



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze

po uchwaleniu jej przez Sejm RP w dniu 28.04.2011 r.

(druki sejmowe nr 1696, 3971, 3971A; druk senacki nr 1199)

na posiedzenie wspólne KS z KGN i KSTiAP Senatu RP

OPINIE i EKSPERTYZY

OE-170

MAJ 2011

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy
Prawo geologiczne i górnicze
po uchwaleniu jej przez Sejm RP w dniu 28.04.2011 r.
(druki sejmowe nr 1696, 3971, 3971A; druk senacki nr 1199)
na posiedzenie wspólne KS z KGN i KSTiAP Senatu RP**

**OPINIE
EKSPERTYZY**

OE-170

Kancelaria Senatu
Maj 2011

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2011

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,

e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Redaktor prowadzący – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

**Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy
Prawo geologiczne i górnicze
po uchwaleniu jej przez Sejm RP w dniu 28.04.2011 r.
(druki sejmowe nr 1696, 3971, 3971A; druk senacki nr 1199)
na posiedzenie wspólne KS z KGN i KSTiAP Senatu RP**

1. Wstęp

Niniejsze uwagi dotyczą wersji projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Pgg) uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28.04.2011 r.

Przyjęty przez Sejm projekt nowej ustawy Pgg był przygotowywany przez stronę rządową od około pięciu lat, z czego 1,5 roku przypada na rząd PiS a następne około 3 lata przypada na okres rządów PO. Rozpatrywany projekt Pgg, w swojej pierwotnej wersji opracowany przez poprzedni rząd w latach 2006–2007, był na przełomie września/października 2007 r. przygotowywany do uzgodnień wewnątrzresortowych. W wersji pozostawionej dla rządu PO-PSL liczył on 174 artykuły (36 stron + kilka stron uzasadnienia) – nie była to jednak wersja ostateczna, lecz robocza, a projekt po krótkich pracach w Ministerstwie Środowiska miał być dyskutowany przez następujące organy: Radę Geologiczną, Radę Górniczą, Honorowy Komitet Głównych Geologów Kraju, Komisję Geoekologii i Metod Analitycznych. Rola tej ostatniej jest trudna do przecenienia ze względu na nowe wyzwania, jak np. wytyczne do oceny bezpieczeństwa metod eksploatacji gazu z łupków, składowania CO₂, bezpieczeństwa gazociągów na dnie morza, podziemne procesowanie węgla itd). Projekt ten został nieznacznie zmieniony i przesłany do Sejmu RP już przez następny (obecny) rząd, na początku 2008 r. jako projekt własny. Po następnych kilku miesiącach projekt ten znacznie rozbudowano, ale głównie poprzez włączenie doń pełnych treści rozporządzeń. Proponowane Pgg stało się przez to bardzo obszerne i szczegółowe. Nowa wersja projektu Pgg liczyła już 218 artykułów (71 stron) zwykle składających się z wielu ustępów posiadających jeszcze kilkanaście punktów i podpunktów (stąd podwojona liczba stron), a ze wszystkimi załącznikami (w tym uzasadnieniem) projekt ten liczył znacznie ponad 1000 stron (w obecnej wersji nic w zasadzie się nie zmieniło). W tej wersji projekt Pgg był przedmiotem wielu ocen eksperckich w tym dwóch ocen autora tej opinii (dla Sejmu RP w 2009 roku i dla Senatu RP w 2010 roku). Opinie te są dostępne na stronach internetowych Sejmu (04-05-2009 Ocena projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze (druk sejmowy nr 1696)) oraz Senatu (<http://www.senat.gov.pl/k7/dok/opinia/2010/oe-139.pdf>), a także różne ich elementy w poszerzonych aspektach zawarte są w publikacjach (patrz Wykaz wybranych źródeł... zamieszczony na końcu tej opinii/ekspertyzy).

Z uwagi na fakt, że obecnie oceniana wersja ustawy Pgg, nie różni się w swej zasadniczej części od tych ocenianych wcześniej, niniejsza ekspertyza jest w swym wydźwięku podobna do tych prezentowanych wcześniej i, co zrozumiałe, w wielu miejscach identyczna. Autor pomija tu wiele uwag ogólnych i niemal wszystkie uwagi szczegółowe, jakie już zostały omówione w poprzednio prezentowanych opiniach i wystąpieniach, odsyłając do wspomnianych

opinii, listów i publikacji. W niniejszej ekspertyzie odnoszę się głównie do oceny znaczenia wybranych proponowanych zapisów i miejscami proponuję ewentualne rozwiązania. Warunkiem pełnej analizy tej ekspertyzy jest zapoznanie się z ww. materiałami – ich objętość przekracza możliwości zamieszczenia ich w tej opinii.

2. Cele

Deklarowanym celem omawianego przeze mnie projektu ustawy Pgg, w swym głównym sensie, było to, co wskazano w pierwszej wersji projektu ustawy Pgg przygotowanej w 2007 r. (Jędrysek 2008a). Te same zapisy w projekcie ustawy Pgg przygotowywanym przez poprzedni rząd były bezpieczne dla interesu państwa, przy jednoczesnym zwiększeniu swobody gospodarowania i dysponowania nieruchomościami przez właścicieli gruntów – bo cele te można było osiągnąć dzięki powołaniu Polskiej Służby Geologicznej (dalej: PSG) (Jędrysek 2007), jako organu państwa działającego wyłącznie w interesie państwa oraz wspomagającego samorządy i przedsiębiorców w zakresie działalności geologiczno-górnictwa.

3. Tło dla Prawa geologicznego i górnictwa: obecny stan geologii w Polsce – związki z ocenianym projektem Pgg

1. Nie ma służby geologicznej sensu stricto (jako organu państwa).
2. Około 50% powiatów nie zatrudnia geologa powiatowego (łamane jest prawo).
3. Administracja geologiczna, Państwowy Instytut Geologiczny (PIG jako jednostka naukowa wykonująca zadania służby geologicznej) i Wyższy Urząd Górniczy (WUG) praktycznie nie współpracują.
4. Doświadczamy plagi nielegalnej eksploatacji (straty rzędu miliardów zł rocznie (?), np. legalne wydobywanie bursztynu liczone jest w kilogramach na rok, być może kilkadziesiąt procent wydobywanego kruszywa jest pozyskiwane z naruszeniem prawa, itd.).
5. Brak systemowego powiązania organów administracji geologicznej (minister środowiska, geolodzy wojewódzcy, geolodzy powiatowi, służba geologiczna) zapewniającego sprawną realizację polityki geologicznej państwa.
6. Brak strategii gospodarowania strukturami geologicznymi (złoża to nie zawsze najważniejszy ich element), w tym m.in. satysfakcjonujących metod wyceny wartości złoża i koncesji, oceny wiarygodności koncesjonobiorców i kontroli obrotu koncesjami, oceny i opracowywania nowych technologii i inne – to powinny być zadania PSG.
7. Dotychczasowe Pgg jest nieadekwatne do potrzeb i warunków rozwijającej się Polski.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące poprawek wniesionych w związku z trzecim czytaniem w Sejmie RP

Artykuł 6. ust. 1, pkt

- 3) *obiektem budowlanym zakładu górnictwa – jest znajdujący się poza podziemnym wyrobiskiem górnictwa obiekt zakładu górnictwa, będący obiektem budowlanym w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 oraz z 2011 r. Nr 32, poz. 159 i Nr 45, poz. 235), służący bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów;*

(...)

16) zakładem górniczym – jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje.

W mojej opinii zapisy te w sposób nieuzasadniony dotyczą tylko wybranych dziedzin działalności geologiczno-górniczej, a przy tym nowe Pgg komplikuje funkcjonowanie tego typu działalności gospodarczej zamiast ją upraszczać. Nie są jasne szczegóły, np. co z metanem jako kopaliną towarzyszącą usuwaną z górotworu w oparciu o instalacje i budowle funkcjonujące w dużym stopniu dla celów bezpieczeństwa pracy górników? Jest to jeszcze jeden argument za tym aby obciążenia finansowe wynikające z działalności geologiczno-górniczej były elastyczne, a więc uwzględniane głównie w dotychczas funkcjonującym rozporządzeniu Ministra Środowiska i dotyczącym opłat eksploatacyjnych w większości trafiających do budżetu gmin.

Art. 134.

1. Przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na:

- 1) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo
- 2) podziemne składowanie odpadów – wnosi opłatę ustaloną jako iloczyn stawki opłaty oraz ilości substancji lub odpadów, która w okresie rozliczeniowym została wprowadzona do górotworu, w tym do podziemnych wyrobisk górniczych.

2. Stawki opłat z tytułu magazynowania wynoszą dla:

- 1) substancji gazowych – 1,61 zł/tys. m³;
- 2) substancji ciekłych – 3,19 zł/t;
- 3) pozostałych substancji – 1,60 zł/t.

Jak dokumentowano w poprzednich opiniach (patrz Wykaz wybranych źródeł...) wszelkie zapisy sztywno ujmujące stawki opłat w ustawie wytrąca Skarbowi Państwa skuteczne narzędzie prowadzenia polityki geologicznej. Ze względu na szybki postęp techniczny, różne warunki geologiczne itd. stawki te powinny być na bieżąco ustalane (ewentualnie w określonym ustawowo szerokim zakresie) przez Skarb Państwa w oparciu o prace i specjalistyczną wiedzę Polskiej Służby Geologicznej.

Art. 140.

1. Wpływy z tytułu opłat, o których mowa w niniejszym dziale, w 90% stanowią dochód gminy, na terenie której jest prowadzona działalność, a w 10% dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
2. Jeżeli działalność jest prowadzona na terenie więcej niż jednej gminy, opłaty stanowią dochód gmin proporcjonalnie odpowiednio do wielkości powierzchni terenu objętego działalnością, ilości wydobytej kopaliny, ilości wprowadzonej do górotworu substancji albo odpadów.

Zapis ten był przedmiotem 9. poprawki do art. 140 ust. 1. Wnioskodawcy proponują faktyczne zaniechanie prowadzenia jakiejkolwiek polityki geologicznej przez państwo i przekazanie funduszy do ośrodków samorządowych (gminy), które tej polityki nie prowadzą. Prowadzić ją powinny, w różnym i odpowiednim dla siebie zakresie starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie i rząd tak, aby wpływy z tytułu opłat za uzyskanie koncesji w zakresie poszukiwania lub wydobywania złóż kopaliny wzrastały (co ma miejsce od wielu lat) w wyniku zwiększania zrównoważonej eksploatacji a nie zwiększania obciążeń. Z drugiej strony, sposób finansowania nowych zadań („tematów”) realizowanych na potrzeby geologii

w ostatnich 3 latach poszedł w niepożądanym kierunku merytorycznym. Rozumiem, że przyjęcie poprawki sankcjonującej większy udział gmin w środkach na działalność geologiczną a będących w dyspozycji NFOŚiGW jest czasowe, aż do wypracowania spójnej, nowoczesnej polityki geologicznej państwa, w tym do powołania PSG (rozpoczęte przez rząd w latach 2006–07 wsparcie samorządów w zakresie geologii zostało ostatnio niemal całkowicie zatrzymane).

5. Spodziewane ważniejsze skutki obowiązywania nowego Pgg

Projekt Pgg zawiera szereg nowych, lepszych w stosunku do obowiązującego Pgg rozwiązań, ale przy założeniu funkcjonowania służby geologicznej jako organu państwa (Pgg). Te same zapisy, przy braku PSG, mogą być niezmiernie szkodliwe dla gospodarki i ochrony środowiska, a z punktu widzenia interesów społecznych i politycznych państwa – także w wymiarze międzynarodowym. To co miała wykonywać PSG, po rezygnacji z jej powołania, nie zostało uzupełnione w projekcie Pgg. Powstały krytycznie szkodliwe dla interesów państwa luki skutkujące znaczącymi zagrożeniami. Kilka z takich zagrożeń przedstawiam poniżej.

1. Projekt Pgg nie rozwiązuje żadnej z powyżej wspomnianych kwestii, a także nie nakreśla szeregu działań w zakresie nowych wyzwań dla państwa takich jak np.: weryfikacja koncesjonobiorców, wycena wartości koncesji i systemów opłat związanych z działalnością geologiczno-górnictwem, ochrona Bałtyku (infrastruktura posadawiana na dnie, zanieczyszczenia i zagrożenia geochemiczne), eksploatacja gazu z łupków, bezpieczeństwo składowania CO₂ w strukturach geologicznych (CCS – technologia wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, ang. Carbon Dioxid Capture and Storage, EGR – proces ulepszonego wydobycia gazu ziemnego, ang. Enhanced Gas Recovery, EOR – proces ulepszonego wydobycia ropy naftowej, ang. Enhanced Oil Recovery, itp.), podziemne procesowanie (gazyfikacja) węgla, budowa magazynów na odpady niebezpieczne (w tym promieniotwórcze), budowa autostrad, zagrożenia osuwiskami, pozyskiwanie, udostępnianie i ochrona dokumentacji i informacji geologicznej, nowe zasoby i technologie, usystematyzowana publikacja wyników badań i wiedzy geologicznej, tworzenie geoparków, problemów związanych z pyłami, zmiany klimatyczne, jakość wód, wspomaganie merytoryczno-finansowe administracji geologicznej, legislacja UE, rozstrzyganie sporów międzynarodowych, eksploatacja metali z dna oceanicznego i hydratów gazowych. Oznacza to wymierne straty dla Skarbu Państwa.
2. Projektowane Pgg nie zapobiegnie rabunkowej czy nielegalnej eksploatacji, nieprzemysłanemu lokowaniu odpadów niebezpiecznych w strukturach geologicznych, wyłączającemu je trwale z potencjalnie ważniejszego użytkowania, zaniechaniu przez przedsiębiorcę eksploatacji bez zrzeczenia się praw do koncesji lub użytkowania obszaru górniczego; nie przewiduje działań w przypadku potencjalnie nagłego załamania rynku surowców (np. energetycznych, na skutek zamknięcia bezzbiornikowych magazynów ropy i gazu).
Projektodawca Pgg nie liczy się z możliwością wzrostu liczby spraw w sądach oraz konfliktów z Komisją Europejską. Projekt Pgg nie w pełni zaspokaja roszczenia, które do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostały wniesione przez Komisję Europejską w skardze z dnia 3 grudnia 2010 roku (sprawa C-569/10) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej – ta sprawa powinna być oceniona przez specjalistów z zakresu prawa.
3. Projekt Pgg dopuszcza – w stopniu szerszym niż obecnie obowiązujące Pgg – do dewastacji środowiska i niszczenia zasobów naturalnych.
4. Projekt Pgg niedostatecznie chroni informację geologiczną będącą własnością Skarbu Państwa, czasem o znaczeniu strategicznym – proponuje faktycznie niekontrolowany

i nieodpłatny dostęp do informacji geologicznej (danych cyfrowych!) o wartości setek mld zł (?) i dorobku wielu pokoleń polskich geologów.

5. Projekt Pgg nie zawiera kryteriów pozwalających na zabezpieczenie przed wykupem terenów, na których zlokalizowane są istotne dla interesów narodowych struktury geologiczne – zagrożenie ochrony terenów „geologicznie strategicznych”.
6. Projekt Pgg umożliwi obmiary satysfakcjonujące jedynie przedsiębiorcę, co prowadzić może do manipulacji w zakresie przeklasyfikowania i faktycznej wielkości eksploatacji, nieprawidłowej i nieracjonalnej gospodarki złożami, naliczania zaniżonej wysokości opłaty eksploatacyjnej i zagrożenia bezpieczeństwa pracy górników.
7. Projekt Pgg doprowadzi do upadku małych przedsiębiorstw górniczych (np. małe „piaskownie”), ubytku w opłatach eksploatacyjnych i podatkach, powiększenia istniejącej szarej strefy.
8. Projekt Pgg prowadzi do dalszej utraty kontroli nad handlem koncesjami na poszukiwania (rynek wycenił takie koncesje na gaz z łupkach na wartość od 50 do 100 mln zł, czyli kilkaset razy więcej niż uzyskał Skarb Państwa) i późniejszymi koncesjami na eksploatację oraz samą eksploatacją (tu straty na wartości koncesji przy proponowanym Pgg mogą być wielokrotnie wyższe – patrz Załącznik 1. Brak umocowanej w Pgg służby geologicznej jako organu państwa (PSG) i specjalistycznych organów doradczych (rozwiązanych przez obecny rząd) wykazuje, jak obowiązujące i projektowane Pgg jest ułomne i niezmiernie kosztowne.
9. Projekt Pgg nie zapewnia koordynacji przez Ministra Środowiska (rząd) w zakresie działania administracji geologicznej i organów nadzoru górniczego (wojewódzkie i okręgowe Urzędy Górnicze), inspekcji ochrony środowiska (wojewódzkie i powiatowe Inspektoraty Ochrony Środowiska) i gospodarki wodnej (krajowe i regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej).
10. Projekt Pgg obniża rangę administracji rządowej w zakresie geologii i przenosi koszty jej działania na barki Ministerstwa Nauki i samorządów nie mających przychodów z działalności geologiczno-górniczej.
11. Projekt Pgg nie tworzy bezpieczeństwa geologicznego państwa, skutecznych strategii i przedsięwzięć dotyczących ochrony struktur geologicznych, w tym zasobów kopalin i wód podziemnych.
12. W projekcie Pgg brak jest uregulowania faktycznej prawnej kontroli nad gospodarką strukturami geologicznymi i ich zasobami przez państwo. Przyznanie funkcji służby PIG nie poprawia sytuacji w tej mierze, bo PIG to państwowy instytut badawczy – nie może więc pełnić roli organu Państwa, bo nie jest w stanie działać wyłącznie w interesie Państwa (tak jak np. żaden instytut prawa administracyjnego nie może pełnić roli Naczelnego Sądu Administracyjnego). Ponadto nowa ustawa o instytutach badawczych (z dnia 30.04.2010 r.) sprowadza rolę ministra odpowiedzialnego za nadzór nad instytutem badawczym (jakim jest PIG pełniący zadania służby geologicznej) do funkcji symbolicznych.

Powielanie błędów, które popełniono w udzielaniu koncesji na poszukiwanie gazu w łupkach (w tym minimalizacja kontroli nad eksploatacją i możliwego zysku SP), jest w dużym stopniu skutkiem braku służby geologicznej rozumianej jako organ państwa. Planowane „negocjacje” Ministra Środowiska z firmami poszukiwawczymi przy udzielaniu koncesji na eksploatację odbędą się faktycznie przy bardzo słabej pozycji SP, a narzędzie którym dysponuje rząd (użytkowanie górnicze) będzie miało bardzo ograniczone zastosowanie. Tzw. „przetargi na użytkowanie górnicze” nie będą faktycznie przetargami ze względu na fakt, że koncesja na poszukiwanie jest faktycznie „zaliczowaną promesą” na eksploatację. Sytuację tę wzmacnia jeszcze konieczność wdrożenia dyrektywy węglowodorowej Unii Europejskiej (na to powołuje się rząd przy uzasadnianiu konieczności

uchwalenia nowego projektu Pgg). Dyrektywa ta stanowi bowiem, że ten kto odkryje złoża gazu czy ropy naftowej, będzie miał pierwszeństwo w uzyskaniu koncesji na eksploatację. Jedynym zabezpieczeniem interesu państwa jest więc nieudzielanie koncesji na poszukiwania bez wcześniejszej oceny sytuacji (warunków geologicznych na konkretnym obszarze koncesyjnym, technologii, wiarygodności firmy poszukiwawczej itp.) przez organ państwa, jakim powinna być służba geologiczna. Stąd rola nowego Pgg, w tym służby geologicznej reprezentującej wyłącznie interes SP, byłaby kluczowa. Przykłady statusu służb geologicznych innych państw UE są nieadekwatne, bowiem Polska jest najbardziej „surowcowym” krajem UE o specyficznej pozycji geopolitycznej i własnej, charakterystycznej konstrukcji regulacji prawnych. Powoływanie się na funkcjonowanie służby hydrogeologicznej jest nietrafne, bo jej pracownicy podlegają dyrektorowi PIG, a PIG jest państwowym instytutem badawczym. Służba hydrogeologiczna, tak jak PIG jako całość, w żaden(!) sposób nie podlega Ministrowi Środowiska czy Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, a jedynie pośrednio i z wielką autonomią – Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego. PIG jako służba nie może więc reprezentować wyłącznie interesu Państwa (a bezwzględnie, jako służba, powinien), a przy tym może być finansowany z różnych źródeł, także zagranicznych, co może prowadzić do przedkładania interesu własnego nad państwowy.

Jako inicjator poszukiwań gazu w łupkach w Polsce uważam, że stan organizacyjno-prawny RP (szczególnie projektowane, jak i obowiązujące Pgg przy braku PSG) nie pozwalał na tak szybkie wydanie praktycznie wszystkich koncesji. Polska nie była i nie jest prawnie i organizacyjnie na to gotowa (planowane było wstrzymanie wydawania koncesji) i projekt nowego Pgg tylko ten stan pogłębia. Należało utworzyć Polską Służbę Geologiczną, umocować ją prawnie (nowe Pgg) i organizacyjnie, a następnie, działając poprzez nią pod pełną kontrolą Państwa, wydawać pozostałe koncesje (ok. 80%). Udział firm obcych byłby wtedy ekonomicznie sprawą drugorzędą (przy uniknięciu ryzyka politycznego także przez inwestora).

6. Zagadnienia proceduralne i prawne

1. Rozpatrywany projekt ustawy Pgg prawdopodobnie nie był opiniowany przez żaden organ doradczy rządu w tym w szczególności: Radę Geologiczną, Radę Górnictwa, Honorowy Komitet Głównych Geologów Kraju, Komisję Geoekologii i Metod Analitycznych oraz Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów.
2. Przed przedłożeniem omawianego projektu Pgg nie przeprowadzono żadnej analizy funkcjonowania dotychczas obowiązującego Pgg, a wprowadzono w projekcie nowe rozwiązania prawne istotne dla organizacji i działalności geologicznej. Uważam, że projekt jest z gruntu wadliwy w pierwszym rzędzie z uwagi na zmiany założeń i przewidywanych warunków instytucjonalnych wprowadzonych w późniejszych etapach jego przygotowywania, oraz przy braku PSG jako organu państwa.
3. Proponowane zapisy budzą wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją RP w szczególności z zakresu naruszenia zasad określoności i pewności prawa, oraz zasad zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Na ten temat powinni się wypowiedzieć specjaliści od prawa konstytucyjnego, w tym członkowie Rady Legislacyjnej.
4. W projekcie brak jest rozwiązań typowych dla prawa systemowego, sprzęgniętego z innymi ustawami w sensie wykonawczym.

7. Podsumowanie

Projekt nowej ustawy nie bazuje ani na nowej koncepcji (w szczególności polegającej na gospodarce strukturami geologicznymi), ani nie jest realizacją głównej przyczyny

przygotowywania (w latach 2006–07) nowego Pgg, jaką było budowanie nowej polityki geologicznej państwa, opartej o działanie nowego i nowoczesnego ściśle sprofilowanego w tym celu organu państwa (PSG).

8. Rekomendacje

1. Odrzucić omawiane Pgg w całości.
2. Przywrócić do działania rozwiązane na przełomie 2007/8 społecznie działające organy doradcze w zakresie geologii i górnictwa oraz bazę ekspercką.
3. Powrócić do projektu ustawy o powołaniu Polskiej Służby Geologicznej (projekt rządowy z 2007 roku).
4. Wprowadzić natychmiast zmiany w obowiązującym Pgg, w szczególności te dotyczące wymagań związanych z członkostwem RP w UE.
5. Wykonać ocenę funkcjonowania dotychczasowego Pgg (konsultacje społeczne wydają się niezbędne) w nawiązaniu do projektu ustawy o powołaniu PSG.
6. Kontynuować prace nad nowym Pgg (w oparciu o wersję roboczą z 2007 roku), będącym narzędziem działania PSG.

9. Podziękowania

Autor niniejszego opracowania serdecznie dziękuje wielu geologom i górnikom praktykom oraz ekspertom z innych dziedzin, których uwagi stały się ważnym elementem tej opinii. Z różnych względów nie zamieszczam nazwisk tych osób. Znaczną część niniejszego tekstu stanowią fragmenty opublikowanych już przez autora materiałów (czasopisma, dzienniki, monografie, ekspertyzy, opinie, korespondencja).

Próba przykładowej wyceny wartości koncesji na poszukiwania gazu w łupkach

Poniższej oceny nie można taktować jako obowiązującej, bo autor opinii nie jest ekonomistą – takie oceny powinna wykonać umocowana w nowym Pgg Polska Służba Geologiczna (PSG). Wycena opiera się na szacowanej wartości transakcji (dane internetowe) zawartej pomiędzy firmami Talisman i San Leon w zakresie udziału w koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie gazu z łupków w okolicach Braniewa i Gdańska. Jedna firma zapłaciła drugiej gotówką około 1,5 mln euro. Ponadto firma nabywająca udziały w koncesji poniosła koszty badań sejsmicznych (2D) i prowadzi na swój koszt wiercenia badawcze dotyczące co najmniej 1000 m poziomych odwiertów, z dwiema opcjami na dodatkowe 500 m każda. A oto, co w zamian uzyskuje firma nabywająca koncesję: 30% udziału oraz dodatkowo opcję uzyskania następnych 30% udziału za wykonanie kolejnego odwiertu na swój koszt. Sprawa w identyczny sposób dotyczy łącznie trzech obszarów koncesyjnych. Z tego wynika, że San Leon – za to, że oddał od 30 do 60% udziałów (w zależności od opcji) – będzie dysponował kosztującymi kilkadziesiąt milionów dolarów wynikami badań i wiedzą dotyczącą wielkości zasobów gazu w łupkach występujących na swoich trzech obszarach koncesyjnych. Jeśli szacować wartość rynkową jednej koncesji w oparciu o wartość rynkową kosztów badań związanych z poszukiwaniami poniesionych przez Talisman, to trzeba ją ocenić na kwotę rzędu 50–100 mln zł za każdą koncesję. Za uzyskanie tych koncesji od Skarbu Państwa San Leon zapłacił, całkowicie legalnie, Skarbowi Państwa kilkaset tysięcy złotych. Jednocześnie nadal będzie dysponował 40–70% udziałów w koncesji, a więc w potencjalnym przyszłym zysku liczonemu w miliardach dolarów. To wszystko praktycznie bez ryzyka i kosztów – jeśli nie liczyć kilkuset tysięcy złotych wydanych na przygotowanie wniosku koncesyjnego i opłatę za uzyskaną koncesję. Gdyby Talisman sam złożył wniosek koncesyjny, tak jak to zrobił wcześniej San Leon, to za dokładnie te same nakłady poniesione na poszukiwania byłby właścicielem 100, a nie 30 czy 70% udziału w koncesji. Oczywiście istnieją lepsze metody oszacowań wartości koncesji (warto może np. prześledzić oficjalnie anonsowaną transakcję, zawartą w maju br. pomiędzy Nexen a Marathon). Wyceny takie wykraczają jednak poza zakres tej opinii i kompetencje jej autora. Podobnie, wiedza dotycząca nazwy koncesjonobiorcy (Krajowy Rejestr Sądowy w Polsce) nie oznacza, że Skarb Państwa wie, kto jest faktycznym właścicielem koncesji – PSG powinno prowadzić weryfikacje wiarygodności koncesjonobiorców. Zwracam tu jedynie w ten sposób uwagę, że projektowane Pgg bez PSG jako specjalistycznego, nowoczesnego organu państwa (powołanego przed uchwaleniem nowego Pgg!) jest ułomne i niebezpieczne dla gospodarki RP. Jego uchwalenie doprowadzi do petryfikacji obecnego stanu (prawa nabyte) – więcej: Jędrysek M.O. 2011f.

Wykaz wybranych źródeł uzupełniających dokumentujących tezy zawarte w niniejszej opinii

- Jędrysek M.O., 2007, List Podsekretarza Stanu, Głównego Geologa Kraju w sprawie powołania Polskiej Służby Geologicznej. *Przegląd Geologiczny* nr 55, ss. 801–815.
http://www.pgi.gov.pl/images/stories/przegląd/pg_2007_10_03.pdf
- Jędrysek M.O., 2008a, Sprawozdanie z działalności Podsekretarza Stanu - Głównego Geologa Kraju w Ministerstwie Środowiska w okresie grudzień 2005 – październik 2007 [w:] *Kopaliny*, nr 70–71, ss.11–20.
<http://www.morion.ing.uni.wroc.pl/teksty/aktualnosci.php?action=view&id=343>
- Jędrysek M.O., 2008b, Geologia i górnictwo w Polsce z punktu widzenia Głównego Geologa Kraju (2005-7) Wybrane zagadnienia od Komisji Kruszcowej do dziś, [w:] *Kopaliny* nr 2/2008, 71, ss. 20–31.
<http://www.ing.uni.wroc.pl/~morion/teksty/aktualnosci.php?action=view&id=392>
- Jędrysek M.O., 2008c, *Deep-Ocean Exploration of Metals Ore Deposits Controlled by the International Seabed Authority: Selected Aspects of the Present State and Possible Mining*, [w:] 21st WMC & Expo 2008, Sobczyk & Kicki (eds), 2008 Taylor & Francis Group, Londyn, ss. 325–328.
- Jędrysek M.O. 2010a, *Dlaczego rozpatrywany projekt nowego Prawa geologicznego i górniczego powinien mieć już znaczenie wyłącznie historyczne: wybrane zagadnienia z zakresu prawa do własności struktur geologicznych i informacji geologicznej*. Dzieje górnictwa – element europejskiego dziedzictwa kultury 3, s. 149–157, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
<http://www.morion.ing.uni.wroc.pl/teksty/aktualnosci.php?action=view&id=429>
- Jędrysek M.O. 2010b *Krótką historia działań w zakresie złóż rud metali na dnach oceanów w strefach kontrolowanych przez Międzynarodową Organizacji Dna Morskiego: wybrane aspekty dotyczące prawa, możliwej eksploatacji i ochrony środowiska*. Dzieje górnictwa – element europejskiego dziedzictwa kultury 3, s. 158–167, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
<http://www.morion.ing.uni.wroc.pl/teksty/aktualnosci.php?action=view&id=430>
- Jędrysek M.O. 2010, *List otwarty do Pana Premiera D. Tuska – własność złóż, Pgg, służba geologiczna, gaz z łupków*.
<http://www.morion.ing.uni.wroc.pl/teksty/aktualnosci.php?action=view&id=428>
- Jędrysek M.O. 2010, Wywiad, [w:] *Rurociagi*, nr 4/62/2010.
<http://www.morion.ing.uni.wroc.pl/teksty/aktualnosci.php?action=view&id=432>
- Jędrysek M.O. 2011a, *Perspektywy dla wydobycia gazu łupkowego w Polsce – wywiad*, [w:] *Nafta i Gaz*, nr 11/53.
<http://www.morion.ing.uni.wroc.pl/teksty/aktualnosci.php?action=view&id=437>
- Jędrysek M.O. 2011b, *Prawo geologiczne i górnicze: komentarz do drugiego czytania*. List do Parlamentarzystów.
<http://www.morion.ing.uni.wroc.pl/teksty/aktualnosci.php?action=view&id=439>
- Jędrysek M.O. 2011c, List do Klubów Parlamentarnych (500 mld zł utraconych korzyści: gaz w łupkach i Pgg – komentarz do 3go czytania).
<http://www.morion.ing.uni.wroc.pl/teksty/aktualnosci.php?action=view&id=440>

Jędrysek M.O. 2011d, *Prawo i gaz łupkowy poza kontrolą*, [w:] *Nasz Dziennik*, 14.04.2011 r.
<http://www.naszdziennik.pl/index.php?dat=20110414&typ=my&id=my02.txt>

Jędrysek M.O. 2011e, *Gaz z łupków: zysk netto – mniej niż zero*. <http://www.naszdziennik.pl/index.php?dat=20110428&typ=po&id=po07.txt>

Jędrysek M.O. 2011f *Wyjaśnienie metody wyceny wartości koncesji na poszukiwania gazu w łupkach*.
<http://www.naszdziennik.pl/index.php?dat=20110516&typ=my&id=my02.txt>

TVP 2011, *Gaz ze złóż niekonwencjonalnych (łupki) - gospodarka strukturami geologicznymi*
Warto Rozmawiać.
<http://www.tvp.pl/publicystyka/tematyka-spoleczna/warto-rozmawiac/wideo/polska-coraz-mniej-suwerennosci-11012011/3786315>

