



Pobór i przekazywanie próbek geologicznych w nowelizacji ustawy Prawo geologiczne i górnicze

Krzysztof Kowalik¹, Krzysztof Jackowski¹



K. Kowalik



K. Jackowski

On collecting and transferring of geological samples in the amendment of Geological and Mining Law of July 11, 2014. Prz. Geol., 62: 782–785.

Abstract: Geological samples (including core samples) are an important part of the geological information. They are transferred to the state geological service by the concession holder as part of his obligations under the concession for prospecting and exploration of mineral resources. The efficient system of collecting and transferring the samples to the competent authorities is crucial both in terms of revenue of the Treasury and the proper conduct of geological policy. Therefore the whole procedure requires a particularly prudent regulation. The article examines the provisions of the current law in this field and presents new regulations laid down in the amendment of Geological and Mining law entering into force on 1 January 2015, with an emphasis on the question of geological samples in the concession for prospecting, exploration and production of hydrocarbons.

Keywords: geological samples, core samples, Geological and Mining Law, hydrocarbons, prospecting, concession

Próbki geologiczne (w tym rdzenie wiertnicze) stanowią istotną część informacji geologicznej przekazywanej przez przedsiębiorcę w ramach realizacji obowiązków wynikających z koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin².

Kwestia sprawnie działającego systemu poboru i przekazywania właściwym organom próbek geologicznych jest kluczowa zarówno z punktu widzenia dochodów Skarbu Państwa, jak i właściwego prowadzenia polityki geologicznej oraz gromadzenia informacji geologicznej.

Próbki geologiczne mają swoją wysoką cenę rynkową³. Korzystanie przez przedsiębiorcę do celów wydobywczych z informacji geologicznej (w tym w szczególności z próbek), do której prawa przysługują Skarbowi Państwa, jest każdorazowo regulowane przez umowę, za wynagrodzeniem⁴. Wynagrodzenie to stanowi dochód Skarbu Państwa.

Z kolei na gruncie celów polityki geologicznej, pozyskana na podstawie analizy, m.in. próbek, rzeczywista wiedza o budowie geologicznej kraju mogłaby się przyczynić np. do wsparcia przez państwo szybszego wypracowania optymalnej technologii pozyskiwania gazu ze złóż niekonwencjonalnych. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy strategię poszczególnych przedsiębiorców wykonujących koncesje poszukiwawczo-rozpoznawcze niekoniecznie muszą się pokrywać z interesem państwa w tej dziedzinie⁵.

Ponadto, wiedza uzyskana na podstawie analizy przekazywanych próbek może również ułatwić organowi koncesyjnemu optymalny wybór obszarów na przyszłe przetargi na koncesje węglowodorowe. Zgodnie z nowym systemem koncesjonowania tej działalności, wprowadzanym przez nowelizację, wybór tych obszarów odbywa się na podstawie corocznej oceny perspektywiczności geologicznej obszaru

¹ Departament Nadzoru Geologicznego, Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa; krzysztof.kowalik@mos.gov.pl, krzysztof.jackowski@mos.gov.pl.

² Jak wynika z definicji, zawartej w art. 6 ust. 1 pkt. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Pgg), informacją geologiczną są dane geologiczne, które są uzyskiwane w wyniku prowadzonych prac geologicznych, a więc zarówno prac geofizycznych (np. sejsmiki), jak i robót wiertniczych. Próbki geologiczne są kategorią węższą, są bowiem uzyskiwane tylko w wyniku prowadzenia robót wiertniczych. W praktyce próbki, to wycinek struktury geologicznej, który przedsiębiorca uzyskuje w celu zbadania perspektywiczności obszaru. Obecnie zarówno dane jak i próbki geologiczne wraz z wynikami ich przetworzenia i interpretacji, a więc także wszelkich informacji, które przedsiębiorca uzyskuje w wyniku prowadzonych badań stanowią informację geologiczną.

³ Por. np. <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,379830,500-km-rdzeni-w-zasobach-panstwowego-instytutu-geologicznego.html>.

⁴ Od momentu transformacji ustrojowej, informacja geologiczna na terenie Polski jest pozyskiwana praktycznie wyłącznie przez przedsiębiorców i operatorów. Ze względu na ograniczenia budżetowe zrezygnowano bowiem z prowadzenia prac poszukiwawczych i pozyskiwania informacji geologicznej przez państwo. W związku z tym, aby prace w ogóle były prowadzone, system przewiduje swego rodzaju *trade-off*. Ryzyko poszukiwań geologicznych i związane z tym koszty operacyjne, ponosi przedsiębiorca. Skarb Państwa nie płaci za te badania ani nie ponosi ich ryzyka. Jeśli dojdzie do pozyskania informacji geologicznej, prawa do niej przysługują Skarbowi Państwa. Są one jednak czasowo ograniczone przez przyznanie podmiotowi, który poniósł koszt prowadzonych prac (i uzyskał informację geologiczną), wyłączności do korzystania z nich przez 5 lat od wygaśnięcia decyzji, na podstawie której zostały one wytworzone. Takie rozwiązanie stanowi swoiste ustawowe „wynagrodzenie” za podjęcie ryzyka poszukiwań. Por. również Schwarz (2012, s. 143), który wskazuje, że przepis art. 15 Pgg ustanawiający prawo pierwszeństwa do zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego ma stanowić gwarancję pozyskania tytułu prawnego do prowadzenia wydobywania kopaliny dla osób, które finansują poszukiwanie i rozpoznawanie złóż.

⁵ Na potencjalną rozbieżność pomiędzy interesem państwa polegającym na maksymalnym rozpoznaniu budowy geologicznej kraju a partykularnym interesem biznesowym, jako uzasadnienie obowiązków przedsiębiorcy związanych z przekazywaniem informacji geologicznej właściwym organom administracji geologicznej, wskazuje Schwarz, *op.cit.*, s. 445.

kraju, dokonywanej przez organ koncesyjny we współpracy z państwową służbą geologiczną (art. 49f ust. 3 ustawy Pgg w nowym brzmieniu). Uzyskiwana sukcesywnie informacja geologiczna może stanowić wartościowy wkład w opracowanie powyższej analizy, co z kolei pozwoli organowi na wybranie do przetargów najlepszych obszarów⁶, podnosząc atrakcyjność przetargu i przyciągając oferentów z najlepszymi ofertami.

Próbki są szczególnym rodzajem informacji geologicznej. Ich specyfika polega na tym, że równocześnie są informacją geologiczną oraz jej materialnym substratem (danych geologicznych) i, jako ów materialny substrat, podlegają zużyciu (zniszczeniu) z powodu dostępu do zawartych w nich danych. Jakość tych danych zależy od jakości próbki, stąd konieczność właściwego przechowywania próbek w celu zabezpieczenia przed utratą danych, które w sobie zawierają (wietrzenie, rozhermetyzowanie, kruszenie itp.).

Ponadto specyficzną cechą procesu przekazywania próbek jest fakt, że to przedsiębiorca dokonuje poboru i fizycznego podziału próbek, z których część analizuje we własnym zakresie, a część przekazuje Skarbowi Państwa.

Z powyższych powodów pobór i sprawne przekazywanie próbek państwowej służbie geologicznej (działającej pod nadzorem Ministra Środowiska) wymaga ukształtowania szczególnie rozważnych regulacji prawnych.

Niniejszy artykuł przedstawia krytyczną analizę przepisów obecnej ustawy oraz nowe regulacje w zakresie poboru i przekazywania próbek zawarte we wchodzącej w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. nowelizacji Pgg.

POBÓR I PRZEKAZYWANIE PRÓBEK – OBECNE REGULACJE

Pobór próbek

Obecnie kwestia poboru próbek nie jest określona w koncesjach, nie jest też obowiązkiem ustawowym.

Planowanie pobrania próbek odbywa się na poziomie projektu robót geologicznych, który jest przekazywany organowi wraz z wnioskiem o udzielenie koncesji. Dokument ten określa szczegółowy zakres i sposób prowadzenia prac geologicznych.

Organ koncesyjny, w momencie wydawania decyzji, kształtując zakres prac, do których wykonania przedsiębiorcę zobowiązuje, opiera się na treści złożonego wniosku, w tym projektu robót geologicznych. Należy uznać, że zapisy projektu robót geologicznych, w szczególności dotyczące poboru próbek, aby mogły być skutecznie egzekwowane, muszą stać się częścią koncesji.

W momencie kiedy koncesja staje się ostateczna, kształtuje prawa i obowiązki konkretnego podmiotu. Ma więc charakter kluczowy, gdyż określone w niej warunki mogą być egzekwowane przez organ koncesyjny za pomocą odpowiednich instrumentów ustawowych (art. 37 ust. 1 i 2 i art. 139 ust. 1 ustawy Pgg). Wprowadzie art. 159 ust. 1 ustawy Pgg stanowi, że w razie stwierdzenia wykonywania działalności z naruszeniem warunków określo-

nych w projekcie robót geologicznych, organ administracji geologicznej jest uprawniony do wstrzymania działalności, nakazania niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień, a w przypadku potrzeby, nakazania podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu. Przepis ten jednak nie daje organowi możliwości rozporządzania koncesją, a ponadto, ze względu na charakter sankcji, może znaleźć zastosowanie w szczególności wówczas, kiedy zaistnieje zagrożenie dla środowiska naturalnego. W praktyce więc tylko te obowiązki, które wynikają z ustawy bądź koncesji, mogą być rzeczywiście egzekwowane.

Przekazywanie próbek

Zgodnie z art. 82 ustawy Pgg podmiot posiadający koncesję ma obowiązek przekazywania, określonego koncesją zakresu, pozyskanych próbek geologicznych. Zgodnie z udzielonymi koncesjami, koncesjonariusz jest zobowiązany do przekazania uzyskanych próbek do Narodowego Archiwum Geologicznego, a protokołu odbioru (podpisywanego przez przedsiębiorcę oraz państwową służbę geologiczną) do organu koncesyjnego. Termin przekazania próbek zależy od przyjętego przez organ zapisu koncesji. Brak dowodu przekazania pobranych próbek stanowi naruszenie koncesji.

Jak wynika z powyższego, w obecnym stanie prawnym przedsiębiorca nie ponosi konsekwencji niepobrania próbek, a reżim odpowiedzialności związany z naruszeniem warunków określonych w koncesji aktywuje się dopiero w momencie, gdy przedsiębiorca próbki pobrał, ale ich nie przekazał.

Jednak poza tym, że nieobecność przepisów w ustawie oraz warunków w koncesji dotyczących obowiązkowego poboru próbek powoduje brak możliwości nałożenia sankcji za niezrealizowanie założeń przyjętych w projekcie robót geologicznych, to tak ukształtowany stan prawny niesie za sobą dla organu kolejne problemy. Organ nie posiada z urzędu wiedzy, czy (i w jakim zakresie) próbki zostały pobrane i żeby dochodzić przekazania, musi zebrać dowody ich pozyskania przez przedsiębiorcę. Wszelka zaś konieczność podejmowania dodatkowych czynności przez organ wiąże się z upływem czasu, który w przypadku próbek i kwestii zachowania ich w odpowiednim stanie jest niezwykle istotny. Jednak zebranie dowodów w świetle obowiązujących regulacji nie jest zadaniem łatwym, a temat ten wymaga odrębnych rozważań.

Powyżej opisane problemy najwyraźniej zostały dostrzeżone przez ustawodawcę, gdyż nowelizacja zmienia dotychczasowy system egzekwowania poboru i przekazywania próbek geologicznych. Ustawa będzie jednak inaczej traktować złoża węgłowodorów niż innych kopalin, wprowadzając szczególne instrumenty ochrony informacji geologicznej pochodzącej z wierceń za tymi pierwszymi.

Poniżej omówione zostaną nowe regulacje prawne, wchodzące w życie z dniem 1 stycznia 2015 r., które, wspólnie z dotychczasowymi, mają za zadanie uczynić nowy system szczelniejszym i skuteczniejszym.

⁶ Lub tych obszarów, które z punktu widzenia długofalowej polityki organu koncesyjnego są optymalne (niekoniecznie najbardziej wartościowe, jeśli chodzi o ich potencjał wydobywczy i zyskowność). Takie podejście od wielu lat stosowane jest w Królestwie Norwegii.

KWESTIA PRÓBEK W POSTĘPOWANIU PRZETARGOWYM

W zakresie złóż węglowodorów nowelizacja Pgg nada-
je właściwą rangę kwestii poboru próbek, nakazując orga-
nowi *explicite* uwzględnienie w koncesji obowiązkowego
poboru próbek. W koncesji będzie określony tylko obo-
wiązkowy ich pobór, a więc pobór próbek będzie mógł być
też fakultatywny.

Ustawodawca zakres i harmonogram obowiązkowego
poboru próbek uzależnił od konkurencyjnej procedury
przetargowej, ustalając kwestie obowiązkowego poboru
próbek jako kryterium. Przedsiębiorcy, chcący otrzymać
koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowo-
dorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż – już na
etapie przetargu – będą konkurować ilością (zakresem)
zaproponowanych w ofertach obowiązkowych poborów
próbek z zaproponowanych odwiertów. Ci przedsiębiorcy,
którzy zaoferują większy zakres, dostaną wyższą ocenę.

Nowelizacja Pgg przewiduje, że na etapie ogłoszenia
przetargu organ określi szczegółowe warunki przetargu,
w tym kryteria oceny ofert oraz ich znaczenie, zapewniające
spełnienie warunków przetargu. To od organu koncesyjnego
będzie zależał „wywoławczy” (a więc determinujący
spełnienie warunków formalnych przetargu) zakres i har-
monogram obowiązkowego poboru próbek. W zależności
od perspektywiczności obszaru organ będzie mógł dowol-
nie ukształtować próg, który będzie warunkował dopusz-
czenie oferty do dalszego postępowania.

Opcjonalne pobory nie będą natomiast uwzględniane
przy ocenie ofert, nie stanowią bowiem egzekwowalnego
zobowiązania przyszłego koncesjonariusza do wykonania
robót geologicznych.

TREŚĆ KONCESJI – POBÓR PRÓBEK

W świetle art. 49v pkt. 7 ustawy Pgg w nowym brzmie-
niu, koncesja, którą uzyska zwycięzca przetargu będzie za-
wierać postanowienia dotyczące obowiązkowego poboru
próbek.

Takie rozwiązanie służy trzem celom. Po pierwsze ma
zwiększyć zakres pobieranej informacji geologicznej,
bowiem zakres jej poboru będzie wynikać z procedury kon-
kurencyjnej, a premiiowane będą podmioty, które zapropo-
nują szerszy zakres poboru próbek.

Po drugie, organ koncesyjny będzie mógł stosować
sankcje wobec podmiotów, które nie pobrały próbek, przez
np. możliwość cofnięcia koncesji.

Wreszcie po trzecie, organ koncesyjny, mając wiedzę,
kiedy i gdzie zgodnie z koncesją próbki muszą być pobrane,
będzie świadomy, bez konieczności pozyskiwania dodatko-
wych dowodów, kiedy rozpoczynają swój bieg terminy
ustawowe do ich przekazania. W przypadku naruszenia
warunków koncesji, przez nieprzekazanie próbek, organ
będzie wszczynał postępowanie administracyjne, co poz-
woli ustalić przyczynę nieprzekazania próbek, a więc
stwierdzić, czy przedsiębiorca próbki pobrał, ale nie prze-
kazał, czy też zaniechał realizacji obowiązkowego poboru.

Należy jednak wskazać, że wiedza, którą organ będzie
posiadał z urzędu, będzie obejmować zakres poboru obliga-
toryjnego. W przypadku poboru opcjonalnego, organ nadal
nie będzie posiadał informacji, czy próbki zostały pobrane,

a zatem czy powstał koncesyjny obowiązek ich przekazania
(chyba że informacja ta zostanie przekazana przez inne
organy lub zostanie to przez przedsiębiorcę zgłoszone w
zawiadomieniu – zgodnie z nowym obowiązkiem ustawo-
wym – lub w inny sposób przez niego przyznane).

ZAWIADOMIENIE O POBORZE PRÓBEK

Nowelizacja Pgg wprowadza obowiązek pisemnego
zawiadomienia organu administracji geologicznej i pań-
stwowej służby geologicznej o planowanym poborze prób-
bek z wykonania robót geologicznych z siedmiodniowym
wyprzedzeniem. Zawiadomienie to jest potrzebne, żeby
organ mógł dokonać ewentualnej kontroli poboru próbek
przez przedsiębiorcę. Jak już wyżej wspomniano, właści-
wy pobór próbek oraz ich przekazanie organowi w odpo-
wiednim stanie warunkuje zachowanie cennych danych
geologicznych, które ta próbka zawiera. Ponadto informa-
cja o poborze próbek (w przypadku poboru opcjonalnego)
sygnalizuje, że dojdzie do koncesyjnego obowiązku prze-
kazania próbek.

Nowelizacja Pgg przewiduje również możliwość upo-
ważnienia państwowej służby geologicznej przez organ
administracji geologicznej, do sprawdzenia prawidłowości
poboru próbek, z wykonania robót geologicznych oraz
wykonywania innych czynności pomocniczych.

TREŚĆ KONCESJI – PRZEKAZYWANIE PRÓBEK

Tak jak dotychczas przekazywanie próbek w zakresie
wszystkich kopalni objętych własnością górnictwą pozosta-
nie obowiązkiem ustawowym, natomiast zakres, forma
i tryb przekazywania próbek zostaną określone w roz-
porządzeniu wydanym na podstawie art. 82a ustawy Pgg w
nowym brzmieniu.

W rozporządzeniu ma zostać uwzględniona konieczność
zapewnienia kompletności i użyteczności informacji o bie-
żącym rozpoznaniu geologicznym kraju dla udzielania kon-
cesji oraz wykonywania zadań państwa w zakresie geologii
przez państwową służbę geologiczną, a także różnice w
zakresie przekazywania próbek wynikające ze zróżnicowa-
nia zakresu i celu realizowanych prac geologicznych oraz
różnice wynikające ze specyfiki danej kopaliny. Ponadto,
tak jak dotychczas zakres przekazywania będzie uwzględ-
niany także w treści koncesji (art. 82 ust. 4 ustawy Pgg).

Istotną zmianę wprowadzi również art. 82 ust. 5 ustawy
Pgg w nowym brzmieniu, który ustanawia dla złóż obję-
tych własnością górnictwą harmonogram przekazywania
poszczególnych rodzajów informacji geologicznej, okreś-
lany dotychczas przez koncesję. Zgodnie z przepisami art.
82 ustawy Pgg, przedsiębiorca będzie obowiązany przeka-
zywać państwowej służbie geologicznej próbki uzyskane
w wyniku robót geologicznych w zakresie określonym
w koncesji, nie później niż 60 dni od dnia ich uzyskania,
oraz wyniki badań tych próbek nie później niż 14 dni od ich
uzyskania.

Na gruncie obecnie obowiązującego prawa organ kon-
cesyjny mógł dowolnie kształtować kwestie terminów
przekazywania próbek, co z jednej strony mogło powodo-
wać nierówne traktowanie przedsiębiorców przez różne
zapisy w koncesjach, a z drugiej strony zbyt swobodne
uznanie organu w tym zakresie.

Wprowadzenie dla wszystkich takich samych wymagań z pewnością należy ocenić pozytywnie. Utrzymanie ustawowo-koncesyjnego obowiązku przekazywania próbek, a także wprowadzenie nowego rozporządzenia na podstawie art. 82a ustawy Pgg w nowym brzmieniu, czyni system pozyskiwania i obiegu informacji geologicznej spójnym i domkniętym.

SANKCJE ZA NIEWYPEŁNIENIE OBOWIĄZKÓW KONCESYJNYCH W ZAKRESIE PRZEKAZYWANIA PRÓBEK

Nowelizacja Pgg rozszerza również, w art. 183, sankcję w przypadku niespełnienia przez przedsiębiorcę obowiązków przekazania próbek. Proponowana zmiana poszerza hipotezę art. 183 ustawy Pgg wskazując, że karze grzywny podlega również ten, kto nie dopełnia ciężących na nim obowiązków w zakresie przekazywania informacji geologicznej lub próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych wraz z wynikami ich badań.

Ponadto nowelizacja Pgg rozszerza określony w art. 37 ustawy Pgg katalog przesłanek cofnięcia lub ograniczenia koncesji o przypadki niewykonania obowiązków dotyczących przekazywania danych i próbek geologicznych w określonych w koncesji terminach.

Sankcje wynikające z art. 37 ustawy Pgg będzie również obejmować naruszenia zakresu formy i trybu przekazywania próbek, które zostaną określone w wyżej wspomnianym rozporządzeniu, wydanym na podstawie art. 82a ustawy Pgg.

PODSUMOWANIE

Nowe regulacje w zakresie zapewnienia Skarbowi Państwa próbek geologicznych oraz zwiększenia ich ochrony należy ocenić pozytywnie. Jednak ze względu na sposób ukształtowania systemu regulacji w zakresie próbek, wiele będzie zależać od tego, ile podmiotów będzie ubiegało się o udzielenie koncesji. Im więcej będzie złożonych ofert, tym

zakres prac i zakres obowiązkowo pobieranych próbek będzie szerszy.

Po wejściu w życie nowelizacji Pgg organ koncesyjny będzie dysponować skuteczniejszymi instrumentami prawnymi, aby dochodzić nieprzekazanych próbek. Jednak, żeby przepisy mogły być skutecznie stosowane, powinny zostać zapewnione kolejne elementy wykonawcze, odpowiednie kadry, a także narzędzia, które będą wykorzystywane przez pracowników do wykonywania nadzoru. O ile wraz z wejściem w życie ustawy zostaną przydzielone Ministrowi Środowiska nowe etaty, mające także zasilić do tej pory niewielką komórkę zajmującą się nadzorem, to z pewnością działanie organu usprawniłby system informatyczny, który obejmowałby funkcje służące kontroli obowiązków koncesyjnych. Wprawdzie nowelizacja wprowadza system Geofonet, jednak przepisy powołujące go do życia są zbyt ogólne i nie zapewniają, że będzie on pomocny przy wykonywaniu nadzoru. Wiele więc będzie zależać od fachowego skonstruowania i wykonania systemu informatycznego.

Kolejnym elementem wzmacniającym działanie organu koncesyjnego powinna być ścisła współpraca z organami nadzoru górniczego i ochrony środowiska.

Tylko wszystkie te elementy razem dadzą szansę na skuteczniejszy nadzór nad wykonywaniem prac geologicznych przez przedsiębiorców, w tym w szczególności nad terminowym i zgodnym z zobowiązaniami przekazywaniem próbek.

Poglądy wyrażone w artykule są własnymi poglądami autorów i nie należy ich utożsamiać z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Środowiska.

LITERATURA

- SCHWARZ H. 2012 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Wyd. Salome, Warszawa.
 USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 r., Nr 163, poz. 981 ze zm.).
 USTAWA z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1133).