



Polska Zielona Sieć

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, ul. Stawkowska 12, 31-014 Kraków
tel. 12/431 28 08, fax 12/431 28 08, e-mail: info@zielonasiec.pl, Internet: zielonasiec.pl

Kraków, dnia 18 marca 2013 r.

Szanowny Pan
Marcin Korolec
Minister Środowiska
ul. Wawelska 52/54,
00-922 Warszawa

Przesłano pocztą i emailem na wskazany adres: anita.palukiewicz@mos.gov.pl

Uwagi

do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, a także projektu zmiany rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko przedstawionego przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w ramach konsultacji społecznych prowadzonych przez Ministerstwo Środowiska

W odpowiedzi na ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji społecznych nowelizacji ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz 8 innych ustaw przedkładamy poniżej uwagi i propozycje zmian wnioskując o przyjęcie ich a w razie odrzucenia o pisemne uzasadnienie.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (dalej jako: „Projekt”) opracowany przez Ministerstwo Środowiska, został opublikowany wraz z Uzasadnieniem oraz Oceną Skutków Regulacji w dniu 15 lutego 2013 i skierowany do konsultacji społecznych. Projekt zawiera obszerną nowelizację ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zm.), a także dokonuje zmian w zakresie: ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.); ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r. Nr 0, poz. 1887 ze zm.); ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.); ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.); ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.); ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. Nr 0, poz. 647 ze zm.); ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr

220, poz. 1447 ze zm.) oraz ustawy 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

Opiniowana ustawa, oprócz zmiany dziewięciu ustaw, ma dokonać również pełnego wdrożenia dyrektywy 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 Nr 164, s. 3; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, Rozdział 6, t. 2, s. 262).

Zgodnie z Uzasadnieniem projektu ustawy jego celem jest „zapewnienie narzędzi racjonalnego gospodarowania przez Państwo złożami węglowodorów w skali kraju, zwiększanie wydobycia gazu ze źródeł krajowych przy zapewnieniu godziwych wpływów z tego tytułu dla budżetu państwa i samorządów oraz umożliwienie powstawania nowych miejsc pracy w rozwijającym się sektorze naftowo-gazowym”. Należy jednak wskazać, iż w obliczu zainteresowania sektora wydobywczego węglowodorami z niekonwencjonalnych złóż, celem projektu ustawy jest zapewnienie ram regulacyjnych sprzyjających wydobywaniu, ale w pierwszej kolejności przy gwarancji zachowania znaczącego wpływu państwa na gospodarowanie złożami. Jednocześnie wprowadzane zmiany dotyczą wydobywania węglowodorów nie tylko z pokładów skał łupkowych, ale z wszystkich złóż, tj. konwencjonalnych i niekonwencjonalnych (m.in. gaz łupkowy, gaz zamknięty, metan z pokładów węgla).

Nierozzerwalnie związany z opiniowanym projektem ustawy – w zakresie w jakim dotyczy poszukiwania, rozpoznawania złóż lub wydobywania węglowodorów – pozostaje projekt Ministerstwa Środowiska z dnia 13 lutego 2013 r. rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (dalej jako: „Rozporządzenie”). Przedmiot projektu rozporządzenia to nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397).

Celem projektu rozporządzenia ma być - zgodnie z uzasadnieniem - doprecyzowanie przedsięwzięć zawartych w nowelizowanym rozporządzeniu oraz wprowadzenie stosownych zmian w związku z implementacją:

- 1) dyrektywy 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE z 2012 r. L Nr 26, s.1);
- 2) dyrektywy 2009/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz. Urz. UE L Nr 140, s. 114).

I. Analiza Projektu ustawy pod kątem zgodności z Konwencją z Aarhus oraz najlepszymi praktykami środowiskowymi poprzez sformułowanie uwag dla procedury konsultacji społecznych.

a) Art. 1 pkt 17 Projektu ustawy [nowy art. 49o ust. 1 pkt 7 Prawa geologicznego i górniczego]

[Fragment]:

„art. 49o. 1. Koncesja, o której mowa w niniejszym rozdziale, określa:

[...]

- 7) obowiązek prowadzenia przez operatora przez cały okres trwania koncesji strony internetowej, która będzie zapewniać nieodpłatny dostęp do danych teleadresowych strony umowy o współpracy, do kopii decyzji koncesyjnej, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji inwestycyjnej, decyzji zatwierdzającej plan ruchu zakładu, projektu robót geologicznych, dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej. Ponadto strona internetowa będzie zapewniała dostęp do mapy w skali conajmniej 1:50000 z naniesionym szkicem granic obszaru koncesji i lokalizacji wierceń prowadzonych w fazie rozpoznawania lub wydobywania;”.

[Propozycja]:

Zmiana.

[Uzasadnienie]:

W pierwszej kolejności należy pozytywnie ocenić nałożenie na koncesjonariuszy obowiązku prowadzenia stosownej witryny internetowej poświęconej wyłącznie informacjom dotyczącym danej koncesji. Niewątpliwie, stanowi to realizację prawa do informacji na temat stanu środowiska gwarantowanego przez Konwencję z Aarhus.

Jednocześnie w tym zakresie, dla zapewnienia pełnego zrozumienia ze strony lokalnej społeczności co do prowadzonych prac, konieczne byłoby rozszerzenie tego obowiązku na osobne przedstawienie informacji na temat kompozycji i składu płynu szczelinującego. O ile taka informacja zawarta jest w planie ruchu zakładu górniczego, to niekoniecznie można będzie jednak wówczas mówić o łatwości w dotarciu do niej. Dlatego wskazane byłoby dokonanie stosownej zmiany w tym zakresie.

Z tego względu proponuje się by projektowany art. 49o ust. 1 pkt 7 miał następujące brzmienie:

[Proponowane nowe brzmienie]

„art. 49o. 1. Koncesja, o której mowa w niniejszym rozdziale, określa:

[...]

- 7) obowiązek prowadzenia przez operatora przez cały okres trwania koncesji strony internetowej, która będzie zapewniać nieodpłatny dostęp do danych teleadresowych strony umowy o współpracy, do kopii decyzji koncesyjnej, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji inwestycyjnej, decyzji zatwierdzającej plan ruchu zakładu, projektu robót geologicznych, dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej. Ponadto strona internetowa będzie zapewniała dostęp do informacji dotyczących składu płynu szczelinującego każdorazowo stosowanego na obszarze koncesji oraz mapy w skali co najmniej 1:50000 z naniesionym szkicem granic obszaru koncesji i lokalizacji wierceń prowadzonych w fazie rozpoznawania lub wydobywania;”.

b) Art. 1 pkt 18 Projektu [nowy art. 49ze ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego]

[Fragment]:

„Art. 49ze

1. Zarząd powoływany jest przez Radę Nadzorczą NOKE S.A.
2. Organem doradczym Zarządu NOKE S.A. do spraw opiniowania i oceny udziału NOKE S.A. w wykonywaniu działalności w zakresie rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż jest Komitet Inwestycyjny.
3. Komitet Inwestycyjny składa się z 5 członków powoływanych spośród wybitnych przedstawicieli nauki i praktyki z zakresu górnictwa, geologii, prawa i ekonomii.
4. Rada Nadzorcza NOKE S.A. powołuje i odwołuje członków Komitetu Inwestycyjnego.
5. Rada Nadzorcza uchwała regulamin Komitetu Inwestycyjnego. Regulamin określa w szczególności organizację Komitetu Inwestycyjnego, sposób wykonywania zadań, kwalifikacje członków Komitetu Inwestycyjnego, zasady ich wynagradzania oraz szczegółowy tryb wyłączenia mający zapewnić niezależność funkcjonowania Komitetu Inwestycyjnego.
6. Do zadań Komitetu Inwestycyjnego należy w szczególności opiniowanie wysokości udziału NOKE S.A. w kosztach ponoszonych w ramach wykonywania umowy o współpracy określanych dla potrzeb przygotowywania postępowania przetargowego, o którym mowa w art. 49a.”.

[Propozycja]:

Zmiana.

[Uzasadnienie]:

W ramach powoływania przez Projekt ustawy nowej osoby prawnej w postaci NOKE S.A., jednym z organów doradczych Zarządu NOKE S.A. ma być, zgodnie z proponowanym art. 49ze ust. 2, Komitet Inwestycyjny. Zgodnie z art. 49ze ust. 3 ma on składać się z 5 członków

powoływanych spośród wybitnych przedstawicieli nauki i praktyki z zakresu górnictwa, geologii, prawa i ekonomii.

Jednocześnie, jeżeli powoływane gremium ma opiniować elementy postępowania przetargowego, tj. wysokość udziału NOKE S.A. w kosztach ponoszonych w ramach wykonywania umowy o współpracy, to należy ten obowiązek odczytywać przez pryzmat projektowanego art. 49za Prawa geologicznego i górniczego, który przewiduje, iż wyłącznym przedmiotem działalności NOKE S.A. jest „wykonywanie, wraz z przedsiębiorcami, działalności na podstawie koncesji na rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, umowy o współpracy oraz umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego, ze szczególnym uwzględnieniem racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowania zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.”.

Jeżeli zatem swoistą funkcją kontrolną NOKE S.A. jest przy współwykonywaniu koncesji z przedsiębiorcami szczególne uwzględnianie racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowania zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, to konieczne jest by również wiedza i zakres działalności Zarządu uwzględniały tę okoliczność. Będzie to możliwe wówczas, gdy w skład Komitetu Inwestycyjnego jako ciała opiniującego powoływany będzie również wybitny przedstawiciel nauki i praktyki z zakresu ochrony środowiska. Obecne ukształtowanie tego przepisu nie wyklucza, że taka osoba nie może zostać powołana w skład Komitetu Inwestycyjnego, lecz wprowadzenie takiego rozwiązania legislacyjnego nałoży stosowny obowiązek na Radę Nadzorczą NOKE S.A. i w ten sposób każdy z członków Komitetu Inwestycyjnego będzie przedstawicielem innej dyscypliny.

Z tego względu proponuje się by art. 49ze ust. 3 przybrał następującą treść:

[Proponowane nowe brzmienie]

„art. 49ze

[...]

3. Komitet Inwestycyjny składa się z 5 członków powoływanych spośród wybitnych przedstawicieli nauki i praktyki z zakresu górnictwa, geologii, prawa, ekonomii i ochrony środowiska.”.

c) Art. 1 pkt 18 Projektu [nowy art. 49zf ust. 1 - 3 Prawa geologicznego i górniczego]

[Fragment]:

„Art. 49zf

1. NOKE S.A. uczestniczy w działalności w zakresie rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż na warunkach określonych w zawieranej przez NOKE S.A. umowie o współpracy, z zastrzeżeniem ust. 4.

2. Minister właściwy do spraw środowiska, mając na względzie konieczność zapewnienia racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, budowy konkurencyjnego i przejrzystego rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa Państwa oraz zabezpieczenie interesów finansowych Skarbu Państwa określi, w drodze rozporządzenia minimalny zakres i treść umowy o współpracy.

3. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 2, określi wzór umowy o współpracy zawierający:

- 1) zasady prowadzenia działalności objętej umową o współpracy;
- 2) metody zarządzania działalnością objętą umową o współpracy;
- 3) standardy wykonywania działalności objętej umową o współpracy;
- 4) zasady i tryb podejmowania decyzji związanych z wykonywaniem działalności związanej z wykonywaniem koncesji, o której mowa w art. 49n, przez strony umowy o współpracy;
- 5) zasady planowania z uwzględnieniem planów rocznych i wieloletnich;
- 6) zasady sprawozdawczości;
- 7) zasady prowadzenia rozliczeń;
- 8) obowiązki zapewnienia umów na transport węglowodorów i innych niezbędnych umów, w tym ubezpieczenia działalności;
- 9) stosunki własnościowe między stronami;
- 10) obowiązki w zakresie zachowania poufności i odpowiedzialności za ich naruszenie;
- 11) zasady i podstawy zmian oraz rozwiązania umowy o współpracy;
- 12) zasady obowiązywania umowy o współpracy.”.

[Propozycja]:

Zmiana.

[Uzasadnienie]:

Jednym z celów powoływania NOKE S.A. ma być uwzględnianie racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowania zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Podstawę współpracy NOKE S.A. z podmiotami, które zwyciężą w przetargach na koncesję na rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż oraz na koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż, stanowić ma umowa o współpracy, którą podmioty

wygrywające przetarg są zobowiązane do zawarcia z NOKE S.A. Jednocześnie minimalną treść takich umów zawiera projektowany nowy art. 49zf ust. 2 i 3 Prawa geologicznego i górniczego.

Nie można jednak stwierdzić, by przepisy te odpowiadały celom, dla których NOKE S.A. ma zostać zawiązane. Po pierwsze, w ramach wytycznych rozporządzenia, które ma wydać minister właściwy do spraw środowiska, nie znalazły się żadne elementy, które zagwarantują, iż NOKE S.A. w ramach podpisywanej umowy o współpracy właśnie poprzez tę umowę będzie dążył do racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowania zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w myśl projektowanego art. 49za Prawa geologicznego i górniczego. O ile art. 49zf ust.2 zawiera element zapewnienia racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, to ze względu na brak elementów ochrony środowiska oraz nakazu takiego postępowania, które będzie realizowało zasadę zrównoważonego rozwoju, możliwe jest również takie rozumienie tej przesłanki, iż chodzi wyłącznie o zabezpieczenie interesów fiskalnych państwa np. poprzez jak najdłuższe wydobywanie węglowodorów z danego otworu, co odpowiednio przekładałoby się na wpływy podatkowe z tego tytułu, nawet gdyby nie miało to być opłacalne dla podmiotu, który wygrał postępowanie przetargowe. Tymczasem z takim rozumieniem nie można się zgodzić i konieczne jest odpowiednie rozszerzenie wytycznych rozporządzenia w takim zakresie właśnie o ochronę środowiska i zasadę zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie nawet uwzględniając zasadę jednolitości ustawy i możliwość odnalezienia przy tym w art. 49za stosownej wytycznej dla rozporządzenia, to jednak z punktu widzenia poprawnej legislacji znacznie bardziej właściwe byłoby od razu uwzględnienie tego elementu w art. 49zf ust. 2.

Ponadto, wskazane byłoby opublikowanie wraz z ustawą również projektu rozporządzenia, dla którego wydania podstawę zawiera art. 49zf ust. 2 i 3. Biorąc pod uwagę, iż projekt ustawy został opracowany przez Ministerstwo Środowiska, a rozporządzenie ma zostać wydane przez ministra właściwego do spraw środowiska, to równoczesne prowadzenie konsultacji pozwoliłoby na odpowiednie uzupełnienie albo projektu rozporządzenia np. o te elementy wytycznych z upoważnienia ustawowego zawartych w Projekcie ustawy, które nie zostały uwzględnione, albo też pozwoliłoby na dokonanie odpowiedniej korekty upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia zawartego w art. 49zf ust. 2 i 3 Prawa geologicznego i górniczego.

Z tego względu proponuje się by projektowany art. 49zf ust. 2 miał następującą treść:

[Proponowane nowe brzmienie]

„Art. 49zf

[...]

2. Minister właściwy do spraw środowiska, mając na względzie konieczność zapewnienia racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, budowy konkurencyjnego i przejrzystego rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa Państwa i racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz zabezpieczenie interesów finansowych Skarbu Państwa określi w drodze rozporządzenia minimalny zakres i treść umowy o współpracy.”.

Jednocześnie rozporządzenie, które minister właściwy do spraw środowiska, ma wydać na podstawie projektowanych art. 49zf ust. 2 i 3 Prawa geologicznego i górniczego, powinno zostać już opublikowane. Niezależnie od treści projektu rozporządzenia również art. 49zf ust. 3 powinien zostać tak zmieniony by zapewniał, iż każdorazowo wydane rozporządzenie zawierające minimalny zakres i treść umowy o współpracy zawierało obowiązek uwzględniania przy kształtowaniu umowy o współpracy ochrony środowiska oraz zasady zrównoważonego rozwoju.

d) Art. 1 pkt 35 lit. c zd. 1 Projektu [nowy art. 108 ust. 11a Prawa geologicznego i górniczego]

[Fragment]:

„11a. Zatwierdzenie planu ruchu, o którym mowa w ust. 9a, nie wymaga uzyskania opinii właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).”.

[Propozycja]:

Odrzucenie.

[Uzasadnienie]:

Procedura opiniowania planu ruchu zakładu górniczego służy uwzględnieniu roli pełnionej przez samorząd terytorialny jako lokalną wspólnotę społeczną. Biorąc pod uwagę, iż jednostki samorządu terytorialnego stanowią urzeczywistnienie zasady subsydiarności, a przez to stanowią naturalny łącznik pomiędzy obywatelami, mieszkańcami danej gminy, a władzą wykonawczą, nie powinno się rezygnować z tego elementu kształtującego proces podejmowania decyzji. Niewłaściwe jest pojmowanie procesu opiniującego jako ewentualnego przedłużenia procesu inwestycyjnego.

Likwidowana procedura stanowi „miękki” współudział wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w podejmowaniu decyzji przez właściwy organ nadzoru górniczego w przedmiocie zatwierdzenia przedłożonego planu ruchu zakładu górniczego. Celem tej instytucji nie jest wymiana korespondencji, lecz z jednej strony zaznajomienie danego organu samorządowego z planami górniczymi, a z drugiej strony organ nadzoru górniczego ma możliwość uzyskania informacji ze strony samorządu, których jako organ centralny w przeciwnym wypadku nie posiadałby. Unitarny ustrój Rzeczypospolitej Polskiej nie może przekładać się na przenoszenie na jak najwyższe szczeble władzy kompetencji decyzyjnych, a do tego prowadzi konsultowany projekt ustawy w tym zakresie.

e) Art. 1 pkt 35 lit. c zd. 2 Projektu [nowy art. 108 ust. 11b Prawa geologicznego i górniczego]

[Fragment]:

„11b. Informacja zawarta w planie ruchu zakładu górniczego, o którym mowa w ust. 9a, oraz planie ruchu zakładu górniczego związanym z wydobywaniem węglowodorów ze złóż, dotycząca składu płynu szczelinującego, nie stanowi tajemnicy przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.”.

[Propozycja]:

Zmiana.

[Uzasadnienie]:

W pierwszej kolejności należy pozytywnie ocenić zaproponowaną przez Ministerstwo Środowiska regulację. Stanowi to zapewnienie odpowiedniego poziomu prawa dostępu do informacji o środowisku ze względu na brak możliwości zastraniania się przez inwestorów tajemnicą przedsiębiorstwa. W ten sposób lokalna społeczność, a także społeczeństwo obywatelskie będzie mogło uzyskać informacje na temat substancji stosowanych przez danego operatora przy komponowaniu płynu szczelinującego dla jego wykorzystania w procesie szczelinowania hydraulicznego. Jednocześnie zapewni to, iż wyłącznie inwestorzy stosujący czyste technologie będą prowadzili wydobycie węglowodorów w Polsce.

Zaproponowane rozwiązanie należy ocenić jako zgodne z art. 4 ust. 4 lit. d Konwencji z Aarhus, który choć przewiduje możliwość odmowy udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli jej ujawnienie miałoby mieć szkodliwy wpływ na „tajemnicę handlową lub przemysłową, jeżeli tajemnica taka jest chroniona przez prawo dla obrony uzasadnionych interesów gospodarczych”, to w art. 4 ust. 4 zd. 2 nakazane jest zawężające rozumienie podstaw odmownych ze względu na silny społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji, to przede wszystkim art. 4 ust. 4 lit. d *in fine* nakazuje by „mieszczące się w tych ramach informacje o wprowadzanych zanieczyszczeniach mające znaczenie dla ochrony środowiska [...] ujawniać”. Tym samym w tym zakresie przepis projektowanego nowego art. 108 ust. 11b Prawa geologicznego i górniczego nie tylko pozostaje w zgodności, ale też w pełni realizuje postanowienia Konwencji z Aarhus.

Ze względów systemowych, należałoby dokonać swoistego uzupełnienia analizowanego przepisu. Zważywszy, iż Konwencję z Aarhus wykonuje przede wszystkim w polskim systemie prawnym 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), to oprócz regulacji ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), należałoby również zaproponować odpowiednią regulację wyłączającą stosowną odmowę udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie przez właściwy organ administracji. Zainteresowany podmiot może bowiem wystąpić o udostępnienie stosownych informacji dotyczących kompozycji płynu szczelinującego nie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a właśnie w trybie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Mogłoby się tak zdarzyć, że

wówczas dany podmiot spotkałby się z odmową – dlatego dla ujednoczenia procesu stosowania prawa proponuje się aby analizowany fragment Projektu ustawy uzyskał następujące brzmienie:

[Proponowane nowe brzmienie]

„11b. Informacja zawarta w planie ruchu zakładu górniczego, o którym mowa w ust. 9a, oraz planie ruchu zakładu górniczego związanym z wydobywaniem węglowodorów ze złóż, dotycząca składu płynu szczelinującego, nie stanowi tajemnicy przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz art. 16 ust. 1 pkt 3 i 7 ustawy 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”.

f) Art. 1 pkt 37 Projektu [nowy art. 132b ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego]

[Fragment]:

„Art. 132b

1. Środki Funduszu mogą być wykorzystywane wyłącznie na:

- 1) wspieranie innowacyjnego potencjału gospodarki polskiej poprzez inwestycje w edukację, szkolnictwo wyższe, naukę, badania i rozwój;
- 2) realizację solidarności wielopokoleniowej poprzez wsparcie systemu emerytalnego;
- 3) wspieranie ochrony zdrowia i życia ludzkiego.

2. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, uwzględniając cele określone w ust. 1, zarządza wykorzystanie środków Funduszu, określając sposób ich wykorzystania.”

[Propozycja]:

Zmiana.

[Uzasadnienie]:

Projekt ustawy przewiduje utworzenie publicznego funduszu („Fundusz Pokoleń”), posiadającego osobowość prawną, któremu statut ma nadać minister właściwy do spraw finansów publicznych oraz ma powoływać członków Rady Nadzorczej Funduszu. Źródłem dochodów Funduszu mają być wpłaty części zysków NOKE S.A. dokonywane przez walne zgromadzenie tejże spółki.

Z uzasadnienia do Projektu, z Oceny Skutków Regulacji ani z samego projektu nie wynika szerzej poza analizowaną regulacją nowego art. 132b ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego, w jaki sposób fundusz ma inwestować powierzone mu środki, tj. w jakie konkretnie projekty będzie angażował swoje środki. Jednocześnie wraz z opublikowaniem projektu nie został również przedstawiony projekt rozporządzenia Rady Ministrów, który zgodnie z nowym art. 132b ust. 2 ma określać sposób wykorzystania środków z Fundusz Pokoleń.

Należy wskazać, iż eksploatacja węglowodorów oznacza trwałą i nieodwracalną ingerencję w środowisko naturalne. Za pomocą odpowiednich regulacji, możliwe jest zmniejszenie intensywności ingerencji oraz skutków, natomiast konieczne wydaje się również podjęcie szeregu działań o charakterze pozytywnym. Z zasady solidarności wielopokoleniowej, na którą dla przeznaczenia środków Funduszu na wsparcie systemu emerytalnego powołuje się art. 132b ust. 1 pkt 2 wynika również obowiązek dla współczesnych pokoleń by przyszłe pokolenia mogły żyć w czystym środowisku naturalnym, co nakłada obowiązek jak najmniejszej ingerencji. Stanowi to również konsekwencję konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju. Z tego względu wskazane byłoby, żeby Fundusz Pokoleń angażował się finansowo również we wspieranie ochrony środowiska lub ochrony przyrody. Dlatego wskazana byłaby odpowiednia zmiana celów z art. 132b ust. 1, co jednocześnie wiązałoby Radę Ministrów przy wydawaniu stosownego rozporządzenia na podstawie art. 132b ust. 2. Proponowana nowa treść przepisu brzmi:

[Proponowane nowe brzmienie]

„Art. 132b

1. Środki Funduszu mogą być wykorzystywane wyłącznie na:

- 1) wspieranie innowacyjnego potencjału gospodarki polskiej poprzez inwestycje w edukację, szkolnictwo wyższe, naukę, badania i rozwój;
- 2) realizację solidarności wielopokoleniowej poprzez wsparcie systemu emerytalnego oraz działalności w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody;
- 3) wspieranie ochrony zdrowia i życia ludzkiego.

2. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, uwzględniając cele określone w ust. 1, zarządza wykorzystanie środków Funduszu, określając sposób ich wykorzystania.”

g) Art. 9 pkt 1 Projektu [nowe brzmienie art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko]

[Fragment]:

„1. Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Przepisu art. 31 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się.”

[Propozycja]:

Odrzucenie.

[Uzasadnienie]:

Projekt ustawy zawiera w art. 9 pkt 1 zmianę brzmienia przepisu art. 44 ust. 1 ustawy 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.). Wątpliwości z perspektywy konstytucyjnych wymogów poprawnej legislacji budzi już sam zakres przedmiotowy przepisu, gdyż znacząco wykracza on poza problematykę wydobywania węglowodorów i dotyczy wszystkich postępowań, w których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko. Tymczasem zgodnie z „Celami zmian legislacyjnych” wyrażonymi w Uzasadnieniu do Projektu jego celem jest „zapewnienie narzędzi racjonalnego gospodarowania przez Państwo złożami węglowodorów skali całego kraju, zwiększanie wydobycia gazu ze źródeł krajowych przy zapewnieniu godziwych wpływów z tego tytułu dla budżetu państwa i samorządów oraz umożliwienie powstawania nowych miejsc pracy w rozwijającym się sektorze naftowo-gazowym”, a także „dostosowanie reżimu regulacyjnego dla sektora naftowo-gazowego do wyzwań i możliwości jakie niosą ze sobą rozwój technologii wydobywczych węglowodorów oraz sytuacja gospodarcza na świecie”. Proponowana regulacja nie ogranicza się wyłącznie do gazu łupkowego, co budzi wątpliwości co do chęci wprowadzenia bardzo szerokiej zmiany w systemie oceny oddziaływania na środowisko pod pozorem, iż dotyczyć to ma wyłącznie eksploracji gazu i ropy ze złóż niekonwencjonalnych, określanych zbiorczo w przestrzeni publicznej mianem gazu łupkowego.

W pierwszej kolejności należy wskazać na standard konstytucyjny odnoszący się do jakości stanowionego prawa. Przede wszystkim, zasada państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji nakłada na ustawodawcę wymóg tworzenia norm nienaganych z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej. Jednym ze standardów demokratycznego państwa prawnego jest zasada ochrony zaufania do państwa oraz do stanowionego przez nie prawa (Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Oznacza to dochowanie wymogu pewności prawa, a więc takiego zespołu cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (zob. orzeczenia TK: z dnia 13 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01). Jednocześnie zasada ochrony zaufania rozciąga się nie tylko na obywateli, lecz również chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych (zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99).

Przede wszystkim z zasady ochrony zaufania do państwa wynika zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne, jak również nakaz by tworzone regulacje prawne zapewniały jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, lecz także zakładały pełną przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (zob. wyroki TK: z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. akt K 5/03). Co więcej, państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi (zob. wyrok TK z dnia 15 lutego 2005

r., sygn. akt K 48/04) zaś stanowienie i stosowanie prawa w demokratycznym państwie prawnym nie może być pułapką dla obywateli (zob. m.in. wyrok z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00).

Należy wskazać, iż w przypadku oceny konstytucyjności danej regulacji Trybunał Konstytucyjny ocenia pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc również brak tych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji. Z tego względu wyróżnia się pominięcie legislacyjne. Jest to taka sytuacja podlegająca kontroli Trybunału, gdy ustawodawca normując określoną dziedzinę stosunków społecznych dokonał tego w sposób niepełny.

Z zasad zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych wynika by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych oraz odpowiedniego *vacatio legis*.

Oceniając z tej perspektywy proponowane nowe brzmienie art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku należy wskazać, że analizowaną regulację obarcza pominięcie legislacyjne konstytucyjnie relewantne, gdyż pominięte zostały jakiegokolwiek regulacje intertemporalne dla tego przepisu. Oprócz określenia w art. 19 Projektu ustawy momentu wejścia w życie ustawy, ta nie zawiera żadnej regulacji dostosowującej nowe brzmienie art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku do obecnie toczących się postępowań. Ustawodawcy pozostawiony jest margines swobody legislacyjnej, lecz nie oznacza to że działanie w ramach właśnie tej swobody legislacyjnej zwalniałoby ustawodawcę z przestrzegania standardów wyznaczanych przez *acquis constitutionnel*, a do tych standardów nieodłącznie należy właśnie nakaz ustanawiania odpowiednich przepisów przejściowych.

Ponadto, jednostki powinny mieć możliwość określenia tak konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny (zob. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07) – tymczasem sposób regulacji, w którym brak jest odpowiednich przepisów przejściowych właśnie prowadzi do zagrożenia, iż prawodawca wprowadzając nowe przepisy i nie przewidując przy tym, które powinny być stosowane dla już trwających stosunków prawnych, dopuszcza do sytuacji, iż organy stosujące prawo będą to robiły w sposób arbitralny ze względu na niedochowanie odpowiedniego poziomu zasad poprawnej legislacji.

Kluczowe znaczenie dla oceny nowego brzmienia art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku ma również zasada określoności przepisów prawa. Zgodnie ze stanowiskiem sądu konstytucyjnego ustawowa regulacja powinna spełniać wymagania dyrektywy dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych (zob. wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02). Ze wskazanej zasady wyprowadzany jest również nakaz konstruowania przepisów prawnych w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. W pierwszej kolejności oznacza to poprawne formułowanie przepisów z punktu widzenia językowego i

logicznego – i dopiero spełnienie tego warunku pozwala na jego dalszą ocenę. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z kolei z zasadą jasności przepisu wiązana jest zasada precyzji, która powinna przejawiać się w danym przepisie w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była czywista i pozwalała na wyegzekwowanie (zob. wyroki TK: z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; z dnia 19 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07). W tym zakresie należy wskazać, iż Projekt z dnia 15 lutego 2013 r. obarczony jest właśnie błędem językowym, gdyż w proponowanym nowym brzmieniu art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku używane jest określenie „dzielność statutową”, które wnioskując z kontekstu należy najwyraźniej rozumieć jako mające oznaczać działalność statutową.

Przede wszystkim respektowanie zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związane z pewnością i bezpieczeństwem prawnym oraz z ochroną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dlatego Trybunał określił jako niedopuszczalne funkcjonowanie w systemie prawnym przepisu, który daje organom państwa zbyt dużą swobodę, prowadzącą w tym przypadku do zupełnej dowolności rozstrzygnięć (zob. wyrok TK z dnia 17 maja 2006 r., sygn. akt K 33/05). Nie sposób nie oceniać proponowanego nowego brzmienia art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku właśnie jako przepisu prowadzącego do dowolności rozstrzygnięć ze względu na nierealizowanie przez ten przepis zasady określoności przepisów prawa. Przewidziane w tym przepisie ograniczenie włączania się w postępowanie wymagające udziału społeczeństwa, zostało sformułowane w sposób umożliwiający jego bardzo różne i nie dające się do pogodzenia z zasadą określoności prawa rozumienie. Otóż, w przepisie mowa jest o tym by przez „minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania” prowadzona była działalność statutowa. Tylko, że takie ukształtowanie przepisu może zarówno odwoływać do momentu 12 miesięcy przed rozpoczęciem postępowania w I instancji, w II instancji, w I instancji po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania lub w takim przypadku do momentu na 12 miesięcy przed wszczęciem postępowania w I instancji, które zostało następnie w II instancji skierowane z powrotem do I instancji i dopiero wówczas dany podmiot zgłasza chęć uczestniczenia w nim. Tym samym, w zależności od tego jakie rozumienie tego elementu przepisu art. 44 ust. 1 przyjmie właściwy organ, konieczne będzie prowadzenie określonej działalności statutowej przez daną organizację w sumie co najmniej od 12 miesięcy aż do kilkunastu lat wstecz, co ze względu na wolny rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, może dużą część postępowań, w których wymagany jest udział społeczeństwa wyjmować poza zakres postępowań, w których mogą uczestniczyć organizacje ekologiczne.

Ponadto, proponowane nowe brzmienie art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku należałoby oceniać również przez treść tego przepisu, gdyż wyznaczając zakres możliwości włączenia się przez organizację ekologiczną do postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, przesądza o zakresie praw przysługujących tym podmiotom. Tymczasem konstytucyjne zasady poprawnej legislacji przewidują, że każdy przepis przyznający prawa lub nakładający obowiązki powinien być sformułowany w sposób, który pozwala na jednoznaczne

ustalenie, kto, kiedy i w jakiej sytuacji mu podlega. Ponadto, powinien być na tyle precyzyjny by możliwe były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Tak samo przepis powinien być tak skonstruowany, by zakres jego stosowania obejmował tylko te sytuacje, w których racjonalnie działający ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki (zob. wyroki TK: z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04; z dnia 12 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06). Tymczasem brzmienie art. 44 ust. 1 również pod tym względem nie spełnia stawianych temu przepisowi wymagań. Mianowicie, oprócz niepewności i nieostrości zakresu powinnego zachowania wyznaczanego tym przepisem, które są niedopuszczalne przy wyznaczaniu zakresu praw i obowiązków danego podmiotu, to przede wszystkim z perspektywy decydowania o nich przez właściwy organ, wprowadzana jest duża niejasność. Mianowicie przepis art. 44 ust. 1 nakazuje prowadzenie działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, tymczasem dotychczas możliwość włączania się organizacji ekologicznych oparta była na powoływaniu się przez nie na cele statutowe. Zmiana tej formuły na prowadzenie określonej działalności statutowej ma ten skutek, że przy braku specyfiki tego artykułu, nie wiadomo, w jaki sposób dany organ będzie badał działalność organizacji oraz to, czy wypełnia ona cele statutowe, bądź też kwestionował to. Jeżeli miałyby powodować to wszczęcie odpowiedniego postępowania dowodowego, to oznaczałoby to wyjęcie tej oceny spod rzeczywistej kontroli przez sądy administracyjne.

Podsumowując, należy wskazać, iż opiniowany art. 44 ust. 1 jest niekonstytucyjny ze względu na brak odpowiedniego przepisu przejściowego regulującego dotychczasowe stosunki prawne, a także ze względu na niedochowanie nakazu określoności przepisów prawa w zakresie w jakim określa moment, od którego należy liczyć wprowadzany okres, oraz ze względu na pozostawienie zbyt dużej przestrzeni właściwym organom prowadzącej do arbitralności w wyznaczeniu praw i obowiązków przysługujących podmiotom na podstawie art. 44 ust. 1, poprzez wprowadzenie kryterium dopuszczalności poprzez ocenę prowadzonej działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody.

Dodatkowo, należy zwrócić uwagę i ocenić negatywnie ograniczanie praw lokalnych społeczności w postępowaniach dotyczących środowiska, eliminowanie niektórych podmiotów z postępowań tego typu, prowadzące do podejmowania decyzji nie poinformowanych i nieoptymalnych w kontekście uwarunkowań społecznych, jak i środowiskowych. Szeroki udział społeczny w postępowaniach dotyczących wydania uwarunkowań środowiskowych zgody na realizację przedsięwzięcia, w tym udział nowopowstałych lub krócej niż rok funkcjonujących organizacji pozarządowych, jest gwarancją jakości tych decyzji i ich społecznej akceptacji. Nowoczesne Państwo powinno zagwarantować obywatelom, członkom lokalnych społeczności, prawo do uczestniczenia w postępowaniach w sprawie środowiska, w którym żyją a nie bronić się przed ich aktywnością, w tym przed udziałem w postępowaniach organizacji przez nich utworzonych. Udział w postępowaniu lokalnej społeczności pozwoli nie tylko podnieść jakość procesu oceny oddziaływania na środowisko i znaleźć optymalne rozwiązanie – dla ludzi i środowiska – lokalizacyjne i/lub technologiczne, ale i sprawi, że proces podejmowania decyzji będzie przejrzysty. Ograniczanie udziału społecznego w proponowanym przez projektodawcę zakresie ogranicza transparentność procesów podejmowania decyzji, a

przecież gospodarowanie przez Państwo złożami węglowodorów skali całego kraju i zwiększanie wydobycia gazu ze źródeł krajowych nie może odbywać się bez pełnej społecznej kontroli.

h) Art. 9 pkt 2 Projektu [nowy art. 66 ust. 1 pkt 6a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko]

[Fragment]:

„6a) w przypadku gdy planowane przedsięwzięcie związane jest z działalnością polegającą na rozpoznawaniu złóż węglowodorów lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż metodą otworów wiertniczych, opis elementów, o których mowa w ust. 1 pkt 2 powinien zawierać się w obszarze określonym promieniem 500 m od zewnętrznej granicy przedsięwzięcia.”

[Propozycja]:

Odrzucenie.

[Uzasadnienie]:

W stosunku do proponowanej treści przepisu należy podnieść zarzut jego niekonstytucyjności ze względu na niedostateczną określoność tego przepisu. Celem przepisu jest zawężenie zasięgu terytorialnego w zakresie dotyczącym opisu elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Proponowany w Projekcie ustawy przepis posługuje się pojęciem „zewnętrznej granicy przedsięwzięcia” i to od niej nakazuje wyznaczyć obszar określony promieniem 500 m. Przy takim ukształtowaniu treści tego przepisu niemożliwe jest określenie czy zewnętrzną granicę przedsięwzięcia stanowią wyłącznie granice otworu wiertniczego (a to właśnie o otworach wiertniczych mowa jest w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko) czy też zewnętrzną granicę przedsięwzięcia należy liczyć od granic padu wiertniczego. Różnica między pierwszym i drugim sposobem rozumienia przekłada się na znaczące różnice w wyznaczonym w ten sposób obszarze. Natomiast prawidłowy sposób wyznaczenia zewnętrznych granic przedsięwzięcia powinien dotyczyć rzeczywistych granic tego przedsięwzięcia na powierzchni. O ile w przypadku pozyskiwania gazu i ropy naftowej ze złóż konwencjonalnych, taki sposób wyznaczenia granic odwiertu mógłby odpowiadać stosowanej technologii, to w przypadku złóż niekonwencjonalnych, aby ich wydobycie przyniosło odpowiednie przepływy węglowodorów, stosuje się odwierty horyzontalne. Oznacza to, że zakres przedsięwzięcia wykracza w poziomie zdecydowanie poza obszar otworu wiertniczego czy nawet padu wiertniczego, gdyż stosowane odwierty horyzontalne mogą mieć do ok. 2 km długości. I to właśnie w stosunku do granic wyznaczonych na powierzchni na podstawie nie tylko zewnętrznych granic otworu wiertniczego lub padu wiertniczego, ale przede wszystkim również i odwiertu horyzontalnego, możliwe być powinno ustalenie zakresu terytorialnego dla przeprowadzanej oceny oddziaływania na środowisko.

Wobec powyższego należy wskazać, że taka propozycja brzmienia przepisu przekłada się na taki poziom niepewności regulacji ustawowej dla adresatów tej normy, tj. nie tylko dla podmiotów mających przeprowadzić ocenę, ale również i podmiotów planujących dane przedsięwzięcie, że przepisu w zaproponowanym brzmieniu nie można uznać za zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Opis elementów przyrodniczych środowiska powinien dotyczyć obszaru będącego w zasięgu prognozowanego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a nie obszaru określonego przez ustawodawcę arbitralnie. Zawęża to bowiem terytorialnie ocenę oddziaływania na środowisko i prowadzi do sytuacji, że wydawanie stosownych decyzji odbywa się o niepełną wiedzę co do skutków realizacji danego przedsięwzięcia.

II. Analiza zgodności Projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

a) Ocena udzielonych koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie węglowodorów przez pryzmat spóźnionego implementowania dyrektywy 94/22/WE do polskiego prawa.

Projekt ustawy stanowi wdrożenie dyrektywy 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 w zakresie w jakim do dnia dzisiejszego nie zostało zapewnione wdrożenie procedury postępowania przetargowego zapewniającego niedyskryminujący dostęp do prowadzenia działalności związanej z rozpoznawaniem lub wydobywaniem węglowodorów, co jest potwierdzone nie tylko postępowanie wszczęte przez Komisję Europejską w tym zakresie przeciwko Polsce, ale również Uzasadnienie do Projektu ustawy. Termin na wdrożenie dyrektywy upłynął 1 maja 2004 r., tymczasem największe natężenie w wydawaniu koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów ze złóż konwencjonalnych nastąpiło po 1 maja 2004 r., czyli po terminie wdrożenia dyrektywy. Tym samym mimo niezapewnienia przez Polskę odpowiedniej procedury przetargowej na uzyskiwanie tych koncesji, udzielonych zostało ponad 110 koncesji na poszukiwanie węglowodorów z niekonwencjonalnych złóż w ramach systemu prawnego obciążonego wadliwością ze względu na fakt niewdrożenia dyrektywy. Nie oznacza to od razu wadliwości wszystkich wydanych dotychczas koncesji, ale zwracamy uwagę, że mogłaby ona wchodzić w rachubę w tych postępowaniach koncesyjnych, w których nie skorzystano z trybu przetargowego.

b) Unijne regulacje dotyczące ochrony wód a proces szczelinowania hydraulicznego.

Z perspektywy środowiskowej oceny pozyskiwania przede wszystkim gazu ze skał łupkowych, ale również i innych węglowodorów, kluczowe znaczenie ma zapewnienie jawnego dostępu do informacji na temat składu płuczki szczelinującej. Z tej perspektywy należy bardzo pozytywnie oceniać propozycję nowego art. 108 ust. 11b Prawa geologicznego i górniczego, gdyż przyznaje ono tak lokalnym społecznościom, społeczeństwu obywatelskiemu jak i wszystkim zainteresowanym osobom, możliwość uzyskania informacji na temat składu płuczki szczelinującej, a przez to rodzaju stosowanych substancji. Konieczne jest podjęcie starań by ta

regulacja, jeżeli Projekt ustawy będzie dalej procedowany, została zachowana, gdyż pozwoli to w przyszłości na np. podjęcie stosownych działań jeżeli miałyby przez danego operatora być stosowane substancje niebezpieczne.

Ochrona wód regulowana jest w prawie unijnym przez dyrektywę 2000/60/WE ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, dyrektywę 2006/11/WE w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty, dyrektywa 2008/105/WE w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, jak również m.in. dyrektywę 2008/32/WE zmieniającą dyrektywę 2000/60/WE. W ramach regulacji unijnej ściekami jest każde wprowadzenie do ziemi wód zużytych. Tymczasem powstaje problem, w jaki sposób należy klasyfikować płyn szczelinujący stosowany w trakcie procesu szczelinowania hydraulicznego. W tym zakresie praktyka stosowania tak Prawa wodnego jak i Prawa geologicznego i górniczego zdaje się nie przynosić jednoznacznej odpowiedzi, a tymczasem ciężko jest uznać płyn szczelinujący za włączanie do górotworu wody o składzie tożsamym z rodzajami i ilościami substancji w pobranej wodzie w myśl art. 9 ust. 1 pkt lit. e *in fine* ustawy Prawo wodne.

Ponadto, polskie regulacje nie tylko w nieodpowiedni sposób odpowiadają na status płynu szczelinującego wprowadzanego do ziemi, ale również na sytuacje awaryjnych zrzutów do środowiska płuczek lub płynów złożowych.

Wszczęte niedawno przez Komisję Europejską przeciwko Polsce postępowanie przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej za niewdrożenie Ramowej Dyrektywy Wodnej wynika z braku odpowiedniego systemu monitorowania stanu wód powierzchniowych, co z perspektywy rozwoju projektów wydobywania gazu łupkowego stanowi pole do podjęcia działań.

III. Analiza zgodności projektu zmiany rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko przedstawionego przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska z prawem UE.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż projekt z dnia 12 lutego 2013 r. rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko dokonuje przede wszystkim wdrożenia dyrektywy 2009/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz. Urz. UE L Nr 14, s. 114). O ile informacja o tym została uwzględniona w treści uzasadnienia, o tyle w treści samego aktu rozporządzenia, tj. w przypisie 1, nie uwzględniona została stosowna informacja w tym zakresie. Poza tym, analizowane Rozporządzenie stanowić ma również „pełną transpozycję załącznika I i II” dyrektywy 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L z 2013 r. Nr 26, s. 1).

Jednocześnie zgodnie z uzasadnieniem do projektu Rozporządzenia ma ono również stanowić „doprecyzowanie przedsięwzięć zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397)”. Tym samym uzasadnienie określa nową treść § 2 ust. 1 pkt 43 jako dostosowanie przepisu „do nomenklatury obowiązującej w krajowym porządku prawnym”. Uzasadnienie projektu Rozporządzenia, stanowiące integralną część opublikowanego projektu aktu prawnego zawiera stwierdzenie, iż „przedmiotowe rozporządzenie jest zgodne z prawem Unii Europejskiej, m.in. z dyrektywą 2011/92/UE”.

a) Ustalenie zakresu obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko (dalej: „OOŚ”) dla poszukiwania lub rozpoznawania złóż gazu oraz dla wydobywania gazu

Aby móc ustalić czy proponowane zmiany są zgodne z dyrektywą 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko należy ustalić stan zakresu obowiązku przeprowadzania OOŚ dla poszukiwania lub rozpoznawania złóż gazu oraz dla wydobywania gazu w obecnie obowiązującym stanie prawnym oraz w tym stanie prawnym, który miałby zacząć obowiązywać wraz z wejściem w życie analizowanego Rozporządzenia. Pod uwagę należy wziąć również poszukiwanie, rozpoznawanie złóż oraz wydobywanie innych węglowodorów, przede wszystkim ropy naftowej, gdyż wprowadzane zmiany dotyczą wszystkich węglowodorów (przede wszystkim gazu oraz ropy naftowej tak ze źródeł konwencjonalnych, jak z niekonwencjonalnych, przede wszystkim ze skał łupkowych). Jednocześnie wprowadzane zmiany w przestrzeni publicznej funkcjonują wyłącznie jako dotyczące gazu łupkowego.

Nadto, należy wskazać, iż dla „obowiązkowego” oraz dla „fakultatywnego” przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko musi istnieć stosowna podstawa prawna. W braku takowej podstawy prawnej niemożliwe jest przeprowadzenie jakiegokolwiek OOŚ.

aa) Zakres obowiązku przeprowadzania OOŚ dla poszukiwania lub rozpoznawania złóż gazu i ropy naftowej oraz dla wydobywania gazu i ropy naftowej w obecnym stanie prawnym.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko obecnie obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w przypadku odwiertów związanych z gazem łupkowym aktualizuje się w dwóch przypadkach:

[Obligatoryjnie OOŚ]

- 1) Wydobywania ze złóż gazu ziemnego w ilości większej niż 500.000 m³ na dobę,

Podstawa prawna: § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia;

2)Wydobywania ze złoża ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych w ilości większej niż 500 t na dobę,

Podstawa prawna: § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia;

3)Wydobywanie gazu ziemnego z obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

Podstawa prawna: § 2 ust. 1 pkt 24 *in fine* rozporządzenia;

4)Wydobywanie ropy naftowej i jej naturalnych pochodnych z obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

Podstawa prawna: § 2 ust. 1 pkt 24 *in fine* rozporządzenia;

Natomiast ww. rozporządzenie jako przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a przez to pozostawia to do decyzji właściwego organu o przeprowadzeniu OOŚ bądź nie w następujących przypadkach:

[Fakultatywnie OOŚ]

1)Wydobywanie ze złóż gazu ziemnego w ilości nie większej niż 500.000 m³ na dobę,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 41 lit. a w zw. z § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia;

2)Wydobywanie ze złoża ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych, w ilości nie większej niż 500 t na dobę,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 41 lit. a w zw. z § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia;

3)Wydobywanie gazu ziemnego ze śródlądowych wód powierzchniowych,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 41 lit. b w zw. z § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia;

4)Wydobywanie ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych ze śródlądowych wód powierzchniowych,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 41 lit. b w zw. z § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia;

5)Poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż gazu ziemnego na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 43 lit. b;

6)Poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 43 lit. b;

7)Poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż gazu ziemnego wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 1.000 m,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 43 lit. d.

- 8) Poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 1.000 m,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 43 lit. d.

bb) Nowy zakres obowiązku przeprowadzenia OOŚ dla poszukiwania lub rozpoznawania złóż gazu i ropy naftowej oraz dla wydobywania gazu i ropy naftowej po wejściu w życie projektu Rozporządzenia.

W stanie prawnym, który wraz z wejściem w życie utworzyłby projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniający rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko dla projektów poszukiwania gazu ziemnego związanych z wykonywaniem otworów wiertniczych przewidziane zostały następujące momenty wprowadzenia obligatoryjnego oraz fakultatywnego OOŚ:

[Obligatoryjnie OOŚ]

- 1) Wydobywania ze złóż gazu ziemnego w ilości większej niż 500.000 m³ na dobę,

Podstawa prawna: § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia;

- 2) Wydobywania ze złoża ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych w ilości większej niż 500 t na dobę,

Podstawa prawna: § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia;

- 3) Wydobywania ze złóż gazu ziemnego w ilości nie większej niż 500.000 m³ na dobę,

Podstawa prawna: (nowy) art. 72 ust. 1 pkt 4a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w zw. z (nowym) art. 49v i art. 49w ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

- 4) Wydobywania ze złoża ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych w ilości nie większej niż 500 t na dobę,

Podstawa prawna: (nowy) art. 72 ust. 1 pkt 4a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w zw. z (nowym) art. 49v i art. 49w ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

- 5) Wydobywanie gazu ziemnego z obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

Podstawa prawna: § 2 ust. 1 pkt 24 *in fine* rozporządzenia;

- 6) Wydobywanie ropy naftowej i jej naturalnych pochodnych z obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

Podstawa prawna: § 2 ust. 1 pkt 24 *in fine* rozporządzenia;

[Fakultatywnie OOŚ]

- 1) Wydobywanie gazu ziemnego ze śródlądowych wód powierzchniowych,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 41 lit. b w zw. z § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia;

2)Wydobywanie ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych ze śródlądowych wód powierzchniowych,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 41 lit. b w zw. z § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia;

3)Poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż gazu ziemnego na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 43 lit. b;

4)Poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 43 lit. b;

5)Poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż gazu ziemnego wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 5.000 m,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 43 lit. d.

6)Poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 5.000 m,

Podstawa prawna: § 3 ust. 1 pkt 43 lit. d.

Należy również poczynić zastrzeżenie pkt 3 i 4 przy obligatoryjnym OOŚ. Mianowicie, projekt Rozporządzenia nie przewiduje zmian w § 3 ust. 1 pkt 41 lit. a w zw. z § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia Rady Ministrów. Objęcie obowiązkiem przeprowadzania procedury oceny oddziaływania na środowisko obejmuje w nowym stanie faktycznym wydobywanie gazu oraz ropy naftowej i jej pochodnych również w przypadku mniejszych wartości dobowych aniżeli odpowiednio 500.000 m³ oraz 500 ton. Podstawę dla przyjęcia takiego założenia stanowi wprowadzany przez Projekt ustawy nowy art. 72 ust. 1 pkt 4a ustawy 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), co kreuje obowiązek wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem decyzji inwestycyjnej w celu wykonywania koncesji na rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż wydawanych w ramach nowego reżimu prawnego wprowadzanego przez Projekt ustawy do ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Jednocześnie nowe art. 49v i art. 49w ustawy Prawo geologiczne i górnicze wprowadzane przez Projekt ustawy przewidują wydanie decyzji inwestycyjnej przed rozpoczęciem działalności wydobywczej, a jednym z elementów wniosku o decyzję inwestycyjną jest załączenie wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dla pewności obrotu właściwe byłoby wprowadzenie stosownej zmiany również do rozporządzenia Rady Ministrów, gdyż mogłoby dojść do sytuacji, iż dany organ odczytałby, że prowadzenie mniejszej działalności wydobywczej podlega w nowym reżimie prawnym nadal pod fakultatywną OOŚ i organ postanowieniem odmówiłby wszczęcia postępowania – a przez to inwestor nie uzyskałby decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i nie mógłby uzyskać decyzji inwestycyjnej, a przez to prowadzić działalności wydobywczej. Natomiast zmiana właściwości organów prowadzących postępowanie wprowadzana przez

Projekt ustawy poprzez sięgnięcie po regionalnych inspektorów ochrony środowiska, może przełożyć się na jednolite stosowanie tej regulacji. Poza tym, rozwiązaniu ustawowemu powinno zostać przypisane rozstrzygające znaczenie ze względu na hierarchiczną wyższość tego aktu prawnego w skali ustawy. Z tych względów należy uznać, że wydobywanie ze złoża gazu, ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych lub ich przerób, w ilości nie większej niż 500.000 m³ na dobę w przypadku gazu lub nie większej niż 500 t na dobę w przypadku ropy naftowej i jej naturalnych pochodnych podlegają również obowiązkowej ocenie oddziaływania na środowisko.

cc) Porównanie zakresu obowiązku przeprowadzenia OOŚ dla poszukiwania lub rozpoznawania złóż gazu i ropy naftowej oraz dla wydobywania gazu i ropy naftowej w dotychczasowym i nowym stanie prawnym.

Z porównania obecnego stanu prawnego (podpunkt aa.) z planowanym nowym stanem prawnym (podpunkt bb.) wyraźnie widać przesunięcie dwóch rodzajów sytuacji dotyczących pozyskiwania węglowodorów z fakultatywnej oceny oddziaływania na środowisko do obligatoryjnej. Ponieważ dotyczy to wydobywania, w planowanym stanie prawnym przed uruchomieniem produkcji każdy odwiert wydobywczy będzie musiał podlegać ocenie oddziaływania na środowisko.

Natomiast zwiększeniu zakresu obligatoryjnego OOŚ w planowanym stanie prawnym towarzyszy również deregulacja określonej kategorii sytuacji odwiertów. Mianowicie, otwory wiertnicze mające służyć poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż gazu, ropy naftowej i jej naturalnych pochodnych o głębokości od 1.000 m do 5.000 m przestaną podlegać „fakultatywnej” ocenie oddziaływania na środowisko, co do którego to obowiązku wypowiadał się właściwy organ. Ponieważ zniknąć ma stosowna podstawa prawna, nie będzie możliwe przeprowadzenie procedury OOŚ. Ponadto, ze względu na strukturę geologiczną obszarów Polski, to właśnie na głębokości od 1.000 m do 5.000 m pod powierzchnią znajdują się warstwy skał łupkowych. W nowym stanie prawnym „fakultatywnej” ocenie co do przeprowadzania OOŚ podlegają jedynie wiercenia na głębokość większą niż 5.000 metrów.

b) Ocena zgodności projektu Rozporządzenia z dyrektywą 2011/92/UE

Aktualną podstawę dla ustawy 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 stanowi dyrektywa 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L z 2012 r. Nr 26, s. 1). Akt ten został jednocześnie wydany na podstawie art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C z 2010 r. Nr 83, s. 47) – znaczy to, iż określa on wyłącznie standard minimalnej harmonizacji, tzn. Państwa Członkowskie UE mogą ustanowić wyższy standard aniżeli przewidziany został w dyrektywie, mają (relatywną) swobodę w doborze środków dla osiągnięcia standardów z dyrektywy, ale jednocześnie nie mogą schodzić poniżej tego standardu, gdyż stanowiłoby to wprost zaprzeczenie idei harmonizacji.

Dyrektywa zawiera Załącznik I i Załącznik II, w których określone zostały przedsięwzięcia ze względu na to czy podlegają zgodnie z art. 4 ust. 1 obligatoryjnej ocenie oddziaływania na środowisko (przedsięwzięcia w Załączniku I) czy też przy decydowaniu o poddaniu ocenie oddziaływania przedsięwzięcia (z Załącznika II) na środowisko „dokonują tego ustalenia za pomocą: a) badania indywidualnego; lub b) progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie.” (art. 4 ust. 2).

Załącznik I w pkt 14 jako jedno z przedsięwzięć podlegających obowiązkowej OOS określa „Wydobycie ropy naftowej i gazu ziemnego do celów handlowych, w przypadku gdy ilości wydobyte przekraczają 500 ton dziennie dla ropy naftowej i 500 000 m³ dziennie w przypadku gazu.”, co odpowiada treści Rozporządzenia. Natomiast w Załączniku II relewantnym z punktu widzenia poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów jest pkt 2 „Przemysł wydobywczy”, który w punkcie d przewiduje:

- „d) głębokie wiercenia, w szczególności:
 - (i) wiercenia geotermiczne;
 - (ii) wiercenia w celu składowania odpadów jądrowych;
 - (iii) wiercenia w celu zaopatrzenia w wodę;
- z wyjątkiem wierceń w celu zbadania stabilności gruntu;”.

Projekt rozporządzenia zmienia próg głębokości z 1.000 na 5.000 m, od którego dopiero dany otwór wiertniczy podlega badaniu indywidualnemu co do konieczności przeprowadzenia OOS.

Tymczasem należy wziąć pod uwagę, iż dyrektywa wychodzi z założenia, że niektóre rodzaje przedsięwzięć mogą powodować znaczące skutki dla środowiska i te przedsięwzięcia powinny z zasady podlegać systematycznej ocenie, natomiast przedsięwzięcia innych rodzajów mogą nie powodować w każdym przypadku znaczących skutków w środowisku i powinny być oceniane, gdy państwa członkowskie uznają, że mogą one powodować znaczące skutki dla środowiska. Tymczasem ocena państw członkowskich nie może być dokonywana przez wyjęcie określonej grupy przedsięwzięć, klasyfikowanych jako „fakultatywnie” podlegających OOS, dla których jednak właściwe organy z reguły zarządziły przeprowadzenie OOS.

Należy wskazać, iż w Załączniku I znalazło się wydobywanie gazu, ropy naftowej i jej naturalnych pochodnych w znacznych ilościach jako obligatoryjnie podlegające procedurze OOS. Jeżeli uwzględnimy technikę wydobywania węglowodorów z pokładów skał łupkowych, to jest ona taka sama jak dla poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów. Mianowicie, również przy poszukiwaniu, a przede wszystkim rozpoznawaniu złóż dokonywany jest otwór wiertniczy, w którym dla zwiększenia wartości przepływu węglowodorów stosuje się technikę szczelinowania hydraulicznego. Zwiększenie wartości przepływu służy sprawdzeniu czy wartości te odpowiadają będą tym, które są wymagane dla rozpoczęcia wydobywania przemysłowego, aby to mogło być opłacalne, a przez to i kontynuowane. Tym samym, poza długością trwania ingerencji w środowisko, jej rodzaj, charakter i intensywność w przypadku poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów za pomocą otworów wiertniczych jest taki sam jak w przypadku już wydobywania węglowodorów.

Nie można zatem uznać za zgodne z celami dyrektywy takie jej odczytanie przez polskiego ustawodawcę, iż jako niewchodzące w Załącznik II do dyrektywy uznane zostało przedsięwzięcie tożsame z przedsięwzięciem już zawartym w Załączniku I do dyrektywy, które stanowi jego przygotowanie, a przez to charakteryzuje ten sam rodzaj, zakres i intensywność ingerencji w środowisko, które jedynie ze swej natury nastąpią przez znacznie krótszy okres.

Poza tym, prowadzenie prac poszukiwawczo-rozpoznawczych, co do których później docelowo w założeniu prowadzona ma być działalność wydobywcza, nie powinny móc być prowadzone na obszarach, na których i tak nie będzie możliwości późniejszego wydobywania węglowodorów. To właśnie uniknięciu takich sytuacji służy ocena oddziaływania na środowisko, która w przypadku prac poszukiwawczo-rozpoznawczych za pomocą otworów wiertniczych jest zlecana w obecnym stanie prawnym przez właściwy organ w szczególności wówczas gdy poweźmie takie przypuszczenie. Tylko w ten sposób możliwa będzie ocena już przy rozpoznawaniu złóż czy późniejsze wydobycie np. na terenie obszaru Natura 2000 albo w obszarze chronionych wód pitnych dużej aglomeracji, będzie w przyszłości mogło być prowadzone. Tak samo, tylko w ten sposób możliwe będzie dokonanie oceny wpływu wstrzykiwania płuczki wiertniczej w ziemię, zwłaszcza pod kątem zamiaru późniejszego prowadzenia działalności wydobywczej charakteryzującej się jeszcze częstszym korzystaniem z zabiegu szczelinowania hydraulicznego aniżeli w przypadku etapu rozpoznawania. Tym bardziej już na etapie rozpoznawania złóż węglowodorów powinno być możliwe ustalenie przyszłego ewentualnego braku możliwości dokonywania wydobycia węglowodorów za pomocą otworów wiertniczych – wówczas unikniętoby niepotrzebnej ingerencji w środowisko przy poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż węglowodorów, która ze względu na jej deregulację w zakresie do 5.000 m mogłaby już wówczas wywołać negatywne konsekwencje dla środowiska oraz żyjących w nim ludzi.

Z tego względu, należy uznać, iż projekt Rozporządzenia poprzez uznanie, iż otwory wiertnicze o głębokości od 1.000 do 5.000 m prowadzone dla prac w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów nie wchodzi w zakres Załącznika II dyrektywy, jest niezgodny z celami oraz funkcją dyrektywy i stanowi nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy do polskiego prawa.

W imieniu Związku Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć (Fundacja Ekorozwoju FER, Federacja Zielonych GAJA, Fundacja Biblioteka Ekologiczna, Ośrodek Działań Ekologicznych „Źródła”, Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne Klub Gaja, Społeczny Instytut Ekologiczny, Stowarzyszenie na rzecz Ekorozwoju „Agro-Group”, Towarzystwo dla Natury i Człowieka, Toruńskie Stowarzyszenie Ekologiczne „Tilia”, Stowarzyszenie EKOSKOP),



Joanna Furmaga
Prezes Zarządu