

NADZÓR I REGULACJA SEKTORA ROPY I GAZU

Mikołaj Goss

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

NADZÓR I REGULACJA SEKTORA ROPY I GAZU

Mikołaj Goss

MONOGRAFIE

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. Świadectwa 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 Gravdahl 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. Zespolecie 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 prawnoadministracyjnych 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.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 16.

ra¹⁰. W sektorach strategicznych zjawisko nadregulacji przybiera często postać nadmiernego nadzoru materialnego oraz zbyt intensywnej reglamentacji, co stanowi zaprzeczenie idei urynkowienia danego sektora. W tym kontekście należy wskazać, że polski system aktów prawnych stanowiących otoczenie działalności w sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego jest podstawą działania i źródłem kompetencji dla licznych organów państwowych i samorządowych. Wielość organów administracji zaangażowanych w proces administrowania sektorem ropy i gazu skutkuje daleko idącym zatomizowaniem nadzoru materialnego oraz istnieniem rozlicznych ograniczeń administracyjnoprawnych poza samym wymogiem uzyskania właściwej koncesji (decyzja o pozytywnym zakwalifikowaniu, decyzja inwestycyjna, decyzja zatwierdzająca plan ruchu zakładu górniczego, decyzja środowiskowa, pozwolenie wodnoprawne, przyjęcie planu gospodarowania odpadami, pozwolenie na budowę)¹¹. Ponadto *de lege lata* zauważalne jest także niedostosowanie instytucji koncesji węglowodorowej do realiów działalności w tej branży. Koncesja w aktualnym stanie prawnym wykazuje nikłą zdolność do rzeczywistego oddziaływania na działalność koncesjonariuszy, w szczególności w niedostateczny sposób dynamizuje oraz steruje procesem poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów, jak również nie daje dostatecznych podstaw do ukierunkowywania procesu wydobywania surowca z odkrytego złoża.

Powyższy stan rzeczy wynika przede wszystkim z faktu, że otoczenie prawne działalności górniczej zostało w zasadniczym stopniu stworzone w okresie, gdy możliwość występowania w Polsce bogatych złóż gazu ziemnego i ropy naftowej nie była brana na poważnie pod uwagę, a polski przemysł wydobywczy nakierowany był na wydobycie węgla kamiennego, węgla brunatnego

¹⁰ W literaturze poświęconej zagadnieniom koncentracji zwrócono uwagę, że jednym z czynników sprzyjających tworzeniu monopolu są regulacje prawne nakładające wygórowane wymogi na przedsiębiorców, którzy chcą działać na danym rynku, w szczególności w zakresie posiadania określonych zasobów, określonego poziomu kapitałowego i in. Zob. M. Dietl, K. Makowski, *Monopolizacja, demonopolizacja, niepewność*, Warszawa 2010, s. 19.

¹¹ Intensywność regulacji administracyjnoprawnej dotyczącej działalności w sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego stanowi przykład zjawiska „inflacji prawa administracyjnego”. Przez pojęcie to rozumie się „nadpodaż regulacji zewnętrznych i wewnętrznych”. Zob. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Problematyka współzależności zjawisk inflacji i kryzysu prawa administracyjnego* (w:) P.J. Suwaj (red.), *Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 17.

oraz siarki¹². Dość w tym miejscu wskazać, że Minister Środowiska jest organem właściwym w sprawie udzielania koncesji na prowadzenie działalności wydobywczej od dziesięcioleci¹³. Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do urzędów górniczych, które funkcjonują od międzywojnia¹⁴.

W niniejszej pracy będę starał się wykazać, że aktualne rozwiązania prawne przyjęte w odniesieniu do branży wydobywczej stanowią wyraz zachwiania równowagi pomiędzy celem reglamentacji państwowej, jakim jest ochrona interesu publicznego i jego realizacja, a użytymi przez ustawodawcę środkami. Za uzasadnienie funkcjonowania tak rozbudowanego systemu reglamentacyjnego służy interes publiczny, rozumiany najczęściej jako obronność, bezpieczeństwo energetyczne państwa, racjonalne gospodarowanie zasobami kopalin energetycznych, ochrona środowiska, jak również ochrona zdrowia i życia ludzi¹⁵. Jakkolwiek nie sposób odmówić słuszności zainteresowaniu ustawodawcy wdrażaniem środków prawnych zmierzających do ochrony dóbr publicznych o tak dużej doniosłości, to jednak nie można bezkrytycznie podchodzić do aktualnego sposobu realizacji tych założeń. W mojej ocenie *de lege lata* polskie przepisy zapewniają intensywną i wielopłaszczyznową ochronę interesu publicznego w ramach regulacji prawnej dedykowanej

¹² Rozwiązania regulacyjne zawarte w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.) zostały w większości przeniesione do ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 196 z późn. zm.) i dopiero w wyniku nowelizacji ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1133) uległy one głębszym przeobrażeniom, w szczególności w odniesieniu do instytucji koncesji węglowodorowej.

¹³ Przepis art. 12b ust. 2 i 3 dekretu z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 z późn. zm.) stanowił, że koncesję w odniesieniu do kopalin, których wydobywanie podlega prawu górniczemu, oraz kopalin występujących w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wydaje Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w uzgodnieniu z Ministrem Przemysłu i organami planowania przestrzennego oraz właściwymi organami samorządu terytorialnego, po zasięgnięciu opinii komisji koncesyjnej powołanej przez organ koncesyjny. Koncesje na wydobywanie kopalin niepodlegających prawu górniczemu oraz wydobywanie kopalin ze zwałów po robotach górniczych wydawał właściwy wojewoda po uzgodnieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 1922 r. w przedmiocie utworzenia Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach (Dz. U. Nr 50, poz. 444).

¹⁵ Na temat powiązania bezpieczeństwa wewnętrznego z regulacją administracyjnoprawną zob. J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym* (w:) A. Chajbrowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 19.

branży górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego. Nie jest to jednak stan równoznaczny ze stwierdzeniem przyjęcia przez ustawodawcę dobrego modelu regulacji, gdyż aktualne rozwiązania ustawowe realizują interes publiczny w ujęciu jednowymiarowym i statycznym. Tymczasem, co zdaje się umykać uwadze polskiego ustawodawcy, definiowanie interesu publicznego podlega przeobrażeniom wraz z rozwojem społecznym, gospodarczym i technologicznym oraz zmianami stosunków politycznych. Innymi słowy, interes publiczny należy postrzegać w kategoriach dynamicznych¹⁶. Rodzi to oczywistą trudność dla ustawodawcy, gdy podejmuje on określone działania legislacyjne mające na celu ochronę interesu publicznego. Regulacje te muszą bowiem w pewnym stopniu podążać za dynamiką przeobrażeń chronionego dobra¹⁷. Nie mogą one bezkrytycznie zmierzać do petryfikacji stanu rzeczy istniejącego na dzień tworzenia czy wejścia w życie danego rozwiązania regulacyjnego¹⁸.

Reasumując, aktualna niedoskonałość polskich rozwiązań administracyjno-prawnych w odniesieniu do górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego jest wynikiem wieloletnich zaniechań ustawodawczych. Ten stan rzeczy możliwy był do utrzymania w sytuacji, gdy perspektywa odkrycia zasobnych złóż gazu ziemnego była raczej mglista, a odpowiedzialność za rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów spoczywała wyłącznie na operatorze narodowym, który podlegał nadzorowi właścicielskiemu ze strony państwa. Obecne zmiany, polegające na dopuszczeniu inwestorów prywatnych do realizacji inwestycji bezpośrednich w sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego, wymuszają potrzebę zmian legislacyjnych w stosunku do regulacji istniejącej w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Intensyfikacja działalności prywatnego sektora wydobywczego przyspieszyłaby niewątpliwie osiągnięcie celów państwa w obszarze bezpieczeństwa

¹⁶ Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 139.

¹⁷ Szerzej na temat dóbr publicznych i indywidualnych A. Chajbowicz, *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone* (w:) A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 37.

¹⁸ Rozbieżności w tym zakresie są widoczne także na płaszczyźnie prawa Unii Europejskiej. Polityka energetyczna UE oraz prawodawstwo w tym zakresie wykazują brak zintegrowania spowodowany w dużej mierze rozbieżnościami w sferze rozumienia interesu publicznego przez poszczególne państwa członkowskie. W efekcie do chwili obecnej nie doszło do rzeczywistego zintegrowania polityki energetycznej w ramach Unii Europejskiej. Szerzej zob. A.J. Belohlavek, *Międzynarodowa ochrona prawna...*, s. 180 i n.

energetycznego¹⁹, jednakże obecne otoczenie prawne nie zawiera rozwiązań, które umożliwiłyby rzeczywistą dynamizację tego procesu.

W niniejszej pracy będę starał się wykazać, że aktualne rozwiązania administracyjnoprawne stanowią istotną barierę rozwoju sektora górnictwa ropy i gazu w Polsce, co jest sprzeczne z polską racją stanu. Paradoksalnie zbyt intensywna regulacja prawna, mająca na celu ochronę interesu publicznego, stanowi *per se* zagrożenie dla ochrony i realizacji tego interesu w innym jego wymiarze. Zagadnienie to nie ogranicza się jedynie do obszaru badawczego, jaki wyznacza temat niniejszej pracy. Można je obserwować na poziomie całego systemu prawa administracyjnego. Istniejący poziom intensywności reglamentacji gospodarczej jest zewnętrznym wyrazem dezaktualizacji regulacji prawnej w Polsce w stosunku do aktualnego etapu rozwoju gospodarki rynkowej w naszym kraju²⁰.

Konstatacja ta wiąże się z istnieniem dwóch przeciwstawnych kierunków zmian legislacyjnych – deregulacji (rozumianej jako ograniczenie zakresu regulacji prawnoadministracyjnej) albo „reregulacji”, a zatem uregulowania na nowo. Rozstrzygnięcie tego dylematu może nastąpić poprzez odwołanie do ugruntowanej koncepcji sterującej funkcji prawa administracyjnego, która przejawia się we wpływaniu na podmioty podporządkowane w taki sposób, aby spośród różnych zachowań wybrały te, które są uważane przez

¹⁹ Rola przedsiębiorców prywatnych w prowadzeniu działalności na rzecz zwiększania stopnia rozpoznania i wykorzystania krajowych zasobów kopalin jest tym istotniejsza, że prowadzenie działalności przez Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego jest w obecnym stanie prawnym ograniczone przede wszystkim do przypadków, gdy zachodzi konieczność zaspokojenia zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Przykładowo już w wyroku z dnia 19 października 1994 r., II SA 1002/94 (Jurysta 1995, nr 1, s. 27) NSA przyjął, że regulacja ówczesnego art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) uniemożliwia gminie prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wydobywaniu iłłów.

²⁰ Na uwagę zasługuje w tym miejscu pogląd M.A. Waligórskiego wyrażony dziesięć lat temu: „kraje słabiej rozwinięte i uboższe, a do takich należy Polska, stosują więcej ograniczeń i realizowanych w ich ramach instrumentów ekonomiczno-finansowych niż kraje najbogatsze. Środki reglamentacji administracyjnej stosowane są również w krajach o gospodarce rynkowej, i to nawet w tych, które stosują najbardziej liberalne doktryny. Chodzi jednak o to, aby były one stosowane tylko w wyjątkowych przypadkach i miały funkcję uzupełniającą”. Zob. M.A. Waligórski, *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006, s. 163.

państwo za pożądane²¹. Sterowanie poprzez regulację administracyjnoprawną może opierać się na definiowaniu wzorców zachowań wymaganych od podmiotów działających w omawianym sektorze, zaopatrzonych w odpowiednią sankcję administracyjną²². Możliwe jest także sterowanie instrumentami bardziej dolegliwymi dla adresatów, w szczególności przy wykorzystaniu takich instytucji jak nadzór materialny skorelowany z odpowiednim indywidualnym aktem reglamentacyjnym (koncesją), jak również przez poddanie danej działalności władztwu regulacyjnemu ze strony niezależnego organu regulacyjnego²³.

Obecnie nie może budzić większych kontrowersji pogląd, że w państwach opierających swój ustrój na zasadach demokratycznego państwa prawnego musi istnieć nadzór państwowy nad działami gospodarki, w ramach których podmioty prywatne prowadzą działalność o skutkach publicznych (tj. oddziaływają na interes państwa, ogółu obywateli bądź wybranych grup obywateli). Jednakże zakres oraz mechanizmy regulacji są zróżnicowane w poszczególnych państwach oraz sektorach gospodarki. Przyjęcie konkretnych rozwiązań regulacyjnych musi uwzględniać specyfikę tej branży. Inwestycje w branży wydobywczej w przeważającej mierze mają swój materialny substrat i w większości nastawione są na zwiększenie podaży surowców naturalnych. Zarówno zatem cele działania, jak i środki służące do ich realizacji mogą być precyzyjnie nadzorowane i ukierunkowywane przy wykorzystaniu odpowiednich instrumentów prawa administracyjnego.

1.1. Uzasadnienie wyboru tematu

Dotychczas w Polsce nie przeprowadzono naukowej analizy wpływu na działalność w polskim sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego ewentualnego skonsolidowania uprawnień nadzorczych w ramach jednego

²¹ E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zarys niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 127.

²² Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 26. Na temat sankcji administracyjnej zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 22.

²³ Zob. G. Majone, A. Surdej, *Regulatory Agencies in Economic Governance. The Polish Case in a Comparative Perspective*, Koszalin 2006, s. 5–9.

centralnego organu administracji, obejmującego swymi kompetencjami gospodarowanie zasobami węglowodorów oraz nadzór nad działalnością koncesjonariuszy. Nie badano także, czy nadzór materialny w obecnym kształcie jest adekwatnym instrumentem oddziaływania na sektor ropy i gazu. Niewiele opracowań doktrynalnych poświęcono koncesji węglowodorowej²⁴, zaś zupełnie brak jest analiz mających na celu wytyczenie możliwych kierunków zmian tej instytucji w celu zwiększenia jej efektywności jako instrumentu stymulującego działalność podmiotów z sektora ropy i gazu. Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego powinni podjąć wysiłek przesłedzenia i przeanalizowania polskich rozwiązań reglamentacyjnych i regulacyjnych, aby udzielić odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie, czy polskie otoczenie prawne dla sektora górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego jest prawidłowe oraz jakich ewentualnych przeobrażeń wymaga, aby efektywniej realizowało interes publiczny oraz stanowiło korzystne warunki dla rozwoju sektora. Odpowiedź na to pytanie wymaga pogłębionej analizy dogmatycznej oraz funkcjonalnej w odniesieniu do aktualnego stanu prawnego.

Projektowanie zasadniczych zmian o charakterze ustrojowym w sektorze strategicznym niewątpliwie wymaga wzięcia pod uwagę szeregu czynników, które mogą zdecydować o powodzeniu zamierzonej reformy. W tym miejscu jedynie dość ogólnie można zidentyfikować co najmniej kilka spośród wielu zagadnień, które zostaną poddane pogłębionej analizie w ramach rozważań nad prawną regulacją działalności w sektorze górnictwa ropy i gazu.

²⁴ Analizy instytucji koncesji węglowodorowej na gruncie obowiązujących przepisów dokonali m.in. M.A. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 75–98; H. Schwartz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, Wrocław 2013, s. 314; E. Olejarczyk, *Charakter prawny koncesji regulujących działalność geologiczną i górnictw* (w:) G. Dobrowolski, G. Radecki (red.), *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, Katowice 2014, s. 338; J. Grabowski, *Modele prawne koncesji geologicznych i górniczych* (w:) *Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 159; A. Lipiński, *W sprawie dopuszczalności zmiany tzw. „starych” koncesji na działalność regulowaną prawem geologicznym i górnictw*, PUG 2011, nr 12, s. 2; tenże, „Konkurencyjne” postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictw, PUG 2014, nr 2, s. 2; tenże, *W sprawie charakteru koncesji*, PiP 2004, z. 6, s. 99; tenże, *Koncesje w prawie geologicznym i górnictw*, Przegląd Geologiczny 1995, nr 10, s. 834; tenże, *Z problematyki koncesji w nowym prawie geologicznym i górnictw*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, Problemy Prawne Górnictwa 1995, nr 16–17, s. 163; tenże, *Wprowadzenie do prawa geologicznego i górnictwa*, Bytom 2003, s. 22.

Przed wszystkim należy wziąć pod uwagę niewątpliwy fakt, że węglowodory nie są jedynymi kopalinami, które występują na terytorium Polski i podlegają ograniczeniom reglamentacyjnym ze strony państwa. Zamierzenie konsolidacji kompetencji i zadań w ramach jednego organu administracji wymusza postawienie pytania o kształt zadań oraz strukturę aktualnie istniejącego systemu organów administracji geologicznej i górniczej. Ponadto konieczne jest poddanie analizie, czy sama konsolidacja uprawnień nadzorczych w ramach nowego centralnego organu administracji jest środkiem wystarczającym do usunięcia ograniczeń na drodze do dynamizacji procesu rozpoznania złóż gazu ziemnego i ropy naftowej oraz ich wydobywania. Pytanie to nie sprowadza się tylko do zagadnienia koncesji jako podstawowego instrumentu, za pomocą którego sprawowany jest nadzór nad działalnością przedsiębiorców operujących w sektorze wydobywczym. Moim zdaniem konieczne jest przeanalizowanie, czy nadzór materialny w obecnej formie, odbywający się według kryterium zgodności działalności koncesjonariusza z prawem oraz warunkami przewidzianymi w koncesji, jest rozwiązaniem prawidłowym, które rzeczywiście wpływa dodatnio na sposób, stopień i czas realizacji celu, jakiemu służy udzielanie koncesji węglowodorowej. Konieczne jest także ustalenie, jaki wpływ wywiera na sektor górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego konkurencja pomiędzy przedsiębiorstwami wydobywczymi²⁵. Zjawisko konkurencji w tym sektorze jest bowiem konsekwencją liberalizacji dostępu do działalności w tym sektorze, w wyniku której nastąpiło przydzielenie koncesji węglowodorowych liczным podmiotom prywatnym, które konkurują z operatorem narodowym oraz ze sobą nawzajem.

Rozważania prowadzone w ramach niniejszej pracy skupiać się będą na działalności podmiotów zajmujących się poszukiwaniem, rozpoznawaniem oraz wydobywaniem węglowodorów ze złóż będących podstawowymi składnikami ropy naftowej i gazu ziemnego. Analizę celowo zawężono do tej tematyki z uwagi na specyfikę górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego na tle pozostałej działalności górniczej. W pierwszej kolejności odrębność ta zaznacza się ze względu na technologię używaną w tym sektorze – znaj-

²⁵ To zagadnienie analizował A. Lipiński w odniesieniu do konkurencji na etapie postępowania koncesyjnego, nie skupiając się jednak na sektorze ropy i gazu. Szerzej A. Lipiński, „Konkurencyjne” postępowania koncesyjne..., s. 2; ponadto zob. J.A. Stefanowicz, *Problemy konkurencji w poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż – wyłączność badań w obszarach konkurencyjnych*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN 2013, nr 85, s. 309.

duże tu zastosowanie wyłącznie górnictwo otworowe (tj. wydobywanie kopalin metodą wykonywania odwiertów pionowych i/lub poziomych, w wyniku których powstają wyrobiska otworowe), w przeciwieństwie do metod wydobywania np. węgla brunatnego czy kamiennego, gdzie dominuje metoda odkrywkowa oraz górnictwo podziemne. Różnica w zakresie stosowanej technologii przekłada się na częściowo odmienne podejście prawne. W szczególności nieco mniejsze znaczenie ma nadzór nad robotami górniczymi ze strony Dyrektorów Okręgowych Urzędów Górniczych, a większą wagę przyznaje się nadzorowi ze strony organu koncesyjnego, tj. Ministra Środowiska, który sprawuje nadzór w fazie poprzedzającej wydanie koncesji (nadzór prewencyjny) oraz w stosunku do konkretnych koncesjonariuszy w toku wykonywania przez nich działalności (nadzór weryfikacyjny). Po drugie, działalność w zakresie poszukiwania rozpoznawania oraz wydobywania węglowodorów ze złóż podlega szczegółowej regulacji w prawie unijnym, w przeciwieństwie do pozostałych typów górnictwa. Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność w tej branży jest 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)²⁶. Wpływ tej dyrektywy na prawodawstwo krajowe zostanie omówiony w dalszej części pracy. Dość wskazać, że w istotnym stopniu ukierunkowała ona zmiany prawodawcze, które znalazły swój wyraz w prawie geologicznym i górniczym z 2011 r. Po trzecie, w ustawie z 2011 r. działalność w sektorze górnictwa węglowodorów została poddana częściowo odmiennej regulacji niż inne typy działalności górniczej. Koncesjonowanie tej działalności wyodrębniono w rozdziale 3 w ramach działu III²⁷ („Koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż”). Odrębność problematyki prawnej działalności w branży górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego jest zatem wyraźnie zarysowana w podstawowych aktach prawnych regulujących działalność górniczą zarówno w Polsce, jak i na szczeblu prawodawstwa unijnego.

²⁶ W literaturze oraz w dalszej części niniejszej pracy określana jako dyrektywa węglowodorowa.

²⁷ Powyższe uwagi odnoszą się do stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2015 r., tj. po wejściu w życie ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 lipca 2014 r.

Po czwarte wreszcie, w ustawodawstwach państw wyselekcjonowanych przeze mnie do szczegółowej analizy prawnoporównawczej dokonanej w rozdziale 4 niniejszej pracy górnictwo ropy naftowej i gazu ziemnego cechuje się w znacznym stopniu prawną autonomią, co przejawia się w uregulowaniu tej działalności w odrębnych aktach prawnych oraz podporządkowaniu nadzorowi regulacyjnemu ze strony wyodrębnionych organizacyjnie organów administracji. Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że w literaturze zagranicznej występuje termin „prawo ropy i gazu” (ang. *oil & gas law*) jako nazwa dla samodzielnej dziedziny prawa energetycznego²⁸, której przedmiotem jest działalność przedsiębiorstw operujących w branży górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego. Uważam, że najwyższa już pora na przeniesienie tego pojęcia do polskiej literatury prawniczej.

Należy uczynić wzmiankę, iż skupienie się przeze mnie na tematyce górnictwa ropy i gazu nie oznacza, że niniejsza praca będzie pozbawiona elementów interesujących z punktu widzenia ogólnego prawa administracyjnego. Przeciwnie, część z zagadnień omówionych i poddanych analizie w ramach niniejszej pracy ma znaczenie dla całego systemu prawa administracyjnego. W szczególności dotyczy to zagadnień takich jak funkcje państwa i jego organów, interes publiczny, publiczne prawa podmiotowe oraz instrumenty służące do wykonywania przez państwo nadzoru materialnego nad wybranymi sektorami gospodarki.

1.2. Aktualny stan nauki

Dokonanie naukowej analizy prawnej regulacji działalności w sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego wiąże się ściśle z zagadnieniami, które były już przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.

Podstawową płaszczyzną, na której prowadzona będzie analiza rozwiązań administracyjnego prawa materialnego w zakresie górnictwa ropy naftowej

²⁸ Rozumienie tego pojęcia nie jest jednolite. W prawodawstwie amerykańskim przez pojęcie *oil & gas law* rozumie się prawną regulację zagadnienia nabywania własności oraz innych praw majątkowych do złóż ropy naftowej i gazu ziemnego, a zatem sfery prawa prywatnego. Termin *oil & gas law* na gruncie europejskim odnosi się do regulacji prawa gospodarczego publicznego poświęconej działalności w sektorze ropy naftowej i gazu ziemnego.

i gazu ziemnego, jest zagadnienie interesu publicznego, gdyż stanowi on przesłankę, warunek i cel działania organów administracji geologicznej i nadzoru górniczego, podobnie jak ma to miejsce w przypadku wszystkich organów administracji publicznej²⁹. Pojęcie to, niezależnie od zmian ustrojowych, jest przedmiotem badań naukowych od dziesięcioleci³⁰ i doczekało się licznych opracowań³¹, zwłaszcza w okresie ostatnich kilkunastu lat³². Tematyka ta była rozpatrywana zarówno w ramach badań nad istotą administracji publicznej³³, przesłankami rozstrzygnięć organów administracji o charakterze uznaniowym³⁴ czy przesłankami ograniczania interesu indywidualnego, w tym praw i wolności obywatelskich, takich jak własność, wolność gospodarcza³⁵, oraz przesłankami ograniczania interesu grupowego³⁶. To niesłabnące zainteresowanie nauki prawa administracyjnego zagadnieniem interesu publicznego zostało dobrze odzwierciedlone i uzasadnione

²⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 91.

³⁰ E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym (praca czytana w r. 1929 na posiedzeniu sekcji studiów nad techniką ustawodawczą Polskiego Instytutu Prawa Administracyjnego im. Kazimierza Wielkiego)*, Warszawa 1932, s. 65 i n.; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, s. 213.

³¹ M. Wierzbowski (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 11; Z. Duniewska (w:) M. Stahl (red.), *Materiałne prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2002, s. 11–13.

³² M. Stahl, *Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne* (w:) M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 76 i n.; J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym* (w:) A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009; R. Sobański, *Dobro zasadą i racją bytu administracji* (w:) L. Zacharko, G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008; M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006*, Warszawa 2007.

³³ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 20–23; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 32; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 25–26.

³⁴ J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym* (w:) A. Błaś (red.), *Przegląd prawa i administracji*, Wrocław 1997, s. 127 i n.; J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 203 i n.

³⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007; S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne* (w:) M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.

³⁶ H. Kisiłowska, *Shifting Challenges of Public Administration During the Economic and Financial Crisis* (w:) R. Kattel, W. Mikulowski, B.G. Peters (eds.), *Public Administration in Times of Crisis*, Bratislava 2011, s. 27.

w monografii M. Wyrzykowskiego³⁷, w której autor stwierdził istnienie konieczności „ciągłej redefinicji, analizy i nieustannie nowego wartościowania”³⁸ pojęcia interesu publicznego (społecznego). Uwaga ta jest szczególnie trafna i aktualna dla sektora górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego, którego specyfika polega na współwystępowaniu licznych dóbr publicznych leżących w zakresie interesu publicznego, wymagających od organów państwa prowadzenia działań ochronnych i stymulacyjnych. Rola ta jest niezwykle trudna, gdyż wartości powierzone przez ustawodawcę ochronie ze strony organów administracji są niejednokrotnie sprzeczne. Konflikty te wymuszają pojmowanie interesu publicznego w kategoriach dynamicznych i wielowymiarowych, gdyż tylko takie podejście umożliwia organom administracji sprostanie wyzwaniom, jakie niesie za sobą rozwój sektora górnictwa ropy naftowej i gazu w Polsce.

Z uwagi na to, że działalność w sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego jest poddana ograniczeniom reglamentacyjnym³⁹, istotne znaczenie dla kierunków i zakresu dokonywanej analizy mieć będzie dorobek nauki prawa administracyjnego w odniesieniu do zagadnienia reglamentacyjnej funkcji państwa⁴⁰, nierozłącznie występującego w korelacji z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej⁴¹. Reglamentacja gospodarcza jest typową funkcją państwa wykonywaną w realiach gospodarki wolnorynkowej⁴². Powiązanie reglamentacji gospodarczej z gospodarką wolnorynkową ma w li-

³⁷ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

³⁸ Tamże, s. 37.

³⁹ T. Kocowski, *Akty bieżące nadzoru reglamentacyjnego* (w:) L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007.

⁴⁰ M. Waligórski, *Reglamentacja działalności gospodarczej a ochrona praw jednostki* (w:) Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998, s. 69 i n.; A. Powalowski, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej* (w:) A. Powalowski, S. Koroluk, *Podejmowanie działalności gospodarczej w świetle regulacji prawnych*, Bydgoszcz–Gdańsk 2005, s. 100; S. Koroluk, *Reglamentacja działalności gospodarczej* (w:) A. Powalowski (red.), *Leksykon prawa gospodarczego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 230.

⁴¹ K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009.

⁴² M. Tabernacka, *Problem wpływu działań o charakterze reglamentacyjnym, podejmowanych przez organy publiczne, na ekonomiczne realia funkcjonowania adresatów tych działań* (w:) M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 46–48.

teraturze prawa administracyjnego długą tradycję. Świadczy o tym chociażby fakt, że w opracowaniach okresu komunistycznego zagadnieniu reglamentacji gospodarczej poświęcano uwagę przy ilustrowaniu funkcji państwa burżuazyjnego⁴³.

Zagadnienie reglamentacji działalności gospodarczej wiąże się ściśle z pojęciem nadzoru materialnego⁴⁴. Nadzór materialny nad działalnością w dziedzinie górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego jest uwarunkowany zarówno względami bezpieczeństwa państwa, jak i ochroną środowiska, racjonalną gospodarką złożową oraz wpływem na bezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi⁴⁵. Tak wielowymiarowe, faktyczne i potencjalne oddziaływanie na istotne dobra publiczne ze strony górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego poskutkowało poddaniem tej działalności intensywnemu nadzorowi materialnemu. Podstawowym instrumentem służącym do wykonywania nadzoru materialnego nad sektorem górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego jest koncesja odpowiedniego typu⁴⁶. Instytucja koncesji (lub jej odpowiedniki) ma duże znaczenie dla prawnej regulacji działalności w sektorze ropy i gazu w większości krajów świata, koncesjonowanie działalności w dziedzinie górnictwa ma bowiem długą tradycję zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich. Wydanie decyzji koncesyjnej odbywa się na podstawie

⁴³ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński (w:) *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 17; Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 83–84; K. Strzyczkowski, *Publicznoprawna reglamentacja działalności gospodarczej* (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 301 i n.

⁴⁴ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995; S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (w:) M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 93; F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Les limites de la surveillance administrative dans le droit administratif materiel* (w:) J. Niczyporuk (ed.), *Les problemes theoriques de la science administrative*, Bruxelles–Paris 2012, s. 169; M. Stahl, *Akty nadzoru jako prawna forma działania administracji* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 336; A. Powałowski, *Reglamentacja podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej* (w:) J. Ciechanowicz-McLean, A. Powałowski, *Prawo gospodarcze publiczne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 272.

⁴⁵ R. Sowiński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 38–46.

⁴⁶ M.A. Waligórski, *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009; tenże, *Działalność gospodarcza...*, s. 165–183.

przesłanek uznaniowych przewidzianych w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze z 2011 r. oraz ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)⁴⁷. Zagadnieniu koncesjonowania działalności gospodarczej poświęcono w literaturze prawa administracyjnego sporo uwagi⁴⁸.

Podobnie jak zagadnienie koncesjonowania działalności gospodarczej także uznanie administracyjne zostało szeroko opisane w literaturze prawa administracyjnego zarówno polskiej⁴⁹, jak i zagranicznej⁵⁰, i do chwili obecnej, mimo oczywistych trudności w zakresie kontroli legalności aktów uznaniowych, jest wykorzystywane w tych przypadkach, gdy konieczne jest wyposażenie organu administracji w możliwość elastycznego działania, cytując J. Zimmermanna, w zakresie „wyboru konsekwencji prawnych wydawanego aktu administracyjnego”⁵¹. Instytucja uznania administracyjnego będzie wielokrotnie poruszana w ramach niniejszej pracy, szczególnie w kontekście jego roli w tworzeniu nowatorskich mechanizmów oddziaływania na działalność gospodarczą w niektórych sektorach, nazywanych w literaturze prawa administracyjnego regulacją sektorową⁵².

⁴⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *The Role of the Minister of Environment in Shale Gas Concession* (w:) *Assessment of Legal Model of Environmental Protection in Poland and Slovakia*, Kosice 2013.

⁴⁸ S. Hoc, *Podstawy prawa działalności gospodarczej oraz Prawa przedsiębiorstw państwowych* (w:) M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2008, który charakteryzuje koncesję jako instrument ograniczający wolną konkurencję; K. Strzyczkowski, *Publicznoprawna regulamentacja...*, s. 301 i n.

⁴⁹ M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998; J. Filipek, *W sprawie uznania administracyjnego* (w:) A. Błaś (red.), *Przegląd prawa...*, s. 47–52; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 240–242; tenże, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959; M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 47–70.

⁵⁰ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1992; R. Laun, *Das freie Ermessen und seinen Grenzen*, Leipzig–Wien 1910, s. 199, cyt. za: A. Błaś, J. Jendrośka, *Granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej* (w:) Z. Niewiadomski i in. (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 80–88; E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 260–266.

⁵¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 204.

⁵² W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 16; tenże, *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, PiP 2005, z. 8, s. 37; G. Majone,

W piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego do tej pory pomijano zagadnienie modelu regulacji branży górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego, zajmując się bądź to poszczególnymi jej aspektami (np. koncesjonowanie⁵³, nadzór górniczy⁵⁴, instrumenty ochrony środowiska naturalnego w procesie wydobywania węglowodorów⁵⁵ i in.), bądź też koncentrując się na komentowaniu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze z 2011 r.⁵⁶, a zatem siłą rzeczy model regulacyjny był jednym z wielu zagadnień, które podlegały analizie. Analiza ta dokonywana była na płaszczyźnie funkcjonalnej oraz ustrojowej i nie była ukierunkowana na poszukiwanie optymalnych rozwiązań ustrojowych, a raczej stawiała sobie za cel wyjaśnienie aktualnego stanu prawnego.

Dotychczas w Polsce nie dokonano naukowej analizy wpływu na działalność w polskim sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego ewentualnego skonsolidowania uprawnień nadzorczych w ramach jednego centralnego organu administracji, obejmującego swymi kompetencjami gospodarowanie zasobami węglowodorów, nadzór nad działalnością poszczególnych koncesjonariuszy oraz całym sektorem górnictwa ropy i gazu. Nie analizowano także, czy jest możliwe i celowe uzupełnienie lub przekształcenie aktualnych rozwiązań prawnych w dziedzinie form i celów nadzoru materialnego nad działalnością w sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego. W tym ostatnim aspekcie w szczególności chodziłoby o zmiany wzorowane na tzw. regulacji sektorowej⁵⁷.

A. Surdej, *Regulatory Agencies...*, s. 5–9; B. Nowak, *Energy Market Regulation and its Impact on Energy Security*, PUG 2014, nr 2.

⁵³ R. Mikosz, *Granice koncesjonowania działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2009, nr 2, s. 39.

⁵⁴ S. Kurek, *Nadzór górniczy nad poszukiwaniem „gazu łupkowego” na Lubelszczyźnie*, http://www.lubelskie.pl/img/userfiles/files/PDF/Rolnictwo/lupki_prezentacje_2012/Prezentacja_Dyr.pdf (dostęp: 6.12.2014).

⁵⁵ J. Ciechanowicz McLean, *Prawnośrodowiskowe uwarunkowania wydobywania gazu łupkowego w Polsce*, Gdańskie Studia Prawnicze 2012, t. XXVIII.

⁵⁶ H. Schwartz, *Prawo geologiczne...*; A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003.

⁵⁷ Pojęcie zaproponowane przez W. Hoffa w powołanej powyżej monografii *Prawny model regulacji sektorowej*; zob. także M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 14. Na temat regulacji energetyki zob. M. Pawełczyk, *Prawo energetyczne* (w:) A. Powałowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 10.

Analiza ta jest w mojej ocenie potrzebna, gdyż aktualny stan polskich rozwiązań prawnoadministracyjnych w odniesieniu do sektora górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego jest niezadowolający. Obecne rozwiązania prawne w tym zakresie stanowią wyraz zachwiania równowagi pomiędzy celem reglamentacji gospodarczej, jakim jest ochrona interesu publicznego, a użytymi przez ustawodawcę środkami. Daleko idące zatomizowanie nadzoru nad sektorem górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego (nadzór materialny ze strony kilku organów administracji), wielość ograniczeń administracyjno-prawnych obowiązujących poza wymogiem uzyskania właściwej koncesji, niedostosowanie instytucji koncesji węglowodorowej do realiów działalności w tej branży oraz potrzeby dynamizacji procesu rozpoznania i wydobywania krajowych zasobów węglowodorów to podstawowe wady polskiego otoczenia prawnego działalności w sektorze górnictwa węglowodorów.

W ramach wniosków *de lege ferenda*, które zamieszczone zostały w rozdziale 5 niniejszej pracy, przedstawię swoją koncepcję przebudowy otoczenia prawnego działalności w sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego, opierając się na zdefiniowanych problemach aktualnego stanu prawnego oraz wnioskach wynikających z analizy prawnoporównawczej.

1.3. Cel oraz układ pracy

Analiza polskiego modelu regulacji działalności w sektorze górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego musi zostać dokonana na co najmniej kilku polach badawczych.

Przed wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, czy system organów administracji biorących udział w procedurach administracyjnych towarzyszących górnictwu otworowemu, przyjęty w prawie geologicznym i górniczym z 1994 r. i przeniesiony do ustawy z 2011 r., funkcjonuje w sposób odpowiedni. Ocena funkcjonalna musi uwzględniać zagadnienie adekwatności rozwiązań ustrojowych do aktualnych potrzeb sektora oraz ich efektywności w stosunku do podstawowego celu funkcjonowania organów administracji, jakim jest interes publiczny. W tym kontekście konieczne będzie wskazanie konkretnych wartości merytorycznych, które zgrupowane są w ramach kategorii interesu publicznego, a następnie zbadanie, czy obowią-

zujący model ustrojowy organów administracji geologicznej i górniczej sprzyja należytej ochronie tych wartości.

W dalszej kolejności trzeba zastanowić się nad tym, jakie mechanizmy nadzorczo-regulacyjne znajdujące się w ramach kompetencji właściwych organów funkcjonują w polskim prawie w odniesieniu do górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego. Następnie należy zbadać, czy poziom intensywności tej regulacji jest uzasadniony w kontekście standardów konstytucyjnych oraz tendencji globalnych, które w zasadniczym stopniu ukierunkowane są na zwiększenie efektywności funkcjonowania systemów administracyjnych, osiąganego dzięki zorientowaniu działania administracji na misję (ang. *mission-driven government*) i rezultaty (ang. *result-oriented government*), działania w poszanowaniu interesów klientów organów administracji (ang. *customer-driven government*)⁵⁸. Podejście to, nazywane nowym zarządzaniem publicznym (ang. *New Public Management*), wypracowane w doktrynie zagranicznej i twórczo przeniesione na grunt polski⁵⁹, znajdzie szerokie zastosowanie w dalszych rozważaniach w ramach niniejszej pracy, w szczególności do formułowania wniosków *de lege ferenda* w rozdziale 5.

Po trzecie, celowe jest odniesienie polskiego modelu regulacji górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego do rozwiązań stosowanych w krajach, gdzie przemysł ten funkcjonuje od dziesięcioleci. Porównanie takie może przynieść cenne wnioski *de lege ferenda*, choć oczywiście nie może być raczej mowy o pełnej recepcji rozwiązań zagranicznych, a jedynie pewnym ukierunkowaniu polskiej myśli legislacyjnej.

Punktem wyjścia do analizy polskich rozwiązań regulacyjnych dotyczących branży wydobywczej jest omówienie roli interesu publicznego w prawie

⁵⁸ J.E. Lane, *Public Sector Reform in the Nordic Countries* (w:) J.E. Lane (ed.), *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*, London–Thousand Oaks–New Delhi 1997. Szerzej na temat przydatności koncepcji *New Public Management* do konstruowania wniosków na temat modelu regulacyjnego dla sektora górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego zob. rozdział 5 niniejszej pracy.

⁵⁹ W polskiej literaturze przedmiotu problemem publicznej partycypacji zajmował się m.in. H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej* (w:) A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i Europie*, Warszawa 2010, s. 28.

administracyjnym jako podstawowej przesłanki funkcjonowania aparatu administracyjnego. Następnie dokonana zostanie analiza podstawowych funkcji państwa, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji policyjnej, reglamentacyjnej i regulacyjnej, na tle konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej. Zagadnienia te omówiono w kontekście interesu publicznego, którego znaczenie zostanie przybliżone w pierwszej części rozdziału 2. W rozdziale tym podjęto także próbę przybliżenia wybranych dóbr publicznych, które podlegają ochronie w wyniku reglamentacji działalności gospodarczej, w wyniku czego pojęcie interesu publicznego zostanie doprecyzowane. Na gruncie wniosków wynikających z tej analizy zbadano funkcję interesu publicznego jako przesłanki dopuszczalności oraz intensywności ingerencji państwa w wolności ekonomiczne obywateli. Problematyka ta stanowi oś konstrukcyjną rozdziału 2 monografii. W jego ramach podjęto także próbę zbadania wzajemnej relacji pomiędzy terminami: „reglamentacja”, „regulacja” i „nadzór materialny”, co stanowi pierwszy istotny problem prawny. Konsekwencją tej analizy jest wyróżnienie funkcji regulacyjnej jako odrębnej funkcji wykonywanej przez państwo za pośrednictwem swego aparatu administracyjnego oraz zakwalifikowanie nadzoru wykonywanego przez organy regulacyjne do katalogu mechanizmów (środków) regulacyjnych. Analizą objęto też charakter tego nadzoru w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy nadzór regulacyjny stanowi odmianę nadzoru materialnego, czy też wykazuje od tego ostatniego pewne odrębności. Następnie omówiono mechanizmy reglamentacyjne, w tym koncesje i zezwolenia administracyjne. Analiza tych zagadnień będzie okazją do bliższego zbadania charakteru prawnego koncesji jako szczególnego typu złożonych zezwoleń administracyjnych. Zagadnienie to stanowi drugi problem prawny analizowany w ramach niniejszej pracy.

W rozdziale 3 prześlędzono rozwiązania regulacyjne i reglamentacyjne przewidziane w aktualnym stanie prawnym w odniesieniu do branży górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego. Analiza ta jest oparta na założeniach teoretycznych oraz wnioskach przyjętych w rozdziale 2. W pierwszej kolejności dokonana została próba kwalifikacji celów stawianych przez ustawodawcę prawnej regulacji sektora górnictwa węglowodorów na tle celu publicznego realizowanego przez koncesjonariuszy w wyniku rozpoznawania i eksploatacji krajowych zasobów węglowodorów. Klasyfikacja dóbr merytorycznych ma w założeniu wykazać szereg implikacji prawnych wynikają-

cych z faktu, że działalność wydobywcza nosi cechy inwestycji celu publicznego, stanowiąc istotny instrument wdrażania strategii bezpieczeństwa energetycznego państwa. Cele koncesji węglowodorowych, zasadniczo określone w treści decyzji koncesyjnych jako działania przedsiębrane dla udokumentowania złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz eksploatacji udokumentowanych złóż kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa, przeanalizowano na tle zdefiniowanego w rozdziale 2 interesu publicznego. Pojęcie interesu publicznego zostało przy tym poddane ponownej pogłębionej analizie, tym razem z uwzględnieniem specyfiki sektora węglowodorowego, kształtowanej przez takie czynniki, jak bezpieczeństwo państwa ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa energetycznego, zasada racjonalnej gospodarki kopalinami, ochrona środowiska i zrównoważony rozwój. W ramach tezy, że działalność w dziedzinie górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego stanowi inwestycję realizującą cel publiczny, wykazano, że udzielenie koncesji węglowodorowej jest wynikiem stwierdzenia przez organ braku przesłanek negatywnych, w tym braku zagrożenia dla interesu publicznego, oraz istnienia przesłanki pozytywnej, w myśl której działalność koncesjonariusza stanowić będzie realizację interesu publicznego w sposób zgodny ze strategią bezpieczeństwa energetycznego państwa. Interes publiczny ma zatem pełnić nie tylko rolę przesłanki negatywnej udzielenia koncesji, ale ulega swoistemu spolaryzowaniu, stając się przesłanką pozytywną, której spełnienie skutkuje udzieleniem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie węglowodorów. Zagadnienia z tym związane tworzą trzeci istotny problem badawczy analizowany w ramach niniejszej pracy. Przy opisie wskazanego sprzężenia zwrotnego pomiędzy koncesją węglowodorową a realizacją celu publicznego i jego jednoczesną ochroną wykazano, że w obrębie decyzji koncesyjnej wyodrębnić można element konsensu pomiędzy organem regulacyjnym a koncesjonariuszem, w ramach którego organ przyjmuje ofertę koncesjonariusza obejmującą model i harmonogram prowadzenia prac poszukiwawczo-rozpoznawczych lub wydobywczych, traktując tę ofertę jako właściwy sposób realizacji zadania publicznego przez podmiot prywatny. Zagadnienie charakteru prawnego koncesji węglowodorowych stanowi czwarty istotny problem prawny rozwinęty w książce. W rozdziale 3 omówiono poszczególne mechanizmy reglamentacji przyjęte w polskim prawie w odniesieniu do branży górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego, w tym koncesja węglowodorowa traktowana jako szczególnie typ zezwolenia administracyjnego złożonego o charakterze dyspensy admi-

nistracyjnej, a ponadto decyzja o pozytywnym zakwalifikowaniu do udziału w postępowaniu przetargowym, nadzór nad projektem robót geologicznych, decyzja inwestycyjna oraz plan ruchu zakładu górniczego.

Elementem spajającym rozważania z rozdziałów 2 i 3 jest analiza stopnia uciążliwości polskich rozwiązań regulacyjnych i reglamentacyjnych przewidzianych dla górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego oraz najważniejszych problemów systemowych objawiających się w wyniku przyjętej przez ustawodawcę koncepcji ustroju i funkcji aparatu administracyjnego działającego w odniesieniu do przedmiotowego sektora.

W rozdziale 4 przeprowadzono analizę prawnoporównawczą zmierzającą do prześledzenia rozwiązań regulacyjnych funkcjonujących w odniesieniu do górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych oraz Norwegii. Wybór tych konkretnych systemów prawnych podyktowany został faktem, że dominuje w nich koncepcja skonsolidowanego nadzoru regulacyjnego nad branżą górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego. Tamtejsze organy mają charakter wyspecjalizowany i obejmują zakres swojego działania wyłącznie górnictwo węglowodorów. Organy te posiadają status publicznych regulatorów, których działalność ukierunkowana jest zasadniczo na zwiększanie stopnia rozpoznania i wykorzystania krajowych zasobów węglowodorów. Ten nadrzędny cel, traktowany jako główny element misji organów regulacyjnych, realizowany jest z uwzględnieniem kwestii takich jak: racjonalna gospodarka złożami, przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom rynkowym, w tym nadpodaży surowca, stymulowanie współdziałania pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorcami w celu niwelowania negatywnych skutków konkurencji pomiędzy nimi oraz obniżania kosztów prowadzenia działalności. Na dobór krajów przyjętych do analizy prawnoporównawczej wpływ miało także ukierunkowanie Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych oraz Norwegii na prowadzenie gospodarki surowcowej, tj. uczynienie z sektora wydobywczego istotnego czynnika warunkującego stabilny rozwój społeczno-gospodarczy tych państw.

W rozdziale 5 podjęta została próba wskazania możliwych zmian polskich rozwiązań systemowych w celu usprawnienia procedur towarzyszących prowadzeniu inwestycji w sektorze wydobywania ropy i gazu. W tym zakresie wysunięto tezę, że efektywność rozwiązań regulacyjnych może zostać wydat-

nie podniesiona w wyniku wprowadzenia modelu skonsolidowanego nadzoru nad sektorem górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego. Zmiana ta powinna obejmować utworzenie nowego centralnego organu administracji o cechach organu regulacyjnego, wyposażonego zarówno w kompetencje z zakresu tradycyjnie pojmowanej reglamentacji, jak i nowe, nieznane dotąd w obrębie prawnej regulacji dla tego sektora zadania i kompetencje typowo regulacyjne. Te ostatnie cechować się winny znacznym stopniem uznaniowości w doborze środków prawnych zmierzających do realizacji zasadniczego celu działania nowego organu regulacyjnego w postaci zwiększenia stopnia rozpoznania i wykorzystywania krajowych zasobów węglowodorów. Nowy organ regulacyjny powinien być współodpowiedzialny za realizację krajowej strategii bezpieczeństwa energetycznego i realizować swoją misję przy wykorzystaniu koncesjonariuszy koncesji węglowodorowych, ukierunkowujących ich działalność za sprawą odpowiedniego doboru środków regulacyjnych. W ramach prawnych metod działania regulatora istotną rolę muszą odgrywać instrumenty negocjacyjne, wykorzystywane w szczególności do odpowiedniego ukierunkowywania strategii poszukiwawczo-rozpoznawczych i wydobywczych.

W związku z zarysowanymi powyżej problemami prawnymi oraz zagadnieniami naukowymi prezentowana książka podporządkowana będzie następującym tezom:

1. Aktualne rozwiązania w zakresie ustroju i funkcjonowania organów sprawujących nadzór materialny w odniesieniu do przedsiębiorców działających w branży górnictwa ropy naftowej i gazu ziemnego są nieefektywne i nieproporcjonalne w stosunku do celów ich ustanowienia, w wyniku czego stanowią wyraz ograniczenia wolności działalności gospodarczej w branży wydobywczej ponad poziom dopuszczalny w świetle Konstytucji RP w ramach słusznej ochrony ważnego interesu publicznego.
2. Działalność w zakresie poszukiwania i rozpoznawania oraz wydobywania węglowodorów, prowadzona na podstawie i w granicach prawa, stanowi realizację celu publicznego, tak więc powinna być traktowana preferencyjnie w ramach działalności aparatu administracyjnego. Prawdłowo ukierunkowana i nadzorowana działalność podmiotów z sektora ropy naftowej i gazu ziemnego ma stanowić podstawowy instrument realizacji strategii bezpieczeństwa energetycznego państwa. Rolą organów admi-