

Streszczenie rozprawy doktorskiej „Administracyjnoprawne uwarunkowania poszukiwania i wydobywania gazu łupkowego”

autor: mgr Marta Żurawik – Paszkowska

promotor: dr hab. Maciej Nyka prof. UG

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest analiza informacji, faktów i regulacji prawnych mających łącznie za przedmiot możliwość na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie gazu z niekonwencjonalnych złóż w postaci gazu łupkowego.

Gaz łupkowy, gaz z łupków, gaz z formacji łupkowych bądź gaz z niekonwencjonalnych źródeł, te sformułowania towarzyszą społeczeństwu polskiemu od ponad dekady. Gaz łupkowy jako związany z możliwością uniezależnienia się Europy i Polski od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych, miał i ma nadal fundamentalne znaczenie dla zapewnienia rozwoju gospodarczego i bezpieczeństwa w szerokim rozumieniu.

Analiza przedstawionego tematu będzie realizowana wielopłaszczyznowo, w głównej mierze przy zastosowaniu metody formalno-dogmatycznej, polegającej na ustaleniu, analizie i próbie oceny skuteczności obowiązujących regulacji prawnych. Konstrukcja niniejszej rozprawy od strony strukturalnej, składa się z 4 rozdziałów merytorycznych, uzupełnionych o wstęp, podsumowanie wraz z zakończeniem oraz bibliografią.

Rozdział pierwszy merytoryczny pracy omawia genezę uwarunkowań prawno-społeczno-gospodarczych związanych z poszukiwaniem i wydobywaniem gazu łupkowego w Polsce. W tym wyjaśniono podstawowe pojęcia związane z gazem łupkowym, przeanalizowano mijającą dekadę pod kątem poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych na terenie Polski. Zawarto charakterystykę rynku wydobywczego w Polsce.

Rozdział drugi merytoryczny pracy omawia administracyjnoprawne aspekty gospodarowania geologicznymi zasobami naturalnymi, w tym prawo do swobodnego dysponowania, poszukiwania i eksploatacji złóż naturalnych. Wprowadza pojęcia reglamentacji i regulacji jako funkcji korzystania ze złóż kopalin oraz prowadzenia działalności poszukiwawczej i wydobywczej. Rozdział ten porusza także kwestie ograniczenia działalności gospodarczej wynikające z regulacji oraz ich zgodności z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej. Omawia prawo przedsiębiorców do prowadzenia działalności wydobywczej, która jest reglamentowana, oraz koncesje jako formę działalności gospodarczej uregulowaną w Prawie przedsiębiorców. Przedstawia zasady działania organów administracji w procesie koncesjonowania. Rozdział ten również porusza kwestie racjonalnej gospodarki złożami kopalin, w tym prawnej ochrony złóż i reglamentacji korzystania ze środowiska.

Na koniec, rozdział ten przedstawia uprawnienia górnicze, sytuację prawną złóż kopalin, w tym własność górniczą i użytkowanie górnicze, oraz ich rolę w realizacji interesu publicznego.

Rozdział trzeci merytoryczny pracy szczegółowo omawia proces koncesjonowania działalności gospodarczej związanej z pozyskiwaniem gazu ze złóż niekonwencjonalnych. Na początku wyjaśniono charakter prawny koncesji oraz specyfikę działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym. Następnie przedstawiono organy administracji geologicznej odpowiedzialne za wydawanie koncesji węglowodorowych oraz organy współdziałające w tym procesie. Rozdział ten analizuje również same koncesje węglowodorowe, w tym podmioty uprawnione do ubiegania się o nie oraz warunki, jakie muszą spełniać. Całość rozdziału ma na celu ukazanie kompleksowego obrazu procesu koncesjonowania w kontekście pozyskiwania gazu ze złóż niekonwencjonalnych, uwzględniając wszystkie aspekty prawne, administracyjne i praktyczne.

Rozdział czwarty merytoryczny pracy koncentruje się na roli gazu łupkowego w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Na początku wyjaśnione zostaje pojęcie bezpieczeństwa energetycznego, z uwzględnieniem aspektów prawnych, które regulują tę kwestię. Następnie omówione są działania mające na celu zapewnienie dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych, w szczególności gazu ziemnego, w kontekście zmieniającej się sytuacji geopolitycznej po 2022 roku, kiedy to wybuchła wojna na Ukrainie. Rozdział ten analizuje również bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej, wskazując na wspólne wyzwania i strategie, które mają na celu zapewnienie stabilnych dostaw energii dla państw członkowskich. W końcowej części rozdziału przedstawiona jest perspektywa możliwości wydobywczych gazu łupkowego, z uwzględnieniem jego roli jako paliwa przejściowego w procesie transformacji energetycznej. Rozdział ten ma na celu ukazanie, jak gaz łupkowy może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Polski, jednocześnie wpisując się w szersze cele polityki energetycznej i klimatycznej Unii Europejskiej.

Z zakresu niniejszej pracy doktorskiej wyłączono analizą ogólnych (z wyłączeniem koncesji węglowodorowych) uregulowań ustawy prawo geologiczne i górnicze dotyczących zakresu koncesjonowania. Wyłączenie to było podyktowane chęcią skupienia się autorki na rozwiązaniach dotyczących wyłącznie koncesji węglowodorowych jako ściśle związanych z obszarem badawczym, stanowiącym temat niniejszej pracy. Jednocześnie z zakresu pracy wyłączono szczegółową analizę prawnoporównawczą uregulowań dotyczących procesu poszukiwania, rozpoznawania i wydobycia gazu łupkowego w innych krajach europejskich, ze względu na odmienną strukturę geopolityczną oraz uwarunkowania środowiskowe co do samej możliwości wydobycia tego surowca energetycznego.

Celem pracy jest przeprowadzenie analizy występujących w polskim porządku prawnym instrumentów o charakterze administracyjnoprawnym, istotnych z punktu widzenia możliwości, poszukiwania i wydobycia gazu łupkowego, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa dla elementów środowiska, w tym człowiek.

Teza postawiona w niniejszej rozprawie, wskazuje, że pomimo nieposiadania na ten moment kompleksowej regulacji prawnej w zakresie eksploracji i eksploatacji już zidentyfikowanych złóż węglowodorów, jest w stanie włączyć gaz łupkowy jako jeden z elementów pozyskania surowców energetycznych realizując jednocześnie założenia polityki energetycznej państwa, w coraz większym zakresie pokrywając zapotrzebowanie na surowce energetyczne z własnych źródeł. W tym względzie działania państwa regulujące sektor wydobywczy, powinny być postrzegane przez pryzmat realizacji szeroko rozumianego interesu społecznego jako przejaw reglamentacji dóbr naturalnych, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa, ochrony środowiska, jak również dobrostanu społecznego.

Celem pracy jest także, przeprowadzenie rozważań porównawczych, stanu prawnego sprzed nowelizacji prawa geologicznego i górniczego z dnia 30 września 2023r., i sformułowanie odpowiedzi czy, de lege lata koncesje węglowodorowe w dostateczny sposób zdynamizują cały proces związany z poszukiwaniem i rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów. Jednoznacznie można stwierdzić, że stan prawny sprzed nowelizacji, nie przyczyniał się w sposób efektywny i dynamiczny do rozwoju tego sektora wydobywczego.

Z uwagi na postawiony w pracy cel badawczy stanowiący określenie administracyjnoprawnych uwarunkowań poszukiwania i wydobywania gazu z łupków, w pierwszej kolejności szczegółowo został przeanalizowany kontekst, którym było upowszechnienie się wydobywania gazu łupkowego w USA i rozpoczęta ponad dekadę temu dyskusja nad środowiskowymi, ekonomicznymi a przede wszystkim prawnymi uwarunkowaniami możliwości prowadzenia takiej działalności na terytorium Polski.

W tym zakresie poddano szczegółowym badaniom podbudowę teoretyczną i znaczeniową, wyjaśniając czym tak naprawdę jest gaz łupkowy, na czym w ujęciu technologicznym polega proces jego wydobywania, wraz z opisem stosowanych metod wydobywczych. Istotny nacisk położono w pracy na przedstawienie kontekstu społecznego, który warunkował nie tylko postrzeganie przez lokalne społeczności możliwości poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu łupkowego, w zakresie osiągnięcia samodzielności i bezpieczeństwa energetycznego, lecz jako zagrożenie, które może powodować degradację środowiska, w tym zanieczyszczenie wód. Analizę tematu oparto także, na przedstawieniu doświadczeń amerykańskich z zakresu wykorzystania potencjału wydobywczego gazu łupkowego, w tym danych statystycznych ukazujących możliwości wydobywcze Polski na tle USA. Na bazie przedstawianych optymistycznych prognoz i wizji, został zbudowany mit Polski jako przyszłej potęgi gazowej.

W pracy autorka przedstawia instrumenty prawne z szeroko rozumianego prawa administracyjnego, które dotyczyły i dotyczą bezpośrednio i pośrednio procesu poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania gazu. Poddano szczegółowej analizie uwarunkowania formalno-prawne w zakresie możliwości prowadzenia działalności koncesjonowanej Prawem geologicznym i górniczym, w zakresie węglowodorów. Nie bez znaczenia dla nakreślenia charakteru administracyjnoprawnych uprawnień

umożliwiających prowadzenie działalności poszukiwawczej, rozpoznawczej i wydobywczej w Polsce było przedstawienie w pracy, uprawnień organów administracji publicznej właściwych dla nadawania uprawnień koncesyjnych.

Punktem wyjścia dla określenia tez badawczych niniejszej rozprawy było zdiagnozowanie problemów związanych z poszukiwaniem i wydobywaniem gazu łupkowego w Polsce. Niewątpliwie problemy te przyczyniły się w pierwszej kolejności do spowolnienia, a następnie wycofanie się partnerów zagranicznych, którzy rozpoczęli na terenie Polski prace poszukiwawcze, jak i próbnego wydobywania. Na tej podstawie postawiono tezę, że sektor wydobywczy gazu ziemnego, powinien być kształtowany przez pryzmat współdziałania podmiotów państwowych z podmiotami prywatnymi, w celu wspólnej realizacji założeń polityki energetycznej państwa i dbać o jak najwyższy stopień bezpieczeństwa państwa. Następnie przedstawiono tezę, że to do organów administracji realizujących zadania z zakresu sektora wydobywczego, powinny regulować, ukierunkowywać i nadzorować uprawnienia koncesyjne przedsiębiorstw wydobywczych, w celu zapewnienia ich większej efektywności w zakresie prac poszukiwawczych, rozpoznawczych i wydobywczych.

Do wspomnianych powyżej zdiagnozowanych problemów, związanych z poszukiwaniem i wydobywaniem gazu łupkowego, które miały wpływ na dalsze losy w zakresie prowadzenia działalności wydobywczej gazu łupkowego, można wymienić, także takie, które w pewien sposób pozostają aktualne do dziś. Do tej kategorii niewątpliwie należą nieadekwatne regulacje administracyjnoprawne, zwłaszcza w zakresie koncesjonowania, których zadaniem byłoby usprawnienie procesu inwestycyjnego, w kolejno następującymi po sobie fazach (poszukiwawcza, rozpoznawanie i wydobywanie, zwłaszcza bez konieczności występowania do organów administracji o wydanie np. decyzji inwestycyjnej, która znacznie wydłuża przejście do właściwej fazy wydobywczej), oczywiście przy jednoczesnym zachowaniu norm i standardów ochrony środowiska.

Następnie można przywołać: stosowanie odpowiednich i efektywnych metod wydobywczych, dostosowanych do stanu rozpoznanego złoża gazu; prowadzenie adekwatnego do przedmiotu działalności dialogi społecznego, tym samym rozszerzając posiadaną przez przedsiębiorców wiedzę związaną z potencjalnymi zagrożeniami dla środowiska, w związku ze stosowaniem odpowiedniej metody wydobywczej. Podkreślanym czynnikiem mającym wpływ na wycofanie się z rynku polskiego zagranicznych partnerów, było i jest do tej pory szacowanie ilości węglowodorów. Po dziś dzień państwo polskie nie jest w stanie podać wartości zasobów złóż, tylko opiera swą wiedzę na szacunkach. Taki stan rzeczy jest związany z brakiem wykonywania odwiertów (prowadzeniem aktywnych działań poszukiwawczych i rozpoznawczych), które umożliwiłyby dokonanie analiz zasobów rozpoznanych złóż. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że Polska posiada trudne warunki geologiczne. Polskie złoża są starsze od amerykańskich i położone znacznie głębiej, bo ok 3000 m.p.p.m. Geolodzy podkreślają, że głębokość pokładów złóż, nie jest jedynym czynnikiem, różnicującym. Należą do nich

także cechy fizyko-chemiczne jak np. przepuszczalność, porowatość oraz parametry mechaniczne. Tak głębokie położenie złóż, wiąże się z koniecznością wprowadzenia innych technik wydobywczych, a przede wszystkim z wyższymi kosztami wydobycia surowca, a następnie wyższą ceną wydobytego surowca.

Istotnym elementem stanowiącym punkt wyjścia do rozważań na temat zakresu i formy administracyjnoprawnego gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska było określenie przez autorkę charakteru prawnego własności geologicznych zasobów naturalnych w RP. Wykazując, że własność przedmiotu własności górniczej (złóż kopalin) (art. 10 p.g.g.), należy do Skarbu Państwa. Rozwiązanie takie daje wyraz realizacji zasady suwerenności nad zasobami naturalnymi, przejawiającej się przez określenie funkcji państwa jako regulatora możliwości prowadzenia działalności wydobywczej przez przedsiębiorców. Należy podkreślić, że przez takie określenie roli państwa z zasady ma prowadzić do rozwoju i osiągnięcia przez państwo postępu społecznego, technicznego i gospodarczego. Zasadą prawną mającą niezmiernie istotne znaczenie z punktu widzenia działalności górniczej, jest zasada zrównoważonego rozwoju, która w zaproponowanej przez G. Dobrowolskiego definicji, odnoszącej się do specyfiki przedmiotu tej działalności, uwypukla jej idee odnoszącą się „do procesu przemian zmierzających do poprawy stanów wcześniejszych, przy czym proces ten musi uwzględniać potrzebę równowagi” ...oraz „że ma to być zasada porządkująca, a rozwiązania w niej zaproponowane należy uznać za najważniejsze kryterium interpretacyjne – dla całego systemu prawa”.

Autorka przedstawia także tezę, rozwiniętą następnie w rozdziale poświęconym reglamentacji korzystania ze złóż kopalin oraz koncesjonowaniu działalności wydobywczej (reglamentacji działalności geologicznej i górniczej, w zakresie objęcia działalności wydobywczej obowiązkiem uzyskania uprawnienia w postaci koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobycie węglowodorów ze złóż), że zakres administracyjnoprawnych uregulowań umożliwiających prowadzenie działalności wydobywczej gazu z formacji łupkowych, opiera się w zakresie koncesjonowania węglowodorów wskazanym w Prawie geologicznym i górniczym.

Analizie poddano również chronologiczny przebieg procesu legislacyjnego, obejmującego koncesjonowanie węglowodorów, wraz z przedstawieniem poszczególnych faz postępowania koncesyjnego. Jednocześnie na wstępie dokonując próby ujęcia definicji koncesji, a następnie charakteryzując przedmiot koncesji węglowodorowej. Wskazując, że zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 pkt. 16 p.g.g. węglowodory stanowią: „ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząc”.

W zakresie koncesji węglowodorowej autorka podaje analizie: koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie węglowodorów – tzw. koncesją łączną, oraz koncesję na wydobywanie węglowodorów.

Jednocześnie w pracy podkreślono, że działalność geologiczna i górnicza poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, posiada pewien zakres luzu decyzyjnego, wynikającego z suwerenności państw członkowskich i takiego samego zakresu uprawnień do złóż węglowodorów na ich terytorium. Gwarantem tak ujętych uprawnień jest tzw. Dyrektywa węglowodorowa – dyrektywa 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów.

Celem przeprowadzanej przez autorkę analizy było wykazanie, że rynek surowców energetycznych, w tym tych pochodzących ze złóż niekonwencjonalnych, nie może funkcjonować w oderwaniu od rozwoju tego sektora na rynku europejskim jak i światowym. To właśnie wydobycie gazu łupkowego w przestrzeni międzynarodowej miał znaczenie dla zainicjowania zmian na rynku europejskim, poprzez szukanie nowych niekonwencjonalnych źródeł pozyskania surowców energetycznych. Od 2020 r., duże znaczenie na arenie europejskiej odgrywają postanowienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852, jak i późniejszych aktów delegowania, w zakresie wyznaczenie „nowych standardów kategoryzacji działalności gospodarczej, jako zrównoważonych środowiskowo”, które odnoszą się także do działalności w sektorze gazowym, w których przedsiębiorcy są zobowiązani do wykazania realizacji nałożonych celów środowiskowych.

Autorka przedstawia także analizę sytuacji geopolitycznej Polski jak i Europy, która nastąpiła po inwazji zbrojnej Rosji na Ukrainę, w kontekście bezpieczeństwa energetycznego kraju, oraz koniecznej dywersyfikacji surowców energetycznych, jak i źródeł ich pozyskania. Zwraca także uwagę, że zapewnienie bezpieczeństwa, w tym tego energetycznego stało się jednym z kluczowych filarów polityki energetycznej Europy jak i Polski, która zgodnie z założeniami na przestrzeni lat będzie podlegała transformacji. Transformacja energetyczna jest kluczowym elementem polityki energetycznej polski, którą należy rozumieć jako kolejny krok do osiągnięcia stabilności i zwiększenia samowystarczalności energetycznej Polski.

Autorka podkreśla także, że w procesie transformacji energetycznej znaczenia nabiera zmniejszenie ilości węgla w polskim miksie energetycznym, czyli stopniowe wprowadzanie dekarbonizacji. Pod tym kątem jeszcze bardziej istotnego znaczenia nabiera rola gazu ziemnego, którego rolą jest stabilizacja polskiego rynku energetycznego, w celu zwieszenia udziału w bilansie energetycznym kraju odnawialnych źródeł energii. Z tego też względu gaz w piśmiennictwie nazywany jest paliwem przejściowym.

W pracy autorka wysuwa także tezę, że dywersyfikacja źródeł pozyskania gazu powinna także skupiać się, na możliwości wykorzystania krajowych zasobów tego surowca. Dlatego też znaczenia nabierają już zewidencjonowane złoża gazu, w tym te pochodzące ze złóż niekonwencjonalnych jak gaz łupkowy. Wydobycie tego gazu, znacznie przyczyniłaby się do stabilizacji sytuacji energetycznej, w tym do zmniejszenia konieczności pozyskania tego surowca z innych źródeł.

Autorka stwierdza także, że pomimo upływu czasu zakres zagadnień mających za przedmiot możliwości komercyjnego wydobycia gazu z formacji łupkowych, po części pozostaje aktualna. Jednakże w obliczu sytuacji geopolitycznej i konieczności zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa energetycznego (poprzez zapewnienie dostaw surowców energetycznych), jak również dążenia w jak największym stopniu do osiągnięcia samodzielności energetycznej, powinna powodować ponowne rozważenie włączenia do bilansu zasobów energetycznych gazu pozyskiwanego z łupków. W kontekście przyszłości, nadal paliwo gazowe a w szczególności niskoemisyjne (jakim jest gaz łupkowy), będzie stanowiło filar polskiej struktury energetycznej.