
„Gaz łupkowy w Polsce. Aspekty
prawno-środowiskowe.” Red. M.
Stoczkiewicz. Warszawa: Raport
ClientEarth, grudzień 2014, 2014, ss.
99

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska nr 1, 39-52

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Aleksander Lipiński
Uniwersytet Śląski
Katowice

**Na marginesie opracowania
Gaz łupkowy w Polsce.
Aspekty prawno-środowiskowe.
Red. M. Stoczkiewicz. Warszawa:
Raport ClientEarth, grudzień 2014, 2014, ss. 99**

Co prawda wiele wskazuje na to, że euforia związana z perspektywami podjęcia w Polsce wydobycia tzw. gazu łupkowego¹ należy już do przeszłości, niemniej jednak jej efektem stały się m.in. zmiany legislacyjne odnoszące się do poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania węglowodorów². Dotychczas te ostatnie nie stały się jeszcze przedmiotem kompleksowej oceny. Raport Fundacji ClientEarth³ podejmuje natomiast próbę analizy prawa polskiego odno-

¹ Określanego jako tzw. gaz uwięziony, którego cząsteczki znajdują się w skałach zalegających na znacznej głębokości (znacznie przekraczającej 2000 m). Podjęcie jego wydobycia wymaga doprowadzenia do złoża energii w celu wywołania przepływu do odwiertu.

² Zob. ustawę z dnia 10 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2014, poz. 1133.

³ Której celami i formami działania są: tworzenie warunków korzystnych dla kształtowania środowiska naturalnego, jego odnowy, ochrony, utrzymywania i przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego, w tym dla ochrony zdrowia ludzkiego i pożytku publicznego, w szczególności propagowanie i promowanie kształtowania środowiska naturalnego, jego odnowy, ochrony, utrzymywania i przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego, w tym dla ochrony zdrowia ludzkiego i pożytku publicznego;

- a) wspieranie edukacji, inicjatyw i postaw nastawionych na ochronę środowiska;
- b) działalność na rzecz organizacji, instytucji, osób prawnych i fizycznych zajmujących się ochroną środowiska;
- c) propagowanie nowoczesnych technologii zmierzających do ochrony środowiska.

szącego się do wspomnianej działalności z punktu widzenia standardów prawa europejskiego, zwłaszcza zaś ochrony środowiska. Całość składa się z czterech części. Pierwsza (ramy ogólne) zawiera omówienie: procesu pozyskiwania gazu ze źródeł niekonwencjonalnych z uwzględnieniem zagrożeń dla środowiska; warunków wydobywania gazu łupkowego w Stanach Zjednoczonych i Europie ze szczególnym uwzględnieniem Polski, w tym informacje o niektórych rozwiązaniach prawno-środowiskowych. Nie wiadomo jednak, jakie znaczenie należy przypisać wywodom na temat biogazu (teza 12), zwłaszcza że nie sposób traktować go jako kopalinę w znaczeniu przyjętym przez prawo. Można zakładać, że część pierwsza ma stanowić (dla niezorientowanego w szczegółach Czytelnika) swego rodzaju wprowadzenie do tematu, tyle że nie ze wszystkimi konkluzjami można się zgodzić. Skoro bowiem autorzy wyraźnie sygnalizują, że europejskie rozwiązania w zakresie ochrony środowiska są bardziej restrykcyjne, to trudno zrozumieć, dlaczego „niemożliwe jest [...] przeniesienie technologii zza oceanu na polski grunt” (teza 40). Podstawowy problemem stanowi bowiem opracowanie technologii odpowiedniej do danych warunków geologicznych, a nie system prawa. Czym innym jest bowiem technologia, czym innym natomiast reżim prawny jej stosowania. Część druga (ramy prawne) poświęcona została przedstawieniu tych rozwiązań Unii Europejskiej, które znajdują zastosowanie do omawianej problematyki (dyrektywy: węglowodorowa, dotycząca ocen oddziaływania na środowisko, dotyczące odpadów, wodna, dotycząca szkód w środowisku) oraz stosownych wymagań prawa polskiego. Część trzecia i czwarta poświęcone zostały perspektywom zmian prawa UE. Dokonana w raporcie ocena prawa polskiego, z punktu widzenia spełniania standardów europejskich i prawnomiędzynarodowych, co do zasady jest pozytywna. Szczegółowe odniesienie się do całości raportu wymagałoby niezwykle drobiazgowej oceny wszystkich poruszonych w nim zagadnień. Nie jest to możliwe w ramach niniejszej publikacji, zwłaszcza że niektóre tezy raportu przedstawiono bez jakiegokolwiek uzasadnienia. Poznanie pełnego toku rozumowania ich autorów nie jest więc możliwe.

Raport niestety cechuje się licznymi uproszczeniami oraz niedomówieniami, w stopniu rzutującym na zasadność wypowiedzianych tam poglądów. Przede wszystkim z informacji na IV stronie okładki wynika, że przedstawia on stan prawny na dzień 31 października 2014 r., podczas gdy jego treść zdaje się uwzględniać wymagania obowiązujące od 1 stycznia 2015 r., tyle że żadne z tych rozwiązań nie jest konsekwentne. Co więcej, skoro od ponad 2 lat nie obowiązuje ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, to powstaje pytanie: jaką wartość poznawczą ma uwaga przedstawiona w tezie 148, że „unieszkodliwiania” odpadów nie należy rozumieć w sposób zdefiniowany przywołaną wyżej ustawą. Z nieznanых powodów opracowanie nie nawiązuje natomiast do obowiązującej od ponad 2 lat ustawy o odpadach (z dnia 14 grudnia 2012 r.). Pomijanie fragmentów omawianych przepisów zniekształca ich treść (np. teza 387).

Całość napisana jest w dodatku stylem, który jest mało komunikatywny nawet dla osób, którym nie są obce analizowane zagadnienia.

Z wielu powodów dalsze uwagi należy odnieść w zasadzie wyłącznie do ocen sformułowanych pod adresem prawa polskiego, co jednak nie oznacza aprobaty wszystkich poglądów sformułowanych w przedmiotowym opracowaniu, czy odniesionych do geologii (w dodatku niemających znaczenia dla tematu, jak np. teza 10⁴), czy do prawa UE.

Odnosząc się (wprowadzenie, s. 7) do zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 5 stycznia 2014 r. w sprawie podstawowych zasad rozpoznawania i wydobywania węglowodorów (takich, jak gaz łupkowy) z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego (2014/70/EU)⁵, wypadało chyba zasygnalizować, że nie koresponduje ono z pozostałymi wymaganiami prawa UE (np. wprowadzając nakaz przeprowadzenia strategicznej OOS). Z punktu widzenia prawa polskiego nie ma ono zatem żadnego znaczenia. Błędna jest ocena (teza 37), że w Polsce wszystkie kopaliny należą do Skarbu Państwa. Przedmiotem własności górniczej są złoża tylko tych kopaliny, których rodzaje zostały wyraźnie wymienione w ustawie (w tym złoża wszystkich węglowodorów, bez względu na miejsce ich występowania). Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem (teza 38), że w Polsce „w zasadzie nie istnieją wyłączenia wydobycia gazu łupkowego, w tym szczelinowania hydraulicznego, spod regulacji ochrony środowiska”. Zwrot „w zasadzie” ewidentnie prowadzi do wniosku, że w pewnych sytuacjach takowe wyłączenia jednak mają miejsce. Nie przewiduje ich natomiast żaden przepis prawa polskiego chociażby dlatego, że nie jest w nim znane określenie „szczelinowanie hydrauliczne”. W konsekwencji polska regulacja dotycząca ochrony środowiska nie zawiera żadnych wyłączeń w zakresie szczelinowania hydraulicznego. Można ich natomiast upatrywać w odniesieniu do niektórych wymagań dotyczących wiertnictwa, które „przy okazji” mogłyby znaleźć zastosowanie do wspomnianego szczelinowania.

Niejasne i mało komunikatywne jest stanowisko przedstawione w tezach 169—170. Przede wszystkim nie jest jasne, czy chodzi tam o „zużyty”, czy tylko „używany” i nadający się do ponownego użycia (wykorzystania) płyn szczelinujący. Ocena, jakoby substancja, która została już „użyta”, ale nie mieści się w pojęciu odpadu, staje się odpadem tylko dlatego, że ma być ponownie „użyta”, nie znajduje dostatecznych podstaw prawnych.

Przywołane w tezie 374 miejsce promulgacji Prawa geologicznego i górniczego⁶ (jako „Dz.U., Nr 163, poz. 981 ze zm.”) w dniu 31 października 2014 r. (wskazanym jako data analizowanego stanu prawnego) było nieaktualne.

⁴ Odnosząca się do „biogazu”, który wprawdzie zalicza się do węglowodorów, tyle że nie jest kopaliną.

⁵ Dz.U. E.E. 39/72.

⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., aktualny tekst jednolity Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.

Pogląd, jakoby Skarb Państwa mógł eksploatować zasoby węglowodorów, może być zgodny z prawem tylko o tyle, o ile Skarb Państwa może czerpać korzyści ze wspomnianej eksploatacji. Brak natomiast podstaw do przyjęcia, że Skarb Państwa mógłby samodzielnie prowadzić ich wydobywanie, w dodatku bez koncesji, nie znajduje jakichkolwiek podstaw prawnych (tezy 376 i 381). Nie sposób też zgodzić się z oceną przedstawioną w tezie 378, jakoby o zakresie koncesjonowania działalności dotyczącej węglowodorów przesądzał art. 49g pr.g.g. Ten ostatni normuje natomiast niektóre problemy trybu koncesjonowania w tym zakresie. O tym zaś, jakie rodzaje działalności związane z węglowodorami wymagają koncesji, przesądza art. 21 ust. 1 pkt 2a wspomnianej ustawy.

Wbrew ocenie przedstawionej w tezie 387 żaden przepis Prawa geologicznego i górniczego nie pozwala na stwierdzenie, że plany ruchu zakładu górniczego „wskazują osoby zajmujące stanowiska kierownicze oraz dozoru ruchu”. Określenie „osoby” jednoznacznie sugeruje, że chodzi tu o wskazanie danych identyfikujących takich osób, co nie jest prawdą. W świetle art. 108 ust. 2 chodzi tu natomiast o wskazanie struktury organizacyjnej „zakładu górniczego, w szczególności stanowisk osób kierownictwa i dozoru ruchu”, co oznacza całkiem co innego. Inaczej mówiąc, plan ruchu określa, które stanowiska w zakładzie górnicznym muszą zajmować osoby legitymujące się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi.

Nie jest trafne określenie (teza 396), jakoby odpowiedzialność odszkodowawcza regulowana Prawem geologicznym i górnicznym miała mieć charakter obiektywny, za czym miałyby (zdaniem autorów Raportu) przemawiać element braku zawinienia. Lektura art. 144—145 pr.g.g. poddających odpowiedzialność za szkody spowodowane ruchem zakładu górniczego rygorom kodeksu cywilnego uzasadnia bowiem wniosek, że chodzi tu o oparcie wspomnianej odpowiedzialności na art. 435 k.c. (tzw. odpowiedzialność na zasadzie ryzyka), co do czego nie ma wątpliwości ani w orzecznictwie sądowym, ani w literaturze przedmiotu. Koncepcja tzw. odpowiedzialności obiektywnej polega natomiast na tym, że nie zna ona jakichkolwiek przesłanek egzoneracyjnych (tj. wyłączających odpowiedzialność) i w takiej postaci nie jest znana prawu polskiemu. Trafna jest wprawdzie ocena przedstawiona w tezie 399, że stosownie do art. 149 pr.g.g. roszczenia z tytułu szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego przedawniają się z upływem 5 lat. Zdaniem autorów Raportu termin ten jest zbyt krótki. Nie dostrzegli oni natomiast specyficznej regulacji dotyczącej sposobu liczenia tego terminu⁷. W wielu przypadkach może ona spowodować znaczne wydłużenie terminu przedawnienia. Warto zresztą zwrócić uwagę, że regulacja zawarta w art. 149 jest efektem inicjatywy poselskiej podjętej w toku prac sejmowych, a zatem na jej rezultat projektodawcy nie mieli wpływu.

⁷ Biegnie on „od dnia dowiedzenia się o szkodzie”.

W obowiązującym stanie prawnym plan ruchu zakładu górniczego prowadzącego roboty geologiczne metodą wiertniczą czy też prowadzącego w ten sposób wydobycie kopaliny musi określać m.in. „parametry mediów technologicznych”⁸, w czym mieści się informacja dotycząca składu płynu szczelinującego. Wspomniany plan podlega natomiast zatwierdzeniu przez organ nadzoru górniczego. Co prawda dane te nie podlegają obowiązkowi ujawnienia w powszechnie dostępnych wykazach informacji o środowisku, to jednak bezspornie stanowią tzw. inną informację o środowisku w rozumieniu jej art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku [...], objętą zasadą powszechnego dostępu (art. 8). Autorzy Raportu postulują natomiast wprowadzenie nakazu zamieszczenia na stronie internetowej przedsiębiorcy węglowodorowego „informacji na temat kompozycji i składu płynu szczelinującego” (teza 416), co ma być uzasadnione brakiem łatwości w dotarciu do informacji zawartych na ten temat w planie ruchu zakładu górniczego. Stosownie zaś do art. 49 pr.g.g. na wspomnianej stronie internetowej zamieszcza się m.in. kopię decyzji zatwierdzającej plan ruchu. Zawsze zaś załącznikiem do takiej decyzji jest sam plan ruchu. Prawo nie reguluje natomiast statusu załączników do decyzji, a w konsekwencji muszą one być traktowane jako ich elementy. W konsekwencji taki załącznik również musi być zamieszczony na stronie internetowej.

Przedstawione w tezie 417 wyliczenie dotyczące sankcji z tytułu naruszenia niektórych wymagań Prawa geologicznego i górniczego jest nieściśle, bowiem to ostatnie zna również:

- sankcję w postaci tzw. opłaty podwyższonej (za wykonywanie działalności bez wymaganej koncesji bądź bez zatwierdzonego, bądź podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych, art. 140 pr.g.g.),
- odpowiedzialność karną bądź z tytułu wykroczeń mogą ponosić wyłącznie osoby fizyczne (a nie wszyscy przedsiębiorcy).

Trudno też zgodzić się z konkluzją, jakoby przewidziane Prawem geologicznym i górniczym reżimy odszkodowawcze nie były przystosowane do prowadzonej na szeroką skalę działalności wydobywczej w zakresie niekonwencjonalnych złóż węglowodorów (teza 418). Przede wszystkim nie wiadomo, co miałyby stanowić kryterium wspomnianej „szerokiej skali”. Warto też zwrócić uwagę, że obowiązujący od 1994 r. (tj. od czasu wejścia w życie poprzednio obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego) reżim odszkodowawczy w zakresie szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego oparty jest na wzorach kodeksu cywilnego, którego zasadą jest naprawa szkody w pełnej wysokości.

Błędna jest teza 421, że kary pieniężne określone w art. 175 pr.g.g. nie mogą obciążać tych przedsiębiorców, którzy prowadzą odwierty rozpoznawcze na ob-

⁸ Zob. pkt 33 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych, Dz.U. 2012, poz. 372.

szarze wstępnie udokumentowanego złoża gazu łupkowego. Można przypuszczać, że podstawą tej konkluzji jest założenie, że obiekty oraz instalacje służące do takiego rozpoznania nie są „zakładem górniczym”. Istotnie, nie mieszczą się one w sformułowanej przez art. 6 pkt 18 pr.g.g. definicji takiego „zakładu” (która dotyczy wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla). Wymagania dotyczące zakładu górniczego (jego ruchu, ratownictwa górniczego) stosuje się natomiast odpowiednio m.in. do robót geologicznych służących poszukiwaniu (rozpoznawaniu) złóż kopalin, poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin wykonywanych na głębokości większej niż 100 m (art. 86 oraz art. 105 ust. 2 pkt 2), co bezspornie obejmuje również działalność w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) węglowodorów w złożach niekonwencjonalnych (tzw. zakład geologiczny). Konstrukcja ta pozwala na nakładanie kar pieniężnych przewidzianych przez art. 175 pr.g.g., czego nie dostrzeżono w Raporcie. Sankcje przewidziane cytowanym przepisem są wprawdzie niższe niż przewidziane Prawem energetycznym, tyle że nie są to sankcje jedyne. W połączeniu z innymi środkami (opłaty dodatkowe, opłaty podwyższone, odpowiedzialność karna, odpowiedzialność z tytułu wykroczeń, przymuszenie do wykonania niektórych obowiązków w drodze ich egzekucji, wstrzymanie ruchu zakładu górniczego, cofnięcie bądź ograniczenie koncesji) tworzą one skuteczny system zapewniający prawidłową realizację wymagań przewidzianych Prawem geologicznym i górniczym. Brak dowodów, że jest inaczej. Wspomniany art. 175 ust. 4 pr.g.g. wskazuje przesłanki, jakimi należy kierować się przy ustalaniu wysokości omawianych kar. Warto wspomnieć, że przepisy prawa karnego pozwalają, pomimo popełnienia przestępstwa, na umorzenie postępowania czy też odstąpienie od nałożenia sankcji karnej (a zatem są bardziej liberalne niż reżim odpowiedzialności oparty na wspomnianym art. 175. Przepis ten odnosi się zresztą do wszelkiej działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym. Brak natomiast racjonalnych przesłanek uzasadniających potrzebę wprowadzenia bardziej rygorystycznych wymagań dotyczących odpowiedzialności przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania gazu łupkowego. Co prawda Raport trafnie zarzuca brak określenia minimalnego poziomu kar nakładanych na podstawie wspomnianego art. 175, tyle że wiele przemawia za tym, że nie istnieje taka potrzeba (tezy 42—425).

Autorzy Raportu nie dostrzegają, że sankcjami za „rażące naruszenie” koncesji regulowanych Prawem geologicznym i górniczym są również opłaty dodatkowe (art. 139 pr.g.g.), czy też możliwość cofnięcia koncesji (ograniczenia jej zakresu). Brak racjonalnych przesłanek do ustanowienia bardziej rygorystycznego systemu sankcji z tytułu wszelkich naruszeń wymagań Prawa geologicznego i górniczego. Warto wspomnieć, że cechą charakterystyczną działalności regulowanej tą ustawą jest znaczne ryzyko inwestycyjne, stanowiące konsekwen-

cję wielu niewiadomych towarzyszących poszukiwaniu, rozpoznawaniu oraz wydobywaniu kopalin. Z przyczyn całkowicie niezależnych od przedsiębiorcy może on nie mieć możliwości rygorystycznego przestrzegania obciążających go wymagań. Dotychczasowe doświadczenia związane z sankcjami przewidzianymi Prawem geologicznym i górniczym prowadzą do wniosku, że są one stosowane sporadycznie. Brak natomiast dowodu, że są one niewystarczające. Warto też zwrócić uwagę, że rozpoznanie niekonwencjonalnych złóż węglowodorów ewidentnie leży w interesie publicznym, zaś nadmiernie rygorystyczny system sankcji z tytułu (wszelkich) naruszeń prawa stanowiłby czynnik zniechęcający do podejmowania takiej działalności. Trudno zatem zgodzić się z tezą 427, gdzie wypowiedziano (jak się wydaje) sugestię, jakoby system odpowiedzialności za naruszenie wymagań koncesji uzyskanej na podstawie pr.g.g. należy oprzeć na wzorcach Prawa energetycznego.

Autorzy Raportu nie dostrzegają, że odpowiedzialność regulowaną Działem XI Prawa geologicznego i górniczego ponoszą osoby fizyczne, odpowiednio wedle zasad unormowanych kodeksem karnym bądź kodeksem w sprawach wykroczeń. Nie istnieją jakiegokolwiek racjonalne przesłanki przemawiające za potrzebą wprowadzenia w tej mierze szczególnych (bardziej surowych) reguł odnoszących się do działalności związanej z gazem łupkowym (teza 430). Błędem jest odniesienie odpowiedzialności regulowanej przez art. 175 pr.g.g. wyłącznie do problematyki wydobywania kopalin (teza 429). Ta ostatnia jest powiązana z „zakładem górniczym”. Co prawda w rozumieniu art. 6 pkt 18 pr.g.g. określenie to przede wszystkim odnosi się do działalności w zakresie wydobywania kopalin, to jednak (czego nie dostrzegli autorzy Raportu) z mocy art. 86 (w zw. z art. 105 ust. 2 pkt 2) pr.g.g. znajduje ono również odpowiednie zastosowanie do robót geologicznych, w tym do poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin (tzw. zakład geologiczny, do którego odpowiednio stosuje się wymagania kształtujący tzw. reżim prawny „zakładu górniczego”).

Autorzy Raportu nie dostrzegają (teza 436), że przedmiotem wydobycia (w przypadku węglowodorów) nie jest „paliwo”, lecz „kopalina”, a w dodatku myślą „naruszenia warunków koncesji” z „nieprzestrzeganiem przepisów dotyczących ochrony środowiska”. Sankcji z tytułu uchybienia tym ostatnim nie reguluje Prawo geologiczne i górnicze. Należy ich poszukiwać w innych aktach normatywnych, jak chociażby odnoszących się do ochrony przyrody, ochrony powietrza, postępowania z odpadami itd. Warto też pamiętać, że przepisy określające odpowiedzialność o charakterze represyjnym konstruuje się m.in. pod kątem widzenia prawdopodobieństwa występowania określonych zdarzeń, jak również możliwości zrealizowania sankcji. Wiele doświadczeń wskazuje na to, że nadmiernie represyjny system nie spełnia swej roli. Nie istnieją też jakiegokolwiek racjonalne przesłanki przemawiające za wprowadzeniem odrębnego systemu represji z tytułu naruszeń prawa w związku z poszukiwaniem, rozpoznawaniem oraz wydobywaniem gazu łupkowego.

Wedle dyrektywy 2011/92⁹ „przedsięwzięcie” oznacza wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów, jak również inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych (art. 1 ust. 2 lit. a). W świetle ustawy z dnia 3 października 2008 r. przedsięwzięciem jest natomiast zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty (art. 3 pkt 13). Co prawda literalnie rzecz biorąc nie mieści się w tym poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin, to jednak z dalszych przepisów (zarówno dyrektywy, jak i prawa polskiego) wynika, że „przedsięwzięciem” są niektóre wiercenia (załącznik nr 2 do dyrektywy, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r.¹⁰). Z kolei wymagania określające treść Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wyraźnie przewidują, że treścią tego dokumentu w odniesieniu do przedsięwzięcia związanego z poszukiwaniem (rozpoznawaniem) węglowodorów metodą otworów wiertniczych lub wydobywaniu ich tą metodą ma być m.in. opis elementów przyrodniczych objętych zakresem planowanego przedsięwzięcia na środowisko (art. 66 ust. 1 pkt 2 wspomnianej ustawy z dnia 3 października 2008 r.). W konsekwencji nie jest dostatecznie jasne, w jaki sposób ustalać przestrzenny zasięg tak rozumianego „przedsięwzięcia”, a zwłaszcza czy liczyć go od krawędzi odwiertu, zasięgu jego oddziaływania (a przy odwiercie kierunkowym może on być znaczny), czy jakoś inaczej. Zgodzić się zatem należy z oceną Raportu, że zmiany stanu prawnego obowiązujące w tej mierze od 1 stycznia 2015 r.¹¹ są nieczytelne (tezy 437—443).

Trudno również aprobować tezy 455—465. Przede wszystkim poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny nie może być utożsamiane z „przygotowaniem” do wydobywania kopaliny z tej choćby przyczyny, że takie poszukiwanie (rozpoznawanie) może dać (i nierzadko daje) wynik negatywny. To, że rodzaj (intensywność) poszukiwania (rozpoznawania) mogą być porównywalne z tymi, które wiążą się z wydobywaniem kopaliny, nie ma znaczenia. Wymagania dotyczące systemu ocen oddziaływania na środowisko są elementem prawa administracyjnego. Pod rządem tego ostatniego niedopuszczalna jest natomiast analogia (rozumowanie przez podobieństwo) prowadząca do zwiększenia obciążeń podmiotu prawa. Nikt przy zdrowych zmysłach nie podejmie poszukiwania złoża kopaliny w takich lokalizacjach, których budowa geologiczna nie wskazuje na prawdopodobieństwo występowania danej kopaliny. Nieprawdą jest, że środkiem pozwalającym na uniknięcie takiej sytuacji jest instytucja oceny oddziaływania

⁹ W sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.U. UE L 26/1 ze zm.

¹⁰ Dz.U. 2010, Nr 213, poz. 1397 ze zm.

¹¹ Tj. od dnia wejścia w życie wspomnianej noweli węglowodorowej.

na środowisko. Z wielu powodów nie spełni ona takich oczekiwań. Środkiem pozwalającym na wstępną ocenę ryzyka podejmowania działalności geologicznej jest przede wszystkim powszechny dostęp do informacji geologicznej.

Raport (tezy 462—488) kwestionuje dokonaną przez nowelę węglowodorową zmianę wspomnianej ustawy z dnia 3 października 2008 r. Dotyczy ona „organizacji ekologicznej”, która może na prawach strony uczestniczyć w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, „jeżeli prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania”. Wedle dyrektywy 2011/92/UE „społeczeństwo” oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy (art. 1 ust. 2 lit. d). Zwrot „zgodnie z krajowym ustawodawstwem” ewidentnie świadczy o tym, że o szczegółach przesądzających o takim zorganizowaniu się społeczeństwa (a zwłaszcza jego formach) i sposobie udziału w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko przesądzają przepisy prawa krajowego. Państwo, z poszanowaniem ogólnych wymagań dotyczących treści prawa i sposobu jego stanowienia, ma swobodę w tym zakresie. Tym samym zarzut, jakoby nowela węglowodorowa, zmieniając pojęcie „organizacji ekologicznej”, naruszyła wspomnianą dyrektywę, trudno uznać za uzasadniony. Warto zresztą zwrócić uwagę, że rozwiązanie to nie jest nowością. Dowodem jest podobnie zredagowany art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących¹². Inna rzecz, że omawiana zmiana ustawy z dnia 3 października 2008 r. zredagowana została w sposób wyjątkowo nieporadny. Skoro weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2015 r., to począwszy od tej daty niezbędną przesłanką udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu z udziałem społeczeństwa jest wykazanie się swoistym „12-miesięcznym stażem”¹³. Powstaje zatem pytanie, czy skoro taka organizacja powstała w dniu 2 stycznia 2014 r., to czy będzie mogła ona powoływać się na status „organizacji ekologicznej” już w 2015 r., czy dopiero w 2016.

Przedstawione na s. 97 i nast. rekomendacje dotyczące zmian prawa polskiego nie zawierają jakiegokolwiek uzasadnienia i nie wynikają z wcześniej dokonanej analizy tego prawa. W większości przypadków ocena ich zasadności nie jest więc możliwa. Brak natomiast racjonalnych przesłanek przemawiających za proponowanym przedłużeniem go (20 lat) okresu przedawnienia dla „szkod górniczych”¹⁴. Warto podkreślić, że długi okres przedawnienia roszczeń tylko z pozoru poprawia sytuację prawną poszkodowanego. Może on natomiast

¹² Dz.U. 2011, Nr 135, poz. 789 ze zm.

¹³ Odrębnym problemem jest ustalenie, na czym miałyby polegać istota prowadzenia działalności statutowej, a nadto czym ma być uzasadnione rozróżnienie pomiędzy „środowiskiem” oraz „przyrodą”.

¹⁴ Określenie „szkoda górnicza” nie jest zresztą znane obowiązującemu prawu.

spowodować, że ustalenie stanu sprzed powstania szkody (a w konsekwencji zakresu obowiązku odszkodowawczego) będzie niezmiernie utrudnione, o ile w ogóle możliwe. Raport „nie przedstawia też argumentacji przemawiającej za potrzebą stworzenia rozwiązań umożliwiających wykorzystanie niewykorzystanych środków funduszu likwidacji zakładu górniczego, na cele kompensacji przyrodniczej i klimatycznej danego zakładu górniczego”. Przede wszystkim należy pamiętać, że środki wspomnianego funduszu są środkami własnymi przedsiębiorcy, tyle że gromadzonymi na wyodrębnionym rachunku, a nadto wykorzystywanymi w zasadzie wyłącznie w określonym celu oraz pod nadzorem organu administracji. Z kolei o przesłankach i zakresie „kompensacji przyrodniczej” orzeka Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, przy czym bez znaczenia pozostaje okoliczność, z jakich źródeł zobowiązany sfinansuje obowiązki związane z taką kompensatą. Nie wiadomo natomiast, na czym miałyby polegać istota „kompensacji klimatycznej”, bowiem określenie to nie jest znane prawu polskiemu.

Nie istnieje też potrzeba wprowadzenia opłat sankcyjnych za wszelkie (nie mające charakteru rażącego) naruszenia koncesji, w dodatku z przeznaczeniem połowy zgromadzonych w ten sposób środków na kompensację przyrodniczą i klimatyczną. Przede wszystkim mogłoby to oznaczać zbędne (i w znacznej mierze niedopuszczalne) dublowanie się sankcji z tytułu naruszeń koncesji (np. w zakresie obowiązku przekazywania próbek geologicznych). Działalność regulowana Prawem geologicznym i górniczym obarczona jest wielorakim ryzykiem, a jednocześnie w interesie publicznym leży stwarzanie zachęt do jej podejmowania¹⁵. W konsekwencji wprowadzenie sankcji z tytułu naruszenia jakichkolwiek wymagań koncesji nie znajduje uzasadnienia. Idąc tokiem rozumowania autorów Raportu, należałoby przewidzieć taką opłatę np. z tytułu każdego (nawet jednodniowego) opóźnienia w stosunku do harmonogramu określonego koncesją, w dodatku nawet wtedy, gdyby opóźnienie to zaistniało z przyczyn niezależnych od zobowiązanego¹⁶. Rozbudowany system sankcji jest czynnikiem skutecznie zniechęcającym do podejmowania danej działalności. Nawiasem mówiąc w ten właśnie sposób część inwestorów odczytała zmiany wprowadzone nowelą węglowodorową.

¹⁵ Nie sposób bowiem wyobrazić sobie państwo, które funkcjonuje bez wykorzystania surowców (wyrobów) pochodzenia górniczego. Zaspokajanie związanych z tym potrzeb w drodze przywozu z innych państw jest wprawdzie możliwe, ale może stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa surowcowego (w tym energetycznego).

¹⁶ Czego najlepszym przykładem mogą być trudności związane z uzyskiwaniem kolejnych (po koncesji) decyzji niezbędnych do podjęcia działalności. Przykładami mogą być:

- pozwolenie na usunięcie drzew (krzewów),
- decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia (na potrzeby zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego); uzyskanie jej może niekiedy trwać nawet kilka lat.

Autorzy Raportu nie uzasadnili potrzeby opiniowania planów ruchu przez „organy j.s.t.”, nie dostrzegając, że chodziłoby tu o organy samorządu gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego, w dodatku stanowiące, jak i wykonawcze. Nie wiadomo zatem, o które z nich miałyby chodzić. Co prawda w obowiązującym stanie prawnym (art. 108 ust. 6b pr.g.g.) obowiązek uzyskania takiej opinii wyłączono w odniesieniu do robót geologicznych związanych z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem węglowodorów, to jednak istnieje on (jako opinia organu wykonawczego gminy) w odniesieniu do pozostałych planów ruchu. Od lat praktyka stosowania wspomnianych wymagań (tj. opinie sformułowane pod adresem planów ruchu pozostałych zakładów górniczych) dostarcza przykładów patologicznych rozwiązań i nie istnieje jakikolwiek argument przemawiający za potrzebą obciążania nimi działalności w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) węglowodorów. Co prawda Prawo geologiczne i górnicze zobiektywizowało przesłanki, jakimi ma kierować się organ wykonawczy gminy opiniujący projekt planu ruchu¹⁷ (z wyłączeniem poszukiwania bądź rozpoznawania węglowodorów). W praktyce organy wykonawcze gmin całkowicie ignorują ustawowy nakaz oparcia wspomnianej opinii na art. 7 pr.g.g. i uzależniają pozytywne stanowisko od przesłanek całkowicie pozaprawnych. Co prawda taka opinia nie jest wprawdzie wiążąca dla organu nadzoru górniczego zatwierdzającego plan ruchu zakładu górniczego, tyle że w praktyce organy te wymuszają na przedsiębiorcach uzyskanie opinii pozytywnej, grożąc (w razie opinii negatywnej) odmową zatwierdzenia planu ruchu. Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie szczegółów.

Nie ma również racjonalnych argumentów przemawiających za potrzebą wprowadzenia obowiązków informacyjnych w zakresie:

- internetowej informacji o stanie prowadzonych prac (zapewne w zakresie poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów niekonwencjonalnych, zakresu ingerencji w środowisko, podmiotu odpowiedzialnego właścicielsko, organu nadzoru dla danej koncesji; dane te albo są już informacją o środowisku, albo celowość ich zamieszczania na stronie internetowej jest problematyczna, czego przykładem może być chociażby powszechnie znana informacja, że organem nadzoru nad poszukiwaniem węglowodorów jest minister właściwy do spraw środowiska, a pojęcie „podmiotu odpowiedzialnego właścicielsko” podlega nieustannym zmianom, czego przykładem może być spółka z siedzibą poza granicami Polski, której akcje w dodatku są przedmiotem obrotu giełdowego,

¹⁷ Stosownie do art. 7 pr.g.g. podejmowanie (wykonywanie) działalności regulowanej wspomnianą ustawą dopuszczalne jest tylko wówczas, jeżeli nie narusza ono:

- przeznaczenia nieruchomości określonego przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy odrębne,
- w razie braku planu miejscowego — sposobu korzystania z nieruchomości ustalonej przez studium oraz przepisy odrębne.

- utworzenia ogólnopolskiego serwisu informacyjnego zawierającego dane odnośnie do prowadzonych „prac geologicznych i górniczych” dotyczących węglowodorów niekonwencjonalnych, w tym składu płuczki wiertniczej,
- rozszerzenia dostępu do informacji o środowisku oraz obowiązków informacyjnych operatora o dane dotyczące składu płynu szczelinującego.

Dotychczasowe badania wpływu poszukiwania gazu łupkowego na stan środowiska prowadzone przez: Państwowy Instytut Geologiczny, Akademię Górniczo-Hutniczą im. S. Staszica w Krakowie, Politechnikę Gdańską na siedmiu poligonach badawczych (obszarach objętych koncesjami nr 16/2007/p, 28/2007/p, 29/2008/p, 4/2009/p, 70/2009/p, 17/2010/p, 1/2011/p) wykazały, że prowadzona działalność nie spowodowała:

- uciążliwości hałasowych,
- widocznej zmiany parametrów fizykochemicznych wód,
- możliwości wycieku płynów technologicznych lub złożowych do wód użytkowych.

Czynnikiem podwyższającym bezpieczeństwo szczelinowania w Polsce jest duża głębokość perspektywicznych kompleksów łupkowych; są to zresztą obszary najspokojniejsze pod względem aktywności sejsmicznej w Europie.

Autorzy Raportu w żaden sposób nie uzasadnili postulatów:

- wprowadzenia minimalnej odległości (500 m) obiektów budowlanych zakładów górniczych od budynków mieszkalnych oraz służących użyteczności publicznej; warto zwrócić uwagę, że takim obiektem może być również ujęcie wody leczniczej, wydobywanej na terenie uzdrowiska¹⁸ oraz dla jego potrzeb,
- wprowadzenia obowiązkowej oceny oddziaływania na środowisko „dla każdego odwiertu poszukiwawczego oraz produkcyjnego; przede wszystkim nie jest dostatecznie jasne, czy chodzi tu o działalność dotyczącą węglowodorów niekonwencjonalnych, czy też o wszystkie odwierty służące celom badawczym (bez względu na ich przeznaczenie), czy tylko dotyczące węglowodorów niekonwencjonalnych; warto zwrócić uwagę, że propozycja ta zmierza do znaczącego i pozbawionego dostatecznego uzasadnienia zaostrzenia rygorów dotyczących koncesjonowania; rozwiązanie to wykracza poza standardy UE¹⁹ i pogarsza sytuację przedsiębiorców inwestujących w Polsce,
- usunięcia ograniczeń dotyczących udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa,
- wprowadzenia obowiązku ponownego wykorzystania wody z płuczki wiertniczej po jej oczyszczeniu „na miejscu”, zwłaszcza że taki obowiązek byłby niesłychanie łatwy do ominięcia,

¹⁸ Z wykorzystaniem obiektów znajdujących się wśród zabudowy uzdrowskiej.

¹⁹ Które wymagają takiej oceny wyłącznie w odniesieniu do „głębokich wierceń”, nie określając jednak ich głębokości.

- przywrócenia opłaty za wodę zużywaną w procesie wydobywania węglowodorów, zwłaszcza podczas zabiegu szczelinowania hydraulicznego; propozycja ta opiera się na niezrozumieniu istoty obowiązującej (od wielu lat) regulacji prawnej. Od dawna wykorzystywanie wód kopalnianych na potrzeby ruchu zakładu górniczego nie podlega opłatom (art. 20 pr.g.g.), żaden zaś przepis nie przewiduje takiego zwolnienia w odniesieniu do innych (niebędących kopalnianymi) wód wykorzystywanych w zakładzie górniczym, w tym na potrzeby poszukiwania (rozpoznawania) węglowodorów,
- propozycji nałożenia obowiązku pobierania próbek wody²⁰ z ujęć w promieniu 5 km od miejsca prowadzonych „prac” geologicznych lub górniczych. Prawu polskiemu nie jest znane pojęcie „gminne zasoby wody pitnej”, a w konsekwencji propozycja wprowadzenia obowiązku utrzymania minimalnej odległości (niejasne, czy od ujęć takich wód czy miejsc ich występowania) 2000 m dla otworów wiertniczych wydobywających węglowodory nie jest możliwe. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że prawdopodobieństwo zagrożenia dla wód podziemnych wykorzystywanych w celu zaopatrzenia ludności w wodę, spowodowanego poszukiwaniem (rozpoznawaniem) węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych jest znikome.

Zjawiskiem towarzyszącym euforii związanej z perspektywami podjęcia wydobywania gazu łupkowego w Polsce stała się również histeria polegająca na wyolbrzymianiu rzeczywistych i wyimaginowanych zagrożeń związanych z taką działalnością. Wiele przemawia za tym, że rację miał William Shakespeare, wykazując, że niekiedy mamy do czynienia z sytuacją, w której doszło do zjawiska określanego jako „wiele hałasu o nic”.

Literatura

Gaz łupkowy w Polsce. Aspekty prawno-środowiskowe Red. M. STOCZKIEWICZ. Warszawa 2014. Załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych. Dz.U. 2012, poz. 372.

²⁰ Nie wiadomo czy tylko powierzchniowej, czy również podziemnej (a jeżeli podziemnej — to z jakiej głębokości).

Aleksander Lipiński

**Comment on the
Essay *Shale Gas in Poland.
Legal and Environmental Aspects.*
Ed. M. Stoczkiewicz. Warsaw:
Report of ClientEarth, December 2014, 2014, pp. 99**

Summary

The authors of the report analyse the risks and threats to the environment that may occur in connection with prospecting for, exploration of and exploitation of shale gas in Poland. The report includes both the requirements of European and Polish law. According to the authors, these solutions do not provide sufficient environmental protection. Their assessments are not only based on false premises, but also are devoid of adequate justification.

Key words: Shale gas, environmental threats, protection of underground (ground) waters, lack of sufficient legal rules (solutions)

Александр Липинский

**Комментарий к публикации
*Сланцевый газ в Польше.
Правовые и экологические аспекты.*
Ред. М. Стоцкевич. Варшава:
Рапорт ClientEarth, декабрь 2014, 2014, с. 99**

Содержание

Авторы рапорта анализируют риски и угрозы для состояния окружающей среды, которые могут возникнуть в связи с поиском, разведкой и добычей сланцевого газа в Польше. Предметом исследования являются требования как европейского, так и польского законодательства. По мнению авторов, принятые решения не обеспечивают достаточной охраны окружающей среды. Их оценки не только в большой степени опираются на ошибочных предпосылках, но кроме того они лишены убедительного обоснования.

Ключевые слова: Сланцевый газ, угрозы для окружающей среды, охрана подземных вод, отсутствие достаточного правового регулирования