych w uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy,⁴ wśród których szczególną uwagę zwraca się na dostosowanie prawodawstwa polskiego do *acquis communautaire*.⁵ Ponadto nowela ta choć zwana węglowodorową (ze względu na objęcie reformami w zdecydowanej mierze właśnie kwestii związanych z węglowodorami) przewiduje również inne rozwiązania odnoszące się do pozostałych rodzajów działalności regulowanych p.g.g.⁶

Na początku warto odwołać się do definicyjnego ujęcia węglowodorów obowiązującego w ramach p.g.g. W świetle definicji legalnej zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 16 p.g.g. węglowodorami są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego (z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca). Węglowodory są przedmiotem własności górniczej, której dysponentem jest Skarb Państwa.⁷ Pojęciem pozaprawnym spotykanym w literaturze przedmiotu określającym złoża niektórych kopalin objętych własnością górniczą, a zatem również złóż węglowodorów, jest sformułowanie „kopalina strategiczna”.⁸

Przystępując do analizy zmian wprowadzonych nowelą węglowodorową należy przede wszystkim zauważyć, że nowe uregulowania – podobnie jak poprzednio obowiązujące – poprzez dodatkową jednostkę redakcyjną wyodrębniają poszukiwanie, rozpoznawanie

³ Podkreślenia wymaga duża rozbieżność, co do szacunkowego określenia zasobów gazu łupkowego w Polsce: od najbardziej optymistycznej – 5,3 bln m³ gazu (kwiecień 2011, według Energy Information Administration), 1,92 bln m³ gazu (marzec 2012, według Państwowego Instytutu Geologicznego) po najbardziej prawdopodobną 346–768 mld m³; www.polskielupki.pl/index.php/artukul-gaz-lupkowy-w-polsce/74129/zasoby-gazu-lupkowego-w-polsce, data odczytu: 4. 10. 2014 r.

⁴ Wśród celów powołanych w uzasadnieniu do zmiany ustawy wymienia się między innymi: konieczność zapewnienia narzędzi racjonalnego gospodarowania przez państwo złożami węglowodorów w skali całego kraju, co z kolei pozwoli na: zwiększenie podaży gazu ziemnego i w konsekwencji bezpieczeństwa energetycznego Polski; zapewnienie bezpieczeństwa poszukiwań, rozpoznawania i wydobywania poprzez wdrożenie skutecznego systemu nadzoru; zapewnienie godziwych dochodów dla budżetu państwa i samorządów; utworzenie nowych miejsc pracy w sektorze wydobywczym; uporządkowanie i doprecyzowanie przepisów budzących wątpliwości w prawie geologicznym i górniczym. Projekt ustawy z dnia 23 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/141245/141287/dokument109481.pdf>, data odczytu: 4. 10. 2014 r., dalej: Projekt noweli węglowodorowej wraz z uzasadnieniem.

⁵ Mowa tu o uzupełnieniu wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (Dz. Urz. WE L 164 z 30. 6.1994 r., str. 3; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdział 6, t. 2, str. 262). W tym miejscu nie może umknąć fakt odmienny (aniżeli w polskim systemie prawa) terminologii jaką posługuje się w omawianym zakresie akt wspólnotowy stanowiący fundament dla kwestii tu poruszanych (jw.), który już w swej nazwie stosuje wyrażeniem językowe: poszukiwanie, badanie i produkcja węglowodorów (w wersji angielskiej: *Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorisations for the prospecting, exploration and production of hydrocarbons*).

⁶ LIPIŃSKI, A.: Zmiany prawa geologicznego i górniczego (tzw. nowela węglowodorowa). *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2014, Nr 2, s. 2 i n.

⁷ Zob. art. 10 ust. 5 p.g.g. *in fine*.

⁸ SCHWARZ, H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. I, wyd. II. Wrocław, 2013, s. 99; Por. LIPIŃSKI, A.: Prawna ochrona złóż kopalin. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2013, Nr 9, s. 4.

i wydobywanie węglowodorów ze złóż spod generalnego schematu koncesjonowania. Ustawa nowelizująca prawo geologiczne i górnicze z 11 lipca 2014 r. w dziale III dodaje dwa rozdziały traktujące o niniejszej problematyce w sposób niezwykle szczegółowy tj.: rozdział trzeci – dotyczący koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż oraz rozdział czwarty – odnoszący się do umowy o współpracy.⁹ Należy jednak nadmienić, że przewidziane prawem uregulowania w powołanym dziale modyfikują ogólny model koncesjonowania znany p.g.g. Ponadto normy prawa z wspomnianego powyżej zakresu nie są autonomiczne i zupełnie oderwane od podstawowego systemu koncesjonowania przewidzianego w art. 21–42, bowiem w przypadkach nieuregulowanych wprost zastosowanie znajdują przepisy ogólne.¹⁰

PROCEDURA UDZIELANIA KONCESJI „WĘGLOWODOROWYCH” W ŚWIETLE NOWELIZACJI P.G.G. Z 11 LIPCA 2014 R.

Na początku rozważań dotyczących nowego modelu koncesjonowania działalności gospodarczej związanej z legalnym poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów ze złóż nie sposób nie zauważyć fundamentalnej zmiany względem uprzednich unormowań, która przewiduje oparcie systemu koncesyjnego na dwóch typach koncesji, a mianowicie na:

- a) koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (tzw. koncesja łączna) oraz,
- b) koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż.

Wprowadzenie pierwszego ze wspomnianych rodzajów koncesji, obejmującej zakresowo całość prac związanych z eksploracją i eksploatacją węglowodorów, daje przedsiębiorcy wyłączność prowadzenia działalności w danym obszarze od samego początku z możliwością – w razie pozytywnych rezultatów pierwszych faz – przejścia od prac poszukiwawczych do wydobywania węglowodorów, choć – co istotne – możliwość rozpoczęcia fazy wydobywania węglowodorów uzależniona jest od uzyskania decyzji inwestycyjnej,¹¹ wydawanej przez organ koncesyjny na wniosek zainteresowanego podmiotu.¹² W przyjęciu takiej właśnie koncepcji koncesji łącznej ustawodawca upatrywał zachęty dla przedsiębiorców do prowadzenia prac poszukiwawczych w najszerszym zakresie.¹³

⁹ Kwestie związane z umową współpracy zawarto w zaledwie 13 szczegółowych i rozbudowanych artykułach noweli węglowodorowej. Powstaje wątpliwość czy taki kształt regulacji był uzasadniony i konieczny, a najrozsądniejszym rozwiązaniem nie byłoby poddanie tej kwestii zasadzie swobody umów. LIPIŃSKI, A.: *Zmiany prawa geologicznego i górniczego (...)*, s. 2 i n.

¹⁰ Zob. art. 1 pkt 9b noweli węglowodorowej.

¹¹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49z ust. 1 i art. 49za.

¹² Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49z ust. 2.

¹³ Projekt noweli węglowodorowej z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/141245/141287/dokument109481.pdf>, data odczytu: 26. 10. 2014 r.

Jedynie sygnalizacyjnie nadmienić wypada, że ustawa nowelizująca wyłącza spod obowiązku koncesjonowania badania geofizyczne, prowadzone w celu zbadania struktur geologicznych, związanych z występowaniem złóż węglowodorów.¹⁴ W tym zakresie względem przedsiębiorcy prowadzącego takie badania poczyniono jedynie zobowiązanie do zgłoszenia projektu robót geologicznych do ministra właściwego ds. środowiska.¹⁵ W uzasadnieniu do ustawy wskazuje się, że celem powyższego rozwiązania było zwiększenie dostępności podstawowej informacji geologicznej uzyskiwanej tą drogą, przez uproszczenie procedur dopuszczających do przeprowadzenia tych prac.¹⁶

Wśród najistotniejszych zmian i nowych rozwiązań wprowadzonych nowelą węglowodorową w zakresie systemu koncesjonowania działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów wyróżnić należy m.in.:

- wprowadzenie obligatoryjnego postępowania kwalifikacyjnego,
- oparcie procedury zmierzającej do udzielenia koncesji „węglowodorowych” wyłącznie na postępowaniu przetargowym,
- zastosowanie nowej instytucji – umowy o współpracy,
- ustanowienie obligatoryjnego zabezpieczenia roszczeń w przypadku udzielania koncesji łącznej.

POSTĘPOWANIE KWALIFIKACYJNE

Nowela węglowodorowa jako *novum* wprowadza postępowanie kwalifikacyjne poprzedzające postępowanie *stricte* przetargowe. Z uzasadnienia do ustawy wynika, że prawodawca we wprowadzeniu systemu kwalifikacji upatruje zabezpieczenia interesów zarówno państwa, jak i społeczeństwa, w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej związane z procedurą kwalifikacji jest uzasadnione ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej.¹⁷

W świetle noweli węglowodorowej decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego jest warunkiem *sine qua non* ubiegania się o udzielenie koncesji. Dopiero bowiem posiadanie ww. decyzji uprawnia podmiot, na rzecz którego została ona wydana, do złożenia oferty w postępowaniu przetargowym o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża.

¹⁴ Zob. art. 1 pkt 4a noweli węglowodorowej – art. 6 pkt 1c: jako badania geofizyczne w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż węglowodorów rozumie się wykonywanie prac geologicznych z zastosowaniem metod geofizycznych, w tym połączonych z robotami geologicznymi z wyłączeniem robót polegających na wykonywaniu otworów wiertniczych o głębokości przekraczającej 100 m lub robót z użyciem środków strzałowych.

¹⁵ Zob. art. 1 pkt 30 noweli węglowodorowej – art. 85a.

¹⁶ Projekt noweli węglowodorowej z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/141245/141287/dokument109481.pdf>, data odczytu: 26. 10. 2014 r.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.); Projekt noweli węglowodorowej z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/141245/141287/dokument109481.pdf>, s. 106, data odczytu: 26. 10. 2014 r.

Organem kompetentnym do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego jest minister właściwy ds. środowiska.¹⁸ Przedmiotem oceny dokonywanej w postępowaniach kwalifikacyjnych jest analiza zdolności uczestnika postępowania do prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż,¹⁹ odbywająca się przez pryzmat dwóch kategorii. Po pierwsze: ustalenia pozostawiania bądź nie podmiotu biorącego udział w postępowaniu kwalifikacyjnym pod kontrolą korporacyjną²⁰ państwa trzeciego,²¹ podmiotu lub obywatela państwa trzeciego, a w przypadku znajdowania się pod taką kontrolą – weryfikacja czy kontrola ta może zagrażać bezpieczeństwu państwa polskiego. Po drugie: postępowanie kwalifikacyjne ma na celu ocenę doświadczenia kwalifikanta (podmiotu, który zamierza ubiegać się o koncesję samodzielnie albo wspólnie z innymi podmiotami – jako operator), stanowiącego swoistego rodzaju rękojmię prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej związanej z eksploatacją i eksploracją węglowodorów.²²

Zainicjowanie postępowania kwalifikacyjnego następuje na skutek złożenia do ministra właściwego ds. środowiska przez podmiot zainteresowany udziałem w postępowaniu przetargowym wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego²³ opłaconego w sposób i w wysokości przewidzianej przepisami prawa.²⁴ W tym miejscu należy zwrócić uwagę na specyfikę tego postępowania przejawiającą się w konieczności zasięgnięcia przez ministra środowiska opinii takich organów jak: Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Komisja Nadzoru Finansowego, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szef Agencji Wywiadu. Przedmiot opinii stanowi wspomniana powyżej ocena pozostawiania pod kontrolą korporacyjną i jej ewentualnego wpływu na bezpieczeństwo państwa polskiego. Opinie pozytywne lub negatywne wydane przez ww. organy przybierają postać postanowienia, które winno być przedstawione ministrowi środowiska w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego.²⁵

W odniesieniu do drugiego z kryteriów ocenianych w ramach postępowania kwalifikacyjnego tj. doświadczenia, zauważyć należy przyjęcie przez nowelizację konstrukcji wzorowanej na prawie zamówień publicznych,²⁶ tj. możliwości polegania na doświadczeniu posiadanym przez inne podmioty wykonujące działalność w tej samej grupie kapitałowej.²⁷

Czasowy zakres obowiązywania decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego określono jako pięć lat,²⁸ z możliwością przedłużenia tego

¹⁸ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 1.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 4 – zawiera definicję kontroli korporacyjnej.

²¹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 5 – zawiera definicję państwa trzeciego.

²² Art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 2.

²³ Szczegółowo wymogi formalne, załączniki i liczbę egzemplarzy wniosku określa art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 7 i 8.

²⁴ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 6 i 9.

²⁵ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 10, 11, 12, 13.

²⁶ Art. 26b ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 907.

²⁷ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 44 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 330 i 613.

²⁸ Treść przepisu art. 1 pkt 25b ustawy nowelizującej – art. 49a ust. 17.

terminu, po ponownym przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, na okres dalszych pięciu lat.²⁹

Ostateczne decyzje o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego oraz o przedłużeniu ważności tej decyzji, stanowią podstawę do wpisania do wykazu podmiotów kwalifikowanych³⁰ – składającego się z dwóch odrębnych list (w zależności od tego co stanowiło kryterium oceny listę podmiotów, na rzecz których została wydana pozytywna ocena z postępowania kwalifikacyjnego, obejmującego: a) wyłącznie ocenę danego podmiotu z uwagi na bezpieczeństwo b) ocenę danego podmiotu z uwagi na bezpieczeństwo państwa oraz ocenę posiadanego doświadczenia) – prowadzonego przez ministra właściwego ds. środowiska.³¹

WSPÓLDZIAŁANIE ORGANÓW W POSTĘPOWANIU ZMIERZAJĄCYM DO UDZIELENIA KONCESJI „WĘGLOWODOROWYCH”

Założone ramy niniejszej pracy pozwalają jedynie w skrócie odnieść się do kwestii dotyczących stworzenia podstaw prawnych dla prowadzenia działalności koncesjonowanej (tj. uzyskania przewidzianych prawem decyzji oraz uzgodnień i opinii), ze względu na fakt, że problematyka ta jest niezwykle złożona.

W świetle prawa geologicznego i górniczego wydanie decyzji koncesyjnej nigdy nie jest rozstrzygnięciem autonomicznym organu koncesyjnego, albowiem koniecznym jest wyczerpanie trybu wzajemnego współdziałania organów w sposób ściśle określony ustawą. Procedura uzyskania koncesji „węglowodorowej” w tym zakresie nie ulega zmianom – postępowanie *stricte* przetargowe poprzedza dokonanie przez ministra środowiska uzgodnień bądź uzyskanie stosownych opinii niezbędnych do wydania decyzji koncesyjnej.³² Nowelizacja z lipca 2014 r. przewiduje dwojakiego rodzaju rozróżnienie w tej materii w zależności od typu koncesji, jakiej dotyczyć będzie postępowanie przetargowe. Konstrukcja prawna wprowadzonego nowelizacją art. 49g przewiduje, że w przypadku gdy przedmiotem postępowania przetargowego ma być koncesja łączna organ koncesyjny zobowiązany jest:

- a) w przypadkach wskazanych w art. 8 p.g.g. – do wyczerpania trybu uzgodnień odpowiednio z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (dotyczy decyzji wydawanych na podstawie ustawy dotyczących morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego) lub ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej (dotyczy wyłącznej strefy ekonomicznej) albo
- b) w przypadkach przewidzianych w art. 23 ust. 2 pkt 2 – do uzyskania opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania prowadzonej działalności.³³

²⁹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 17 i art. 49b ust. 5.

³⁰ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49c ust. 1 i n.

³¹ Wpis ten ma potwierdzać spełnianie przez przedsiębiorcę wymagań określonych dla postępowania kwalifikacyjnego oraz ma pełnić funkcję informacyjną dla potencjalnych partnerów biznesowych i dla społeczeństwa. Projekt noweli węglowodorowej z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/141245/141287/dokument109481.pdf>, s. 106, data odczytu: 4. 10. 2014 r.

³² Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49g.

³³ Zob. art. 1 pkt 11b noweli węglowodorowej – art. 23 ust. 2 pkt 2.

Sytuacja kształtuje się w sposób bardziej złożony w przypadkach postępowań, które za przedmiot będą mieć wydanie decyzji koncesyjnej obejmującej w swej treści jedynie wydobycie węglowodorów ze złóż. W takich okolicznościach organ koncesyjny dokonuje uzgodnień, o których mowa w art. 8 (jw.) albo w art. 23 ust. 2a pkt 1 oraz w art. 23 ust. 1 pkt 3 (odpowiednio z wójtem burmistrzem, prezydentem miasta właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności³⁴ oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki³⁵).

Podkreślenia wymaga również fakt, iż w świetle nowelizacji przed wszczęciem postępowania przetargowego, którego przedmiotem będzie udzielenie koncesji na wydobycie węglowodorów ze złóż, koniecznym jest uzyskanie przez organ koncesyjny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,³⁶ a także decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno – inwestycyjną złoża węglowodorów.³⁷ W postępowaniach powyżej opisanych organ koncesyjny występuje jako podmiot na prawach strony.³⁸ Na rzecz przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję „węglowodorową” *ex lege* nastąpi sukcesja praw i obowiązków wynikających z powołanych powyżej rozstrzygnięć uzyskanych w ramach przedmiotowych postępowań.³⁹

POSTĘPOWANIE PRZETARGOWE

Nowy model prawny dotyczący koncesjonowania działalności związanej z pozyskiwaniem węglowodorów oparty jest na trójstopniowym postępowaniu przetargowym, składającym się z następujących etapów: przetarg, zawarcie umowy o współpracy oraz udzielenie koncesji⁴⁰. Zaakcentowania wymaga jednak fakt, że postępowanie przetargowe nie zawsze będzie składało się ze wszystkich wskazanych powyżej etapów, albowiem drugi z nich (tj. zawarcie umowy o współpracy) dotyczyć będzie tylko tych przypadków, w których zwycięzcą przetargu jest kilka podmiotów, które wspólnie złożyły ofertę.

³⁴ Zob. art. 1 pkt 11b noweli węglowodorowej – art. 23 ust. 2a pkt 1 w zw. z art. 49g. Kryterium uzgodnienia w świetle nowelizacji stanowi „nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7”, a nie jak w dotychczas obowiązującym stanie prawnym „zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7”. Por. art. 23 ust. 2 pkt 2 *in fine* p.g.g. i art. 1 pkt 11b noweli węglowodorowej – art. 23 ust. 2a.

³⁵ Zob. art. 23 ust. 1 pkt 3 p.g.g.

³⁶ Zauważyć należy również zmiany wprowadzone nowelizacją w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235, dalej: u.i.śr. Od 01 stycznia 2015 r. wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub decyzji inwestycyjnej w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża. Por. art. 72 ust. 1 pkt 4 u.i.śr. z art. 7 ust. 4 noweli węglowodorowej – wprowadza art. 72 pkt 4a w u.i.śr.

³⁷ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49g ust. 1 pkt 2.

³⁸ Przyjęcie konstrukcji opartej na założeniu, że w jednym postępowaniu organ koncesyjny występuje jako podmiot na prawach strony oraz jest właściwym do wydania głównego rozstrzygnięcia budzi spore wątpliwości. Szerzej: DOBROWOLSKI, G.: Postępowanie w sprawach górnictwa. *Przegląd Prawa Publicznego*, 2014, Nr 9, s. 62–63.

³⁹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49t ust. 2.

⁴⁰ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49e i art. 49h.

Sygnalizacyjnie należy zwrócić uwagę na szereg obowiązków informacyjnych ciążyących na organie koncesyjnym w ramach procedury przetargowej. Na organie koncesyjnym spoczywa obowiązek ogłoszenia corocznie w terminie do dnia 30 czerwca w Biuletynie Informacji Publicznej (na stronie urzędu obsługującego ten organ) informacji o przestrzeniach, dla których planuje się w następnym roku wszczęcie postępowania przetargowego.⁴¹ O samym zaś wszczęciu przetargu zawiadamia ogłoszenie zamieszczone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a następnie umiejscowienie odpowiedniej wzmianki o tym fakcie w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ustawa nowelizująca nie uściśla, jakie wymogi powinna spełniać oferta przedkładana przez zainteresowany podmiot, czyniąc w tym zakresie upoważnienie do wydania stosownego aktu wykonawczego przez Radę Ministrów.⁴² Jedyne uszczegółowienie w tym zakresie ustawa statuuje względem kilku podmiotów przedkładających wspólnie ofertę, dla których to obligatoryjnymi warunkami formalnymi oferty jest wskazanie:

- a) operatora⁴³ oraz
- b) wysokości proponowanych w umowie o współpracy udziałów procentowych w kosztach prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych.⁴⁴

Wychodząc naprzeciw dyrektywie węglowodorowej jako naczelną zasadę postępowań przetargowych wskazuje się na zapewnienie warunków przetargu o charakterze obiektywnym i niedyskryminującym.⁴⁵ W swej treści nowela węglowodorowa postuluje aby warunki przetargu zapewniały pierwszeństwo najlepszym systemom poszukiwania, rozpoznawania albo wydobywania węglowodorów ze złóż. Co istotne – odnosząc przedmiotową kwestię do uprzednio obowiązującego stanu prawnego – ustawa nowelizująca wprowadza nowe kryteria przetargu brane pod uwagę, jak również eliminuje z podstawowych przesłanek oceny wysokość wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego, czyniąc zeń jedynie determinant dodatkowy

⁴¹ To, dla jakiej przestrzeni w kolejnym roku wszczęte zostaną postępowania przetargowe, określa organ koncesyjny we współpracy z państwową służbą geologiczną przy uwzględnieniu w szczególności „oceny perspektywiczności geologicznej”. Nowelizacja nie wyjaśnia precyzyjnie co należy rozumieć pod tym pojęciem przyjmując, iż jest to w szczególności ocena możliwości dokumentowania zasobów złóż węglowodorów w celu ich wydobywania oraz opłacalności wydobywania węglowodorów ze złóż. Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49f ust. 3.

⁴² Akt ten miałby określać kryteria jakim powinna odpowiadać oferta oraz dokumenty wymagane do przedłożenia od składającego ofertę. Zwrócić należy uwagę na upoważnienie ustawowe do określenia w drodze rozporządzenia sposobu dokonania oceny ofert, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia sprawiedliwej ich oceny, zgodnie z zasadami przejrzystości i niedyskryminacji mając na uwadze zasady ochrony konkurencji, ochrony środowiska oraz racjonalnej gospodarki złożem. Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49j ust. 1 w zw. z art. 49o pkt 1.

⁴³ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49j ust. 2 pkt 1.

⁴⁴ Udział procentowy winien być obliczonych w taki sposób, aby suma udziałów procentowych oferentów wynosiła 100%, przy czym udział procentowy operatora powinien wynosić więcej niż 50%. Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49j ust. 2 pkt 2.

⁴⁵ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49k. Dyrektywa węglowodorowa wyraźnie eksponuje postulat „niedyskryminującego dostępu do prowadzenia działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i produkcją węglowodorów w warunkach, które zachęcają do większego współzawodnictwa w tym sektorze, dając w ten sposób pierwszeństwo najlepszym systemom prowadzenia poszukiwań, badań i produkcji surowców”.

(choć zmierzający do ostatecznego wyboru pomiędzy ofertami, które uzyskały jednakową ocenę).⁴⁶

Normatywny zakres kryteriów wyboru zwycięzcy przetargu określa treść art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49k, zgodnie z którym warunki przetargu winny opierać się na ocenie następujących kryteriów:

- 1) doświadczeniu w wykonywaniu działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż, zapewniającym bezpieczeństwo prowadzonej działalności, ochronę życia i zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochronę środowiska;
- 2) technicznych możliwościach wykonywania działalności w omawianym zakresie dotyczącym koncesjonowania działalności związanej z węglowodorami, w szczególności dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym, organizacyjnym, logistycznym oraz kadrowym;
- 3) finansowych możliwości dających należytą rękojmię wykonywania działalności koncesjonowanej, w szczególności źródła i sposoby finansowania zamierzonej działalności, w tym udział środków własnych oraz środków pochodzących z kapitału obcego;
- 4) proponowane technologie prowadzenia prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych;
- 5) zakres i harmonogram:
 - proponowanych prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych;
 - obowiązkowego poboru próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych.

Jednakże pomimo tak dużego dookreślenia warunków przetargu otwartym pozostaje pytanie o skuteczną możliwość obiektywnej weryfikacji wskazanych kryteriów przetargu. Ustawa nie wskazuje na wagę poszczególnych przesłanek, wobec czego należy przyjąć, że pozostawia się to w gestii ocennej organu koncesyjnego przy każdorazowym poszanowaniu wspomianej już zasady niedyskryminacji.

Zaakcentować wypada, że ustawa nowelizująca dopuszcza możliwość skorzystania przez podmiot uczestniczący w postępowaniu przetargowym z technicznych możliwości innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi stosunków. W takim jednak przypadku uczestnik postępowania jest obowiązany udowodnić organowi koncesyjnemu, że będzie dysponował zasobami technicznymi niezbędnymi do realizacji obowiązków wynikających z koncesji, zwłaszcza przedstawiając w tym celu pisemne zobowiązanie innych podmiotów do oddania do dyspozycji koniecznych zasobów technicznych na okres korzystania z nich przy wykonaniu koncesji.⁴⁷

Jedynie na marginesie należy spostrzec, że nowela zawiera w swej treści normy prawne dotyczące zastosowania w postępowaniu przetargowym instrumentu prawnego

⁴⁶ Por. art. 44 ust. 1 p.g.g. z art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49k. Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy w tak dużym uszczegółowieniu warunków oceny upatruje zabezpieczenia złóż oraz maksymalizacji wydobycia i wyczerpania złóż, także w długim horyzoncie czasowym. Projekt noweli węglowodorowej wraz z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/141245/141287/dokument109481.pdf>, s. 109, data odczytu: 4. 10. 2014 r.

⁴⁷ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49k ust. 2.

jakim jest wadium. Informację o formie wniesienia wadium oraz o jego wysokości i terminie wpłaty każdorazowo zawiera ogłoszenie.⁴⁸

Celem przeprowadzenia postępowania przetargowego organ koncesyjny wyznacza komisję przetargową.⁴⁹ Zadaniem komisji przetargowej jest dokonanie oceny spełnienia przez złożone oferty wymogów formalnych i szczegółowych warunków przetargu,⁵⁰ a ponadto wybór zwycięzcy przetargu, czyli podmiotu, którego oferta uzyskała najwyższą ocenę.⁵¹ W sytuacji gdy oferta jest składana wspólnie przez kilka podmiotów, ocena ta dokonuje się łącznie wobec wszystkich. Wynikiem prac komisji przetargowej jest protokół z przebiegu przetargu, przedkładany organowi koncesyjnemu, który następnie jest przesłany wszystkim uczestnikom przetargu.⁵²

Nawiązując do uprzednich unormowań należy zauważyć, że nowela zaadoptowała na grunt p.g.g. rozwiązania prawne wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z 3 grudnia 2012 r. w sprawie przetargu na udzielanie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, dotyczące oprostowania czynności podjętych w postępowaniu przetargowym.⁵³ Składanie protestów dotyczących samego przebiegu przetargu i uchybień w nim występujących nie jest możliwe w dowolnym momencie postępowania, a dopiero po doręczeniu protokołu z przetargu, w terminie 14 dni. Protest powinien wskazywać oprostowaną czynność, a także zawierać zwięzłe przytoczenie zarzutów oraz wskazywać okoliczności faktyczne i prawne uzasadniające wniesienie protestu.⁵⁴ Środek ten podlega rozpoznaniu przez organ koncesyjny najpóźniej w terminie 14 dni od dnia jego wniesienia. Skutkiem uwzględnienia protestu jest konieczność ponownego przeprowadzenia oprostowanej czynności. Protesty wniesione po upływie terminu oraz wniesione przez podmioty niebędące uczestnikiem przetargu podlegają odrzuceniu.⁵⁵

Zwycięzcą przetargu zostaje podmiot albo podmioty, których oferta uzyskała najwyższą ocenę. W przypadku gdy zwycięzcą przetargu są podmioty, które wspólnie złożyły ofertę, operatorem jest podmiot wskazany w ofercie.⁵⁶

⁴⁸ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49h ust. 3 pkt 14.

⁴⁹ Dotychczas szczegółowo problematykę tę określało w § 6 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie przetargu na udzielanie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 259, dalej: r.u.k.w. Zob. też: art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49i ust. 2.

⁵⁰ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49m ust. 1.

⁵¹ Dotychczas obowiązujące r.u.k.w. w § 7 ust. 4 pkt 2 stanowiło o wyborze przez komisję przetargową „najkorzystniejszej oferty”.

⁵² Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49m ust. 5 i 6.

⁵³ Wśród innych środków prawnych przysługujących podmiotowi niezadowolonemu z rozstrzygnięcia przetargu należy wskazać: zaskarżenie przetargu na drodze sądowej (do sądu powszechnego) lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w zakresie udzielonej wygrywającemu przetarg decyzji koncesyjnej (do ministra środowiska). W tym przypadku uczestnik postępowania niezadowolony z jego rozstrzygnięcia działać powinien dwutorowo wykorzystując oba środki jednocześnie. Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie, (choć na gruncie uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. prawo geologiczne i górnicze) „ewentualne spory związane z przetargiem (bez względu na jego rodzaj) podlegają rozpoznaniu w drodze sądowej. Mają one charakter cywilnoprawny, żadna zaś norma prawna nie przekazuje ich na drogę postępowania administracyjnego”. LIPiŃSKI, A. – MIKOSZ, R.: *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, stan prawny na dzień: 30. 5. 2003 r., Lex.

⁵⁴ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49n.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49m ust. 3 i 4.

W ramach analizy rozwiązań prawnych dotyczących omawianej tematyki nie sposób pominąć instytucji, nieznaną dotychczas polskiemu p.g.g. a wprowadzonej do krajowego porządku prawnego z dniem 1 stycznia 2015 r., jaką jest umowa o współpracy.⁵⁷ Ten etap postępowania przetargowego zaistnieje wówczas gdy w przetargu zostanie wybrana oferta złożona wspólnie przez kilka podmiotów. Umową o współpracy określa się wzajemne zobowiązanie stron do wspólnego wykonywania działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węgłowodórów oraz wydobywania węgłowodórów ze złóż albo wydobywania węgłowodórów ze złóż, pod warunkiem uzyskania koncesji oraz zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego.⁵⁸ Umowa ta powinna zostać zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności.⁵⁹ Kwestie nieuregulowane w tej materii poddaje się regulacjom ogólnym zawartym w kodeksie cywilnym.⁶⁰

Wedle ustawy procedurę dotyczącą zawarcia umowy o współpracy rozpoczyna przesłanie przez organ koncesyjny operatorowi wezwania do przedłożenia projektu umowy o współpracy w terminie 30 dni od daty otrzymania wezwania.⁶¹ Taki projekt podlega kontroli dokonywanej przez organ koncesyjny pod względem zgodności ze złożoną ofertą oraz ustawą.⁶² W sytuacjach, gdy umowa jest zgodna we wskazanych powyżej aspektach, organ koncesyjny informuje o tym fakcie operatora w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektu umowy, a ten niezwłocznie przesyła umowę. W razie niezgodności umowy z ofertą lub ustawą przewiduje się możliwość zakreślenia dodatkowego, 14 dniowego terminu do usunięcia tych rozbieżności.⁶³

Skuteczność umowy o współpracy uzależnia się od ziszczenia się warunku w postaci udzielenia koncesji.⁶⁴ Ustawa nie wskazuje enumeratywnie *essentialia negotii* przedmiotowej umowy wymieniając natomiast wprost jako obligatoryjne następujące jej podstawowe elementy:⁶⁵

- 1) określenie rodzaju działalności objętej umową,
- 2) wskazanie operatora,
- 3) określenie procentowego udziału jej stron w zysku i kosztach prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych.⁶⁶

⁵⁷ Możliwość swobodnego doboru partnerów biznesowych w ramach projektów poszukiwawczo-wydobywczych jest powszechnie stosowaną praktyką w takich państwach jak USA czy Kanada i opiera się na umowach typu *farm out* czy *joint operating agreements*. Umowa o współpracy wzorowana była na rozwiązaniach prawnych powszechnie stosowanych w krajach prowadzących wydobywanie węgłowodórów na dużą skalę. Przenosi ona realizację zobowiązań koncesyjnych na poziom cywilnoprawny, z uwzględnieniem wielości stron je wykonujących. Projekt noweli węgłowodorowej wraz z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/141245/141287/dokument109481.pdf>, data odczytu: 26. 10. 2014 r.

⁵⁸ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49zi.

⁵⁹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49zi ust. 2.

⁶⁰ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49zw.

⁶¹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49p.

⁶² Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49p ust. 2.

⁶³ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49p ust. 2.

⁶⁴ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49zi ust. 3.

⁶⁵ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49zk.

⁶⁶ Owo procentowe określenie wynika już z oferty składanej przez podmiot (art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49j ust. 2).

Reprezentację stron umowy o współpracy w zakresie wykonywania działalności objętej umową sprawuje operator.⁶⁷ W oparciu o zapisy ustawy nowelizującej przyjmuje się, że operatorem⁶⁸ jest przedsiębiorca posiadający decyzję o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego (w zakresie, o którym mowa w treści art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 16 pkt 2), do którego obowiązków należy wykonywanie wobec organów administracji publicznej praw i obowiązków wynikających z udzielonej koncesji, ponoszenie odpowiedzialności wobec tych organów i osób trzecich. Ponadto operator jest uprawniony do reprezentowania pozostałych przedsiębiorców, którym udzielono tej koncesji, na zasadach określonych w ustawie. Należy zatem podkreślić dwojaki rodzaj rolę operatora, przejawiającą się w odpowiedzialności zarówno zewnętrznej (jako podmiot odpowiedzialny zarówno względem Skarbu Państwa i osób trzecich) jaki i wewnętrznej (jako odpowiedzialny względem pozostałych podmiotów wspólnie składających ofertę). Ustawa nowelizująca określa czynności pozostające w zakresie zwykłego zarządu, które operator podejmuje samodzielnie (w tym rozliczenia należności publicznoprawnych związanych z wykonywaniem działalności koncesjonowanej),⁶⁹ jak i tych czynności, które przekraczają zwykły zarząd (np.: podejmowanie uchwał w sprawach zatwierdzania rocznego sprawozdania finansowego czy rozwiązania umowy o współpracy).⁷⁰

Podkreślić również należy szeroki zakres odpowiedzialności operatora za zobowiązania powstałe w związku z działalnością objętą umową o współpracy oraz koncesją „węglowodorową”. Wśród katalogu zobowiązań, którymi może zostać obciążony operator, wskazuje się: uiszczenie wynagrodzenia z tytułu umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego i umowy na korzystanie z informacji geologicznej oraz opłat, o których mowa w dziale VII p.g.g., zobowiązania wobec osób trzecich powstałe w związku z przedmiotową działalnością niewynikającą z zatwierdzonych planów rocznych lub wieloletnich.⁷¹ Uregulowania obowiązujące od stycznia 2015 r. przewidują roszczenia regresowe względem pozostałych stron umowy (proporcjonalnie do udziału tych stron w kosztach prac geologicznych) w przypadku spłaty przez operatora zobowiązań względem osób trzecich.⁷²

UDZIELENIE KONCESJI

Organ koncesyjny udziela koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża albo koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża niezwłocznie: (1) po otrzymaniu protokołu z przetargu – na rzecz zwycięzcy przetargu albo (2) w przypadku gdy zwycięzcą przetargu są podmioty, które wspólnie złożyły ofertę – po przekazaniu organowi koncesyjnemu umowy o wspól-

⁶⁷ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49m.

⁶⁸ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49j ust. 3.

⁶⁹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49zm ust. 2.

⁷⁰ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49zm ust. 3. Ustawa nie wskazuje taksatowego katalogu czynności przekraczających zwykły zarząd, przewidując możliwość zastosowania w umowie współpracy dodatkowych zastrzeżeń co do innych czynności wymagających podjęcia stosownej uchwały.

⁷¹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49zq ust. 1 i 2.

⁷² Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49zq ust. 3.

pracy – na rzecz stron tej umowy.⁷³ Pozostałym podmiotom, niebędącym zwycięzcą przetargu organ odmawia udzielenia koncesji. Następnie organ koncesyjny zawiera ze zwycięzcą przetargu umowę o ustanowienie użytkowania górniczego, a gdy oferta składana była wspólnie przez kilka podmiotów – ze wszystkimi tymi podmiotami.⁷⁴

ZAKRES TEMPORALNY OBOWIĄZYWANIA KONCESJI

Czasowy zakres obowiązywania koncesji „węglowodorowych” określono jako nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż lat 30.⁷⁵ Tu jednak podkreślić należy, że granica maksymalnego obowiązywania koncesji „węglowodorowej” (tj. 30 lat) nie jest definitywną, albowiem nowela węglowodorowa statuuje prawną możliwość modyfikowania czasu obowiązywania decyzji koncesyjnej w jej górnym pułapie. W ramach tzw. koncesji łącznej wyróżnia się dwie fazy: poszukiwania i rozpoznawania (trwająca od dnia udzielenia koncesji do dnia zakończenia dokumentowania złoża w przestrzeni wyznaczonej koncesją albo przekazania właściwemu organowi dokumentacji, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 4) oraz wydobywania węglowodorów ze złóż (od dnia wydania decyzji inwestycyjnej do dnia cofnięcia, wygaśnięcia lub utraty mocy tej koncesji).⁷⁶ Ustawa nowelizująca zastrzega jednak możliwość wydłużenia czasu trwania każdej z poszczególnych faz koncesjonowanej działalności, co w konsekwencji skutkować będzie przedłużeniem mocy obowiązującej decyzji koncesyjnej w ogóle.⁷⁷

Przedłużenie czasu trwania poszczególnych faz może nastąpić na wniosek⁷⁸ podmiotu, któremu udzielona została koncesja. Skorzystanie z prawnej możliwości wydłużenia poszczególnych faz uzależnione jest od prowadzenia przez koncesjonariusza działalności zgodnie z warunkami określonymi w decyzji koncesyjnej. Faza poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów w uzasadnionym przypadku (w szczególności umotywowanym warunkami geologicznymi i racjonalną gospodarką złożem) może zostać wydłużona maksymalnie na okres do 2 lat,⁷⁹ podczas gdy faza wydobywania – na okres niezbędny do zakończenia wydobywania węglowodorów ze złoża, nie dłuższy jednak niż 5 lat.⁸⁰ Ponadto ustawa wprost statuuje, że przy rozpatrywaniu wniosku o przedłużenie fazy poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów ze złóż przy ocenie uwzględnia się w szczególności zgodność wykonywania działalności z harmonogramami, o których mowa w treści art. 49v pkt 3.⁸¹ Zwrócić należy uwagę na przyjętą w ustawie koncepcję koncesji aż do całkowitego wyeksploatowania złoża, albowiem na wniosek koncesjonariusza minister właściwy ds. środowiska może przedłużać czas

⁷³ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49s ust. 1.

⁷⁴ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49s ust. 2.

⁷⁵ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49t ust. 1.

⁷⁶ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49v pkt. 2.

⁷⁷ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y.

⁷⁸ Wniosek o przedłużenie czasu trwania poszczególnych faz składa się w następujących terminach: (1) fazy poszukiwania i rozpoznawania – nie później niż 60 dni przed upływem czasu trwania tej fazy; (2) fazy wydobywania – nie później niż 120 dni przed upływem czasu trwania tej fazy. Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 4 i 6.

⁷⁹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 2 i 3.

⁸⁰ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 5.

⁸¹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 3.

trwania fazy wydobywania na kolejne okresy, z których żaden nie może być dłuższy niż 5 lat.⁸² Nowela węglowodorowa zakłada również możliwość wydłużenia czasu obowiązywania koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, gdyż znajdują tu odpowiednie zastosowanie ww. regulacje dotyczące przedłużenia czasu obowiązywania koncesji łącznej w fazie wydobywania.⁸³

ELEMENTY KONCESJI

Wychodząc od kwestii ogólnych podkreślić należy, że jedną z prawnych konsekwencji zmian w zakresie typologii koncesji są przeobrażenia w zakresie treści decyzji koncesyjnych. Warty podkreślenia jest to, iż ustawa nowelizująca z lipca 2014 r. przewiduje względem koncesji elementy formalne stanowiące niejako wypadkową dla obu jej typów, jednocześnie w kolejnych regulacjach określając z góry dodatkowe jej elementy właściwe tylko dla konkretnego jej rodzaju. Jako elementy wspólne dla koncesji dot. wydobywania węglowodorów ze złóż jak i koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża wskazuje się następujące elementy:

- 1) rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności;
- 2) przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność;
- 3) w przypadku gdy jest udzielana na rzecz stron umowy o współpracy: operatora oraz – zgodnie z umową o współpracy – udziały stron umowy w zysku i kosztach prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych;
- 4) czas obowiązywania koncesji;
- 5) termin rozpoczęcia zamierzonej działalności, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie zamierzonej działalności;
- 6) szczególne warunki wykonywania zamierzonej działalności, w szczególności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, zdrowia publicznego, ochrony środowiska lub racjonalnego gospodarowania złożem;
- 7) warunki zabezpieczenia fakultatywnego – jeśli przewidziano je w ogłoszeniu – w szczególności wysokość, zakres i sposób ustanowienia tego zabezpieczenia.⁸⁴

Oba typy decyzji koncesyjnej w swej treści mogą określać warunki włączania wód do górotworu.⁸⁵

Jako dodatkowe elementy przewidziane dla koncesji dot. poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż wymienia się:

- 1) cel, zakres i rodzaj zamierzonych prac geologicznych, w tym robót geologicznych, oraz minimalną kategorię rozpoznania złoża;
- 2) czas trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania oraz fazy wydobywania;
- 3) harmonogram, w podziale na lata, realizacji obowiązków wynikających z tej koncesji, w tym wynikających z harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych;

⁸² Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 7.

⁸³ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 8.

⁸⁴ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49u ust. 1.

⁸⁵ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49u ust. 2.

- 4) częstotliwość, tryb i format przekazywania organowi koncesyjnemu informacji o wynikach realizacji obowiązków określonych w harmonogramach;
- 5) wysokość opłaty za działalność w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złoża węglowodorów;
- 6) warunki zabezpieczenia w szczególności wysokość, zakres i sposób ustanowienia tego zabezpieczenia;
- 7) zakres i harmonogram obowiązkowego poboru próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych.⁸⁶

Jako części składowe decyzji koncesyjnej dot. wydobywania węglowodorów ze złóż – ponad te wspólne dla obu jej rodzajów – wskazuje się:

- 1) granice obszaru górniczego⁸⁷ i terenu górniczego;
- 2) minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża węglowodorów oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem.⁸⁸

ZABEZPIECZENIA ROSZCZEŃ

Ustawodawca w odniesieniu do materii jaką jest zabezpieczenie roszczeń u podstaw swojego zamysłu stawia konieczność wykazania się przez podmiot ubiegający się o prowadzenie działalności w poruszonym zakresie odpowiednimi zabezpieczeniami. W dotychczas obowiązującym stanie prawnym w zakresie regulacji dot. *stricte* węglowodorów brak było szczegółowego uregulowania w odniesieniu do zabezpieczenia roszczeń. Zastosowanie poprzez odesłanie z art. 21 ust. 3 p.g.g., znajdowało się w treści art. 28 ust. 2 p.g.g., który stanowi o możliwości fakultatywnego ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać w skutek wykonywania działalności koncesjonowanej, które ustanawiane jest na podstawie oceny dokonywanej przez organ koncesyjny w konkretnych stanach faktycznych przy uwzględnieniu takich przesłanek jak: szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny, związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju. Aktualne regulacje dotyczące *stricte* węglowodorów zakładają obligatoryjne i fakultatywne zabezpieczenie roszczeń.

Ustanowienie obligatoryjnego zabezpieczenia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania warunków określonych w koncesji oraz finansowania likwidacji wyrobisk górniczych w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji⁸⁹ jest warunkiem koniecznym do udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż. Wysokość zabezpieczenia stanowi odniesienie procentowe do wysokości kosztów prac geologicznych, w tym robót geologicznych, które nie może przekraczać równowartości 20% tych kosztów.⁹⁰ Okres, na jaki zabezpieczenie jest ustanawiane, określa się jako okres od dnia udzielenia koncesji do dnia zakończenia fazy poszukiwania i rozpoznawania.⁹¹

⁸⁶ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49v.

⁸⁷ Podstawą wyznaczenia granic obszaru górniczego jest dokumentacja geologiczno – inwestycyjna złoża węglowodorów. Zob. art. 1 pkt noweli węglowodorowej – art. 49w ust. 2.

⁸⁸ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49w ust. 1.

⁸⁹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49x ust. 1.

⁹⁰ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49x ust. 3.

⁹¹ Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49x ust. 1.

Ustawa nowelizująca wprowadziła do uregulowań dotyczących *stricte* węglowodorów – możliwość fakultatywnego ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej koncesją przy uwzględnieniu przesłanek tożsamyh do tych określonych w art. 28 p.g.g.⁹² Skorzystanie z tej opcji może mieć miejsce zarówno w odniesieniu do koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, jak i koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż.

Szczegółowe omówienie niniejszego zagadnienia przekracza jednak ramy opracowania, dlatego też co do kwestii dotyczących form, zakresu, sposobu oraz wysokości zabezpieczenia odsyłam do art. 1 pkt 25 noweli węglowodorowej – art. 49x.

WNIOSKI

Problematyka w obrębie, której poruszano się w przedmiotowej publikacji dotyczyła prawnych aspektów poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów ze złóż w Polsce. Zauważyć należy, że nowelizacja wprowadzająca do polskiego porządku prawnego zmiany z dniem 1 stycznia 2015 r. w swej treści była niezwykle szczegółowa i obszerna. Nowelizacja ta względem uprzednio obowiązujących unormowań, zawartych w zaledwie kilku artykułach ustawy dotyczących *stricte* koncesji „węglowodorowych”, wprowadziła nowe rozwiązania legislacyjne gruntownie reformując system koncesjonowania działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów ze złóż. Jako jedyne i wyłączne postępowanie zmierzające do uzyskania koncesji węglowodorowej wskazuje się na postępowanie przetargowe, do którego przystąpienie uzależniono od uprzedniego posiadania przez podmiot ubiegający się o jej udzielenie – decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego, tym samym eliminując możliwość uzyskania koncesji węglowodorowej w trybie bezprzetargowym. Uwadze nie może umknąć również wprowadzenie nowej typologii koncesji: tzw. koncesji łącznej oraz koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż. Wśród innych znamiennych elementów nowelizacji należy wskazać na wprowadzenie jako jeden z możliwych etapów procedury przetargowej (obok postępowania *stricte* przetargowego i zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania górniczego) zawarcia umowy o współpracy. Ponadto nowela węglowodorowa określa sytuacje, w których koniecznym jest obligatoryjne ustanowienie zabezpieczenia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania warunków określonych w koncesji oraz finansowania likwidacji wyrobisk górniczych w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji.

Nie sposób było odnieść się w niniejszej publikacji do wątpliwości jakie wzbudzają niektóre z uregulowań noweli, a z pewnością staną się one przedmiotem licznych publikacji naukowych. Jednakże to jak w realiach polskiego systemu prawa i gospodarki krajowej sprawdzą się nowe rozwiązania w omawianym zakresie pokaże czas i praktyka.

⁹² Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej noweli węglowodorowej – art. 49x ust. 2.

WYKAZ SKRÓTÓW

art.	–	artykuł
bln	–	vbilion
dot.	–	dotyczy
ds.	–	do spraw
Dz.	–	Dziennik
ibidem	–	tamże
j.t.	–	jednolity tekst
m.	–	metr
m.in.	–	między innymi
mld.	–	miliardy
np.	–	na przykład
Nr	–	Numer
p.g.g.	–	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze
pkt	–	punkt
por.	–	porównaj
poz.	–	pozycja
późn.	–	późniejszymi
r.	–	rok
r.u.k.w.	–	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie przetargu na udzielanie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż
s.	–	strona
t.	–	tom
tj.	–	to jest
tzw.	–	tak zwany
U.	–	Ustaw
UE	–	Unia Europejska
ust.	–	ustęp
zm.	–	zmiany
zob.	–	zobacz
zw.	–	związku