

NADZÓR I REGULACJA SEKTORA ROPY I GAZU

Mikołaj Goss

MONOGRAFIE

NADZÓR I REGULACJA SEKTORA ROPY I GAZU

Mikołaj Goss

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 czerwca 2016 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Ryszard Mikosz

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni[♥]
—————

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-264-8704-0

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Dla R i J

Spis treści

Wykaz skrótów / 11

Podziękowania / 15

Rozdział 1

Zagadnienia wstępne / 17

- 1.1. Uzasadnienie wyboru tematu / 24
- 1.2. Aktualny stan nauki / 28
- 1.3. Cel oraz układ pracy / 34
- 1.4. Metody badawcze / 43
- 1.5. Podstawowe pojęcia / 46

Rozdział 2

Funkcje państwa w gospodarce / 48

- 2.1. Wprowadzenie / 48
- 2.2. Interes publiczny w polskim prawie administracyjnym / 49
- 2.3. Funkcje państwa ze szczególnym uwzględnieniem funkcji reglamentacyjnej, regulacyjnej i policyjnej / 68
- 2.4. Reglamentacyjne i regulacyjne ograniczenia działalności gospodarczej na tle konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej / 98
 - 2.4.1. Pojęcie wolności i jej ograniczenia / 99
 - 2.4.2. Rozwój historyczny wolności gospodarczej w prawie polskim / 103
 - 2.4.3. Wolność gospodarcza jako publiczne prawo podmiotowe / 104
- 2.5. Wybrane administracyjnoprawne środki ograniczania wolności gospodarczej / 112
 - 2.5.1. Nadzór materialny / 112
 - 2.5.2. Nadzór prewencyjny / 117
 - 2.5.3. Nadzór weryfikacyjny / 122

- 2.5.4. Nadzór regulacyjny / **136**
- 2.5.5. Koncesje / **141**
 - 2.5.5.1. Model francuski / **141**
 - 2.5.5.2. Model niemiecki / **145**
 - 2.5.5.3. Koncesja w prawie polskim na tle innych form reglamentacji działalności gospodarczej / **149**
 - 2.5.5.4. Koncesja jako forma porozumienia pomiędzy organem koncesyjnym a podmiotem realizującym inwestycję celu publicznego / **165**

Rozdział 3

Prawna regulacja działalności w sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego / 172

- 3.1. Wprowadzenie / **172**
- 3.2. Cele prawnej regulacji górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego / **174**
 - 3.2.1. Ochrona środowiska / **175**
 - 3.2.2. Racjonalna gospodarka złożami kopalin / **179**
 - 3.2.3. Bezpieczeństwo państwa z uwzględnieniem bezpieczeństwa energetycznego / **182**
 - 3.2.4. Obronność / **189**
 - 3.2.5. Ochrona fiskalnych interesów państwa / **190**
 - 3.2.6. Bezpieczeństwo ludzi i mienia / **191**
- 3.3. Formy nadzoru nad sektorem górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego / **192**
 - 3.3.1. Nadzór prewencyjny / **192**
 - 3.3.2. Nadzór weryfikacyjny / **201**
 - 3.3.3. Koncesje węglowodorowe / **208**
 - 3.3.3.1. Uwagi ogólne / **208**
 - 3.3.3.2. Koncesja węglowodorowa w ujęciu historycznym / **210**
 - 3.3.3.3. Koncesja węglowodorowa w aktualnym stanie prawnym na tle pozostałych koncesji górniczych / **218**
 - 3.3.3.4. Koncesja węglowodorowa w prawie Unii Europejskiej / **236**
 - 3.3.4. Projekt robót geologicznych / **242**

- 3.3.5. Decyzja inwestycyjna / 247
- 3.3.6. Plan ruchu zakładu górniczego / 252
- 3.3.7. Świadczenia kompetencji zawodowych / 258
- 3.4. Ustrój organów administracji geologicznej i górniczej / 261
- 3.5. Podsumowanie uwag na temat prawnej regulacji działalności w sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego / 265
- 3.6. Analiza krytyczna aktualnych rozwiązań / 269

Rozdział 4

Prawna regulacja sektora górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego za granicą / 277

- 4.1. Wprowadzenie / 277
- 4.2. Wielka Brytania / 278
- 4.3. Irlandia (wzmianka) / 295
- 4.4. Królestwo Norwegii / 296
- 4.5. Stany Zjednoczone Ameryki na przykładzie prawodawstwa stanu Teksas oraz prawodawstwa federalnego / 303
- 4.6. Podsumowanie uwag prawnoporównawczych / 321

Rozdział 5

Model nadzoru nad sektorem ropy i gazu / 324

- 5.1. Wprowadzenie / 324
- 5.2. Niezależny organ regulacyjny. Uwagi ogólne / 332
- 5.3. Niezależny organ regulacyjny. Cel działania / 346
- 5.4. Niezależny organ regulacyjny. Ustrój i pozycja w ramach istniejącej struktury organów administracji państwa / 348
- 5.5. Niezależny organ regulacyjny. Zakres kompetencji i zadań oraz formy działania / 354
- 5.6. Nadzór prewencyjny / 357
- 5.7. Nadzór weryfikacyjny / 361
- 5.8. Nowa koncesja węglowodorowa / 363
- 5.9. Niezależny organ regulacyjny. Podsumowanie uwag na temat zakresu zadań i kompetencji / 369
- 5.10. Niezależny organ regulacyjny. Metody rozwiązywania sporów / 370
- 5.11. Niezależny organ regulacyjny. Uwagi końcowe / 372

Bibliografia / 375

Wykaz skrótów

Akty prawne

- 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 (Dz. Urz. WE L 164 z 30.06.1994, s. 3; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 2, s. 262)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- p.g.g. z 1994 r.** ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.)
- p.g.g. z 2011 r.** ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 196 z późn. zm.)
- p.o.ś.** ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.)
- pr. en.** ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059)

- z późn. zm.)ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.)
- p.z.p.** ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.)
- u.k.r.b.u.** ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 113 z późn. zm.)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 599 z późn. zm.)
- u.s.d.g.** ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.t.k.** ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1297 z późn. zm.)
- u.u.i.ś.** ustawa 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

- CBOSA** Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>)
- Dz. U.** Dziennik Ustaw
- EPS** Europejski Przegląd Sądowy
- M.P.** Monitor Polski
- ONSA** Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OTK** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy – Seria A
PIP	Państwo i Prawo
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

Inne

DECC	Departament of Energy & Climate Change (Departament Energii i Zmian Klimatu)
LEX	System Informacji Prawnej LEX
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
URE	Urząd Regulacji Energetyki
UTK	Urząd Transportu Kolejowego
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Podziękowania

W pierwszej kolejności chciałbym złożyć serdeczne podziękowania prof. dr hab. Helenie Kisilowskiej za nieocenioną pomoc w toku mojej dotychczasowej działalności naukowej oraz okazane mi zaufanie.

Ponadto składam serdecznie podziękowania prof. dr hab. Marianowi Zdybowi, prof. zw. dr. hab. Janinie Ciechanowicz-McLean, adw. dr. Janowi Góralskiemu, prof. dr. hab. inż. Jerzemu Kisilowskiemu, adw. Steve'owi W. Walkerowi, Mette Karine Gravidahl Agerup, dr. hab. Witoldowi Góralskiemu, prof. dr. hab. Andrzejowi W. Jasińskiemu oraz dr. Dominikowi Sypniewskiemu za udzielone mi wsparcie merytoryczne w toku moich badań naukowych oraz prac nad niniejszą książką.

Dziękuję prof. dr. hab. Ryszardowi Mikoszowi za jego przychylną recenzję wydawniczą.

Podziękowania kieruję także pod adresem mojej Rodziny i Przyjaciół za ich życzliwość i wyrozumiałość okazaną mi w okresie kilkuletnich badań naukowych oraz prac nad niniejszą książką.

Podziękowania należą się także mojemu dziadkowi, ś.p. Józefowi Wójcikowi, który przez całe lata utwierdzał mnie w moich naukowych dążeniach.

Mikołaj Goss

Rozdział 1

Zagadnienia wstępne

W ostatnich latach zaobserwować można w Polsce dynamiczny wzrost zainteresowania opinii publicznej, gremiów politycznych oraz przedstawicieli biznesu problematyką prawa geologicznego i górniczego w kontekście poszukiwania i wydobywania węglowodorów. U podstaw tej tendencji leży publikacja rodzimych i zagranicznych prognoz na temat skali polskich zasobów gazu ziemnego w formacjach łupkowych (tzw. *shale gas*, gaz łupkowy)¹. W niedługim czasie po opublikowaniu tych optymistycznych szacunków doszło do udzielenia pierwszych koncesji na działalność w dziedzinie poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów z formacji łupkowych. W okresie 2007–2010 Minister Środowiska rozdysponował znakomitą większość obszarów koncesyjnych wytyczonych dla tej działalności². Tendencja ta wpisuje się w założenia kierunkowe polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej³, w ramach której podstawowe znaczenie ma poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju⁴ poprzez zwiększenie udziału krajowych złóż gazu ziemnego w zaspokajaniu popytu na ten surowiec, kosztem stopniowego ograniczania importu gazu ziemnego z Rosji⁵. Celem realizowanym niejako przy okazji

¹ Według Advanced Resources Inc. szacowane zasoby wydobywalne oceniane są na 3000 mld m³, Wood Mackenzie podaje 1400 mld m³.

² Dane cyt. za: A. Kozieł, *Aktualny stan koncesji i użytkowań dla rozpoznania i udokumentowania zasobów niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w Polsce (tzw. gaz z łupków – „shale gas” i „tight gas”)*, Polityka Energetyczna 2010, t. 13, z. 2.

³ Więcej na temat przyjętej przez Radę Ministrów uchwały „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” zob. <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-przyjecia-strategii-bezpieczenstwo-energetyczne-i.html> (dostęp: 6.12.2014).

⁴ Por. G.J. Wąsiewski, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności geologicznej i górniczej (wybrane zagadnienia)*, PUG 2014, nr 4, s. 14.

⁵ Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” (M.P. poz. 469) wraz z załączni-

zainteresowania gazem ziemnym z formacji łupkowych jest potencjalne zwiększenie krajowego wydobycia ropy naftowej, która często towarzyszy nagromadzeniom gazu ziemnego. Na uwagę zasługuje fakt, że rozdysponowanie koncesji węglowodorowych na rzecz podmiotów prywatnych, ze znacznym udziałem kapitału obcego, stanowi wyraz zrewidowania przez Polskę dotychczasowej koncepcji ochrony krajowego bezpieczeństwa energetycznego poprzez powierzenie zadania dotarcia do złóż węglowodorów operatorowi narodowemu – spółce Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA⁶. Duży wpływ na opisywane zmiany miało prawodawstwo Unii Europejskiej, wymuszające na poszczególnych państwach członkowskich znoszenie ograniczeń o charakterze dyskryminacyjnym w dostępie do uprawnień do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów⁷. Urynkowanie sektora górnictwa ropy i gazu pozwala w odmienny sposób patrzeć na działalność podmiotów prywatnych, które dopuszczono do eksploatacji zasobów kopalin o niewątpliwie strategicznym charakterze. Stały się one bowiem *de facto* podmiotami współodpowiedzialnymi za realizację polskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego, a zatem powierzono im realizację interesu publicznego.

Powstaje wobec tego zasadnicze pytanie, na które będę starał się udzielić odpowiedzi w ramach analizy naukowej zagadnienia prawnej regulacji sek-

kiem „Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. Perspektywa do 2020 r.”. Bezpieczeństwo energetyczne Polski oraz innych krajów Unii Europejskiej musi być rozpatrywane w kontekście znaczącej zależności od importu gazu ziemnego z Rosji oraz napiętej sytuacji na Ukrainie, będącej istotnym ośrodkiem tranzytu gazu rosyjskiego. Strategia polityczno-militarna Federacji Rosyjskiej, w tym aktywne działania na rzecz dezintegracji terytorialnej Ukrainy, pozostają w ścisłym związku ze stanem zobowiązań międzynarodowych Federacji Rosyjskiej w dziedzinie energetyki. Szerzej A.J. Belohlavek, *Międzynarodowa ochrona prawna inwestycji w energetyce*, Warszawa 2011, s. 11.

⁶ Jest to stanowisko wyraźnie liberalne na tle podejść prezentowanych przez rządy poszczególnych państw członkowskich, które cechują się dążeniem do kontrolowania rynku wytwarzania energii oraz surowców energetycznych poprzez monopolizację przy wykorzystaniu operatorów narodowych, posiadających nierzadko ustawowo zagwarantowane prawo uczestnictwa we wszystkich przedsięwzięciach wydobywczych, niezależnie od tego, jaki podmiot je realizuje. Szerzej na ten temat M. Nowacki, *Rynek wewnętrzny a bezpieczeństwo energetyczne państw członkowskich*, Europejski Przegląd Sądowy 2007, nr 3, s. 26 i n.

⁷ Zob. R. Churchill, *EU and the Challenges of Marine Governance* (w:) D. Vidas, P.J. Schei (eds.), *The World Ocean in Globalisation: Climate Change, Sustainable Fisheries, Biodiversity, Shipping, Regional Issues*, Lysaker 2011, s. 415.

tora górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego – czy powyższa zmiana w zakresie polskiego podejścia do gospodarowania zasobami węglowodorów wymaga także przeobrażeń istniejącego otoczenia prawnego. Analiza ta powinna zostać dokonana przy uwzględnieniu zarówno perspektywy przedsiębiorców działających w sektorze górnictwa ropy i gazu, jak i z punktu widzenia państwa. Obydwa te zapatrywania nie są jednak, wbrew pozorom, przeciwstawne, gdyż ich punktem stycznym jest wspólne dążenie do dynamizacji procesu rozpoznania i wydobywania krajowych zasobów węglowodorów. Zespolenie poprzez odpowiednie ramy prawne dążeń do realizacji celu publicznego oraz prywatnego interesu gospodarczego jest podstawowym warunkiem stworzenia otoczenia prawnego, które zapewni efektywne wdrożenie przyjętej przez państwo strategii gospodarowania krajowymi zasobami ropy naftowej i gazu ziemnego. Doświadczenia innych krajów, w których górnictwo ropy naftowej i gazu ziemnego jest silną i dochodową branżą, przybliżone w ramach niniejszej pracy wskazują, że u podstaw skutecznej nowelizacji otoczenia regulacyjnego znajduje się dialog pomiędzy przedstawicielami branży oraz prawodawcą, oparty właśnie na przekonaniu o zasadniczej zbieżności celów ich działania.

Wskazana zbieżność dążeń państwa i sektora prywatnego na poziomie zasadniczego celu nakazuje rozważenie, czy dynamizacja procesu rozpoznawania i wydobywania krajowych zasobów węglowodorów przynajmniej do pewnego stopnia może następować samoczynnie, w wyniku oddziaływania mechanizmów rynkowych⁸. Zamiar wykorzystania rynku implikuje konieczność zachowania umiaru przy tworzeniu prawoadministracyjnych ograniczeń działalności w omawianym sektorze, aby uniknąć zjawiska nadregulacji⁹, która może zniweczyć zamierzoną liberalizację i prywatyzację danego sektora

⁸ Ukierunkowanie reform administracji publicznej oraz publicznego prawa gospodarczego zgodnie z zasadą subsydiarności zyskało aprobatę doktryny prawa administracyjnego. Zob. H. Kisiłowska, *Zmiany jakościowe w procesach administrowania w dobie kryzysu* (w:) W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak lepiej działać mając mniej?*, Warszawa 2011, s. 121.

⁹ J. Zimmermann wskazuje, iż nadregulacja czy nawet prawidłowa regulacja bynajmniej nie poszerza przestrzeni prawnej, a jedynie ją komplikuje wewnętrznie, pozbawiając podmioty obracające się w tej przestrzeni różnych możliwości działania, wprowadzając dla tych działań różne rygory lub uzależniając jej jedne od drugich. Zob. J. Zimmermann, *Wprowadzenie* (w:) J. Zimmermann (red.), *Przezeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 16.

Mikołaj Goss – doktor nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego, wieloletni pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej; adwokat, partner w polskiej kancelarii prawnej wyspecjalizowanej w doradztwie w obszarze regulacji sektorów energetycznego, górniczego, kolejowego oraz medycznego. Doradzał amerykańskim przedsiębiorstwom działającym w sektorze ropy i gazu, prowadząc jednocześnie wieloletnie badania nad jakością polskiego prawa administracyjnego regulującego tę dziedzinę. Jest autorem wielu artykułów poświęconych prawu energetycznemu i prawu gospodarczemu.

W książce poruszono zagadnienie nadzoru państwowego nad sektorem ropy i gazu z uwzględnieniem zmian wynikających z dużej nowelizacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

Autor przedstawia w sposób kompleksowy rolę administracji geologicznej i górniczej w procesie prowadzenia operacji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów. Prezentuje także krytyczną analizę obecnych rozwiązań oraz własne propozycje uregulowań *de lege ferenda*.

Obok typowej dla działalności w tym sektorze instytucji koncesji, omawiane są także pozostałe instrumenty nadzoru przewidziane w ustawie, w tym niedawno ustanowiona decyzja o pozytywnym zakwalifikowaniu do fazy przetargowej oraz decyzja inwestycyjna. Analiza dokonywana jest na tle zbliżonych unormowań obowiązujących w innych sektorach gospodarki. Inną zaletą opracowania jest poszerzenie materiału badawczego o uwagi dotyczące prawodawstwa obcego, w tym rozwiązań prawnych obowiązujących w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Irlandii i Norwegii.

Publikacja jest skierowana przede wszystkim do kadry menedżerskiej firm działających w sektorze ropy i gazu, sędziów sądów administracyjnych oraz pracowników organów administracji geologicznej i górniczej. Będzie też przydatnym źródłem wiedzy dla osób biorących udział w procesie legislacyjnym, zaangażowanych w działalność lobbingową, a także tych zajmujących się naukowo prawem gospodarczym.



Góralski & Goss
LEGAL



9 788326 487040 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-8704-0



9 788326 487040

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 139 ZŁ (W TYM 5% VAT)