

**Eksploracja i eksploatacja
gazu ziemnego ze źróź
niekonwencjonalnych**

**Wybrane zagadnienia
prawne i ekonomiczne**

POD REDAKCJĄ RAJMUNDA MOLSKIEGO

Eksploracja i eksploatacja gazu ziemnego
ze źródeł niekonwencjonalnych
Wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
ROZPRAWY I STUDIA T. (MXIX) 945

Eksploracja i eksploatacja gazu ziemnego
ze źróź niekonwencjonalnych
Wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne

Pod redakcją naukową Rajmunda Molskiego

Szczecin 2016

Rada Wydawnicza

Adam Bechler, Tomasz Bernat, Anna Cedro, Paweł Cięszczyk Piotr
Michałowski, Małgorzata Ofiarska, Aleksander Panasiuk Grzegorz
Wejman, Dariusz Wysocki, Renata Ziemińska Marek Górski —
przewodniczący Rady Wydawniczej Radosław Gaziński — redaktor
naczelny Wydawnictwa Naukowego

Recenzent

dr hab. Eryk Kosiński prof. UAM

Redakcja językowa Katarzyna Maziarz

Korekta

Małgorzata Szczęsna

Redakcja techniczna i skład komputerowy Wiesława Mazurkiewicz

Projekt okładki

Joanna Dubois-Mosora

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2016

ISBN 978-83-7972-075-0 ISSN 0860-2751

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 11,0. Ark. druk. 16,6. Format A5

Polski gaz łupkowy — ziemia obiecana, ziemia zaniedbana

Redaktor

Tylko sprawne państwa mogą prowadzić skuteczną politykę surowcową
J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo
potrzebne*, Kraków 2015, s. 115

w Stanach Zjednoczonych Ameryki	
Wprowadzenie	30
1. Zagrożenia dla środowiska naturalnego związane ze szczelinowaniem hydraulicznym	
— rozwiązania w prawie amerykańskim	31
1.1. Amerykańskie prawo ochrony środowiska na poziomie federalnym i stanowym	31
1.2. Jakość wody pitnej a szczelinowanie hydrauliczne...	32
2. Rozłączność własności gruntu i złóż mineralnych	37
3. <i>Subsurface trespass</i> , czyli bezprawne przekroczenie granic własności złóż kopalin	41
Zakończenie	42

Marzena Radziun

Wybrane zagadnienia regulacji prawnej wydobywania gazu łupkowego w Wielkiej Brytanii

Wprowadzenie	45
1. Zarys brytyjskiej regulacji prawnej dotyczącej wydobywania gazu łupkowego	48
2. Rozłączność prawa własności ziemskiej i prawa własności do złóż w Wielkiej Brytanii	51
3. Wydobywanie gazu łupkowego na tle wymogów regulacyjnych prawa ochrony środowiska	54
4. Rola połączonej umowy operacyjnej w przedsięwzięciu wydobywczym gazu łupkowego	56
5. Perspektywy regulacyjne wydobywania gazu łupkowego w Wielkiej Brytanii	58
Zakończenie	59

Małgorzata Weronika Grefiler

Wybrane rozwiązania prawne dotyczące wydobywania gazu ziemnego ze źródeł niekonwencjonalnych w systemie legislacyjnym Niemiec

Wprowadzenie	60
1. Zezwolenie na poszukiwanie kopalin oraz pozwolenie na ich eksploatację	63
2. Pozwolenia wodnoprawne	66
3. Plany przedsięwzięcia oraz ocena oddziaływania na środowisko . .	69
Zakończenie	72

Krystyna Nizioł

Wydobywanie gazu ziemnego ze źródeł niekonwencjonalnych w Polsce — konsekwencje gospodarcze (wybrane zagadnienia)

Wprowadzenie	73
1. Czynniki wpływające na szacowanie efektów ekonomicznych ...	74
2. Potencjalny wpływ wydobywania gazu łupkowego na polską gospodarkę	77
3. Konsekwencje fiskalne wydobywania gazu łupkowego w Polsce i ich uwarunkowania	80
Zakończenie	84

— zagrożenia i wyzwania

Wprowadzenie	86
1. Definicja bezpieczeństwa energetycznego	87
2. Struktura zużycia surowców gazowych w UE i w Polsce	91
3. Regulacje prawne w zakresie bezpieczeństwa energetycznego w kontekście pozyskania gazu łupkowego	95
4. Ocena szans i zagrożeń wydobycia gazu łupkowego jako element bezpieczeństwa energetycznego	101
Zakończenie	105

1.1. Przestrzenny i czasowy zakres obowiązywania koncesji węglowodorowych.....	145
1.2.....	
Treść koncesji węglowodorowych.....	147
1.3. Zabezpieczenie należytego korzystania z koncesji węglowodorowych.....	148
1.4. Decyzja inwestycyjna.....	150
1.5. Przenoszenie, zmiana, cofnięcie i wygaśnięcie koncesji węglowodorowych.....	151
1.5.1. Przenoszenie koncesji węglowodorowych.....	151
1.5.2. Zmiana koncesji węglowodorowych.....	155
1.5.3. Cofnięcie i ograniczenie koncesji węglowodorowych ...	157
1.5.4. Wygaśnięcie koncesji węglowodorowych	159
1.6. Kontrola decyzji w przedmiocie koncesji węglowodorowych ..	160
2. Polityka koncesjonowania działalności gospodarczej w zakresie pozyskiwania gazu niekonwencjonalnego	162
Zakończenie	165

Krystyna Nizioł

Daniny publiczne związane z opodatkowaniem gazu
ziemnego ze źródeł niekonwencjonalnych, ze szczególnym
uwzględnieniem specjalnego podatku węglowodorowego

Wprowadzenie	167
1. Daniny publiczne związane z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów	169
1.1. Daniny publiczne ustalone w Prawie geologicznym i górnictwym	169
1.1.1. Opłaty - wprowadzenie.....	169
1.1.2. Wynagrodzenie za informacje geologiczne.....	170
1.1.3. Opłata za udzielenie koncesji.....	171
1.1.4. Opłata eksploatacyjna.....	172
1.1.5. Opłata dodatkowa i opłata podwyższona	172

1.2.2. Podatki dochodowe od osób fizycznych i od osób prawnych	179
1.3. Podatki związane z wydobywaniem węglowodorów	180
1.3.1. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	180
1.3.2. Specjalny podatek węglowodorowy	182
1.3.2.1. Przesłanki wprowadzenia specjalnego podatku węglowodorowego	182
1.3.2.2. Istota specjalnego podatku węglowodorowego	183
1.3.2.3. Podatnicy specjalnego podatku węglowodorowego	184
1.3.2.4. Podstawa opodatkowania w specjalnym podatku węglowodorowym	185
1.3.2.5. Stawka w specjalnym podatku węglowodorowym	187
1.3.2.6. Skutki wprowadzenia specjalnego podatku węglowodorowego	188
Zakończenie	189

Słowo wstępne

Prezentowana publikacja jest drugą z kolei książką stanowiącą owoc wspólnego wysiłku badawczego pracowników i doktorantów Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Pierwszą była praca pt. *Rynek energii elektrycznej. Wybrane aspekty prawne i techniczne*¹, której tematem przewodnim stały się prawne oraz techniczne problemy i dylematy rozwoju polskiej elektroenergetyki. Zarówno poprzednie, jak i obecne opracowanie mieści się w tym samym nurcie badawczym, inspirowanym przekonaniem o fundamentalnym znaczeniu energii w obecnym świecie. Współczesna cywilizacja opiera się na szerokim dostępie do energii i bez stałego, nieprzerwanego zaopatrzenia w nią trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie nowoczesnych społeczeństw². Dostęp do surowców energetycznych, w tym gazu ziemnego, będącego obecnie jednym z najważniejszych nośników tak energii kopalnej, jak i energii w ogóle, stanowi zatem od lat jeden z kluczowych elementów struktury bezpieczeństwa narodowego poszczególnych państw oraz stabilności systemu międzynarodowego³. To z kolei implikuje poważne wyzwania dla współczesnego państwa i prawa. Wyzwania te w naturalny sposób

¹ *Rynek energii elektrycznej. Wybrane aspekty prawne i ekonomiczne*, pod red. R. Molskiego, Szczecin 2013. Publikacja ta była pokłosiem konferencji naukowej zorganizowanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego 6 listopada 2012 r., zatytułowanej: „Rynek energii elektrycznej w nowej perspektywie prawa energetycznego”. W gronie autorów tej pracy zbiorowej znaleźli się też eksperci spoza Uniwersytetu Szczecińskiego.

² E. Kosiński, *Cele i prawne instrumenty regulacji sektora gazu ziemnego w UE*, w: *Prawne uwarunkowania konkurencji na rynku gazu*, pod red. B. Popowskiej, E. Kosińskiego, P. Lis-sonia, Warszawa 2015, s. 5—6; zob. też R. Molski, *Przedmowa*, w: *Rynek...*, s. 7.

³ I. Orzechowska, *Gaz łupkowy a Polska w euroatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa*, w: *Gaz łupkowy. Przekleństwo czy zbawienie dla Polski?*, pod red. Ł. Szałaty, J. Zwoździaka, Wrocław 2012, s. 83.

urastają do jednego z najważniejszych problemów badawczych publicznego prawa gospodarczego.

O ile wcześniejsza z wymienianych publikacji odnosiła się do elementu składowego energetyki klasyfikowanego jako podsektor elektroenergetyczny, o tyle niniejsza książka koncentruje się na podsektorze surowcowo-paliwowym, a ściślej rzecz biorąc, podsektorze gazu ziemnego pozyskiwanego ze złóż niekonwencjonalnych, kojarzonego zwykle z tzw. gazem łupkowym⁴. Nawiasem mówiąc, podsektor gazu niekonwencjonalnego (łupkowego) jest elementem podsektora gazu ziemnego — nie funkcjonuje samodzielnie⁵. Należy też zastrzec, że klasyfikacja ta, jak każda inna, ma charakter konwencjonalny (umowny), a w obiegu powszechnym podstawowe podsektory (części) sektora energetycznego określa się również mianem „sektorów”⁶.

Głównym przedmiotem analiz w prezentowanej publikacji uczyniono prawne aspekty rozwoju podsektora gazu niekonwencjonalnego, jednakże z uwagi na wielowymiarowy charakter tego zagadnienia i zgodnie z postulatami wielopłaszczyznowego badania prawa uwzględniono też pozaprawne (głównie ekonomiczne i społeczne) determinanty i uwarunkowania rozwoju tego obszaru energetyki.

Teoretyczna i praktyczna doniosłość i aktualność podjętego problemu badawczego nie powinna budzić wątpliwości. Wystarczy wspomnieć, że zagospodarowanie niekonwencjonalnych złóż węglowodorów zyskało miano największej rewolucji energetycznej XXI wieku⁷. I nawet jeśli jest w tym stwierdzeniu pewna doza przesady, to przecież nie da się zaprzeczyć, że rewolucja łupkowa w Stanach Zjednoczonych już zmieniła oblicze

⁴ W sprawie klasyfikacji części składowych sektora energetycznego zob. A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja energetyki w Polsce*, Warszawa—Toruń 2001, s. 44.

⁵ *Gazowa (r)ewolucja w Polsce*, http://www.orlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Publikacje/DocumentsZgazowa_r_ewolucja_w_polsce.pdf, s. 19 [15.06.2016].

⁶ Zob. A. Dobroczyńska (red.), *Energetyka w Unii Europejskiej: droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, Warszawa 2003, s. 3.

⁷ Zob. M. Rutkowski, *Historia poszukiwań gazu łupkowego*, <http://infołupki.pgi.gov.pl/pl/technologie/historia-poszukiwan-gazu-lupkowego> [15.06.2016].

⁸ Zob. E. Wyciszkievicz (red.), *Gaz łupkowy — szanse i wyzwania dla Polski i Unii Europejskiej w świetle doświadczeń amerykańskich i rozwoju międzynarodowego rynku gazu*, Warszawa 2011, s. 7 i n.; P. Janusz, M. Kaliski, A. Szurlej, *Rewolucja łupkowa a zmiany na rynku gazu skroplonego*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2015, t. 31, nr 3, s. 5 i n.;

giej zaś strony, nie ziściły się, co prawda, roztaczane nazbyt pochopnie wizje gazowego (łupkowego) eldorado w Polsce⁹, ale nie jest to dostateczny powód, aby przestać zajmować się tą problematyką. Po pierwsze bowiem, zakładając nawet skrajnie pesymistyczne prognozy w kwestii możliwości przemysłowego (komercyjnego) pozyskiwania w Polsce gazu niekonwencjonalnego w dającej się przewidzieć przyszłości, *nolens volens* będziemy, jak to się zresztą już dzieje, odczuwali skutki rewolucji, czy jak kto woli (zwłaszcza w Europie) — ewolucji łupkowej — dokonującej się w innych krajach (notabene skutki te są dla nas jak dotąd nader korzystne)¹⁰. Po drugie, przyjmując scenariusz bardziej optymistyczny, zakładający, że w sprzyjających warunkach makroekonomicznych i dzięki rozwojowi nowych technologii wydobywczych uda się uruchomić w Polsce rentowną eksploatację gazu niekonwencjonalnego, niezbędne jest stworzenie przyjaznego klimatu inwestycyjnego oraz ram organizacyjno-prawnych, zachęcających do prowadzenia prac poszukiwawczych i eksploatacyjnych, mając przy tym na względzie interesy bezpieczeństwa surowcowego państwa.

Warto w tym kontekście odnotować przyjęte w projekcie *Polityki energetycznej*

M. Tarnawski, *Wpływ amerykańskiej rewolucji gazowej na międzynarodowe rynki — implikacje ekonomiczne i polityczne oraz znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego*, w: I. Albrycht (red.), *Gaz niekonwencjonalny — szansa dla Polski i Europy? Analiza i rekomendacje*, Kraków 2011, s. 61 i n.; B. Wiśniewski, *Promises and Pitfalls of the North American Shale-Gas Revolution: Global Implications and Lessons for Europe*, „The Polish Quarterly of International Affairs” 2011, nr 3, s. 95 i n.; F. Umbach, *The Unconventional Gas Revolution and the Prospects for Europe and Asia*, „Asia Europa Journal” 2013, t. 11, nr 3, s. 305 i n.; Q. Wang, X. Chen, A.N. Jha, H. Rogers, *Naturalgas from shale formation — The evolution, evidences and challenges of shale gas revolution in United States*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2014, t. 30, s. 1 i n.

⁹ Zob. A. Potarzycka, *Magia gazu łupkowego w Polsce — dlaczego oczarował polskie media, polityków, społeczeństwo?*, w: *Gaz łupkowy...*, s. 91 i n.

¹⁰ Zob. O.L. Anderson, *Shale revolution or evolution: opportunities and challenges for Europe*, „The Global Business Law Review” 2013, t. 4, nr 1, s. 1 i n.; J. Bellell, *The Shale gas ‘revolution in the United States: Global Implications, Options for the EU*, 2013 http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2013/491498/EXPO-AFET_SP%282013%629491498_EN.pdf [15.06.2016]; *Shale gas in Europe: Revolution or evolution*, 2013, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Shale_gas_in_Europe_revolution_or_evolution/\\$FILE/EY-Shale_gas_in_Europe-revolution_or_evolution.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Shale_gas_in_Europe_revolution_or_evolution/$FILE/EY-Shale_gas_in_Europe-revolution_or_evolution.pdf) [15.06.2016].

¹¹ Projekt *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, Warszawa, sierpień 2015, <http://bip.me.gov.pl/node/24670> [15.06.2016].

konieczne będzie optymalne wykorzystanie potencjału Polski w zakresie gazu ziemnego ze złóż konwencjonalnych i niekonwencjonalnych. W tym celu konieczne będzie prowadzenie intensywnych geologicznych prac poszukiwawczych. Jeśli potwierdzą się optymistyczne prognozy dotyczące gazu ze złóż niekonwencjonalnych, surowiec ten może odegrać kluczową rolę w zwiększeniu konkurencyjności gospodarki oraz w zmianie struktury paliwowej bilansu energetycznego.

Dotychczas przeprowadzone prace poszukiwawcze nie pozwalają na jednoznaczne oszacowanie potencjału gazu w złożach niekonwencjonalnych, ponieważ dostępne dane mają charakter szacunkowy i cechują się daleko posuniętą rozbieżnością ocen. Zasadne jest jednak kontynuowanie prowadzonych projektów badawczych i poszukiwawczych przynajmniej do momentu, kiedy liczba wykonanych odwiertów umożliwi dokonanie wiarygodnych szacunków wielkości złóż, które będą mogły stanowić podstawę do dokonania analizy opłacalności eksploatacji. Potwierdzenie wolumenu zasobów gazu niekonwencjonalnego i ich aktywacja miałyby znaczący wpływ na kierunek zmian nie tylko w zakresie rynku gazu ziemnego, lecz także szerzej w polskim sektorze energetycznym¹².

Dobór zagadnień będących przedmiotem analiz zawartych w przedkładanej publikacji jest zróżnicowany, o co nietrudno z uwagi na wysoce interdyscyplinarny i wielowątkowy charakter tytułowej problematyki. Dobór ten nie jest jednak ani przypadkowy, ani tym bardziej wyczerpujący. Pierwszy spośród merytorycznych rozdziałów zawiera syntetyczny ogłód jednego z unijnych aktów prawnych typu *soft law*, wyrażających stanowisko Unii Europejskiej (dalej: Unia lub UE) w kwestii budzącej wiele kontrowersji — technologii pozyskiwania gazu z formacji łupkowych za pomocą szczelinowania hydraulicznego. Opracowanie to sygnalizuje ważny kontekst wpływu unijnego

¹² Tamże, s. 13 i 22; zob. też D. Kryzia, J. Gawlik, *Perspektywy gazu z łupków w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2012, nr 82, s. 5 i n.; M. Kołaczkowski, *Liberalizacja rynku gazu i wzrost bezpieczeństwa energetycznego w kontekście rozwoju sektora gazu niekonwencjonalnego w Polsce*, w: I. Albrzycht (red.), *Gaz...*, s. 125 i n.

w zakresie eksploracji i eksploatacji gazu niekonwencjonalnego¹³. Trudne do usprawiedliwienia byłoby też pominięcie doświadczeń innych krajów w zakresie kształtowania i wdrażania prawa regulującego rozwój podsektora gazu niekonwencjonalnego. Z tego też względu sporo miejsca (a ściślej — trzy kolejne rozdziały) poświęcono komparatystycznym analizom wybranych problemów prawnych regulacji tego obszaru energetyki w: (1) Stanach Zjednoczonych — kolebce rewolucji łupkowej; (2) Wielkiej Brytanii — uznawanej za drugi po Polsce kraj europejski najbardziej zaangażowany w rozwój podsektora gazu łupkowego oraz (3) Niemczech jako kraju stosunkowo sceptycznie nastawionego do projektu łupkowego. Atrybutem łączącym pięć kolejnych rozdziałów jest ich wyraźne odniesienie do polskiej rzeczywistości (zwłaszcza prawnej i ekonomicznej). Cztery z nich poświęcono tak fundamentalnym problemom implikowanym rewolucją (ewolucją) łupkową, jak: (1) potencjalne konsekwencje ekonomiczne związane z poszukiwaniem i wydobywaniem gazu ze źródeł niekonwencjonalnych w Polsce; (2) wpływ rozwoju podsektora gazu niekonwencjonalnego na bezpieczeństwo energetyczne Polski; (3) koncesjonowanie pozyskiwania gazu ze złóż niekonwencjonalnych w świetle polskiego prawa oraz (4) obciążenia fiskalne tej działalności w Polsce. Ostatni rozdział porusza problematykę społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *corporate social responsibility*, CSR), w Polsce dopiero od niedawna obecną w dyskursie publicznym (w tym prawniczym). Zważywszy choćby na społeczne kontrowersje towarzyszące często, czy wręcz notorycznie, przedsięwzięciom związanym z pozyskiwaniem gazu łupkowego, skonfrontowanie ich z ideą CSR wydaje się ze wszelkich miar zasadne.

Intencją autorów prezentowanej książki, która jest bodaj pierwszą w polskim piśmiennictwie publikacją o charakterze monograficznym poświęconą specjalnie problematyce prawnej pozyskiwania gazu ze złóż niekonwencjonalnych, było włączenie się w dyskurs naukowy na ten jakże ważki i ciągle aktualny temat. Autorzy żywią przy tym nadzieję, że przedstawione w pracy wieloaspektowe ujęcie tego zagadnienia okaże się użyteczne i inspirujące zarówno dla nauki, jak i praktyki stosowania prawa.

¹³ Ogólny przegląd prawa UE mającego wpływ na pozyskiwanie gazu z formacji łupkowych prezentuje P. Szlagowski, *Eksploracja gazu niekonwencjonalnego w świetle prawa UE: przegląd istotnego prawodawstwa*, w: I. Albrycht (red.), *Gaz...*, s. 77.