

Polityka koncesyjna a bezpieczeństwo surowcowe Polski

prof.dr hab.Krzysztof Szamałek

Uniwersytet Warszawski/Państwowy
Instytut Geologiczny

Warszawa 26.05.2014

Związek Pracodawców Polska Miedź, Pracodawcy RP,
Polska Platforma Technologiczna Surowców Mineralnych,
Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN

Podstawowe dylematy państwa

- Jak chronić złoża i jak określić dostęp podmiotów do złóż?
- Komu i na jakich zasadach udzielić prawa poszukiwania i wydobywania?
- Jak egzekwować prawa państwa w stosunku do podmiotu gospodarczego?
- Co dopuszczalne krajowo, co z umiędzynarodowieniem procesów geologicznych i górniczych?

Imperium i dominium

- Działalność poszukiwawcza, a zwłaszcza wydobywcza jest w Polsce działalnością reglamentowaną (imperium)
- Koncesja jest instrumentem realizacji polityki państwa zarówno wynikającej z zadań publicznych zarządzania wszystkimi surowcami jak i zasobem kopalin Skarbu Państwa (własność złóż kopalin)

Imperium i dominium II

- Publiczna domena zakres i warunki dopuszczenia do działalności koncesjonowanej, bez względu na właściciela złoża.
- Kompetencja w stosunkach cywilno – prawnych Skarbu Państwa, to udzielenie prawa do użytkowania górniczego, tylko w zakresie j własności górniczej SP (dominium). Własność górnicza
- Koncesja to akt publiczno-prywatny – decyzja administracyjna.
- Udzielenie prawa do użytkowania górniczego to akt cywilno-prawny – umowa o oddaniu do użytkowania górniczego (dzierżawy wg k.c.)

Koncesja jako akt administracyjny

- Koncesja to zezwolenie na działalność ingerujące w swobodę działalności gospodarczej.
- Koncesja może określać przedmiot i warunki działalności tylko w granicach określonych ustawą.
- Treść koncesji nie może podlegać wykładni rozszerzającej i ingerować w stosunki cywilno-prawne.

Koncesja odmowa, cofnięcie

- Art.29 pgg określa jasno, choć ogólnie przesłanki umożliwiające państwu ograniczenie lub odmowę udzielenia koncesji.
- Art.37 pgg daje państwu prawo ingerencji w działania koncesjonariusza sprzeczne z ustanowionymi przez państwo regułami (wezwanie do powrotu działań zgodnych z interesem państwa, cofnięcie koncesji, ograniczenie koncesji).

Decyzja koncesyjna – Koncesja

Koncesja uprawnia do wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej tylko w oznaczonej przestrzeni (nie określa to jednak prawa użytkowania złoża lub górotworu)

KONCESJA

(art. 30 p.g.g.)

1. Koncesja określa:

- rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności;
- przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność;
- czas obowiązywania koncesji;
- termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby - przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności.

2. Koncesja może określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, **w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.**

ODMOWA

(art. 29 p.g.g.)

Jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, związanemu z ochroną bezpieczeństwa państwa, ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu - uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, **organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji**

Koncesja – mroczny przedmiot pożądania

- Globalizacja i uniwersalizacja działań geologicznych i górniczych koncernów, ale i mniejszych spółek prowadzi do coraz częstszych kolizji przestrzennych między konkurentami w postępowaniach koncesyjnych
- Polskie wybrane przykłady ostatnich lat: KGHM/Miedzi Copper; ZGH/Rathdowney; KWB Konin/KWB Bełchatów; KWK Bogdanka/ PDCo, RWE-Rosja/Polska

Bezpieczeństwo państwa

- Każdy z przytoczonych konfliktów dotyka sfery bezpieczeństwa państwa
- Nawet jeśli powodem konfliktu jest tylko interes ekonomiczny, biznesowy to argumentacja dla wykluczenia konkurenta ujmuje sprawy bezpieczeństwa państwa
- Polityczna debata o konieczności ochrony interesu i bezpieczeństwa państwa w zakresie kopalni złóż – argumenty o braku regulacji w tym zakresie

Czy istotnie brak regulacji?

- **Polska nie odda złóż Rosjanom – informacja z 16 maja 2014 r.**
- Rosyjski oligarcha, który pośrednio przejął koncesje gazowe w Polsce, nie dostał zgody na ich przedłużenie. Bo to zagraża bezpieczeństwu kraju.
- Do podjęcia takiej decyzji skłoniły wiceministra środowiska i głównego geologa kraju Sławomira Brodzińskiego konflikt na Ukrainie i agresywna polityka gazowa Rosji. **To pierwszy przypadek odwołania się do bezpieczeństwa państwa w historii koncesjodawcy.**
- "Decyzja była niełatwa, ale należało ją podjąć. Przejęcie koncesji przez [spółkę](#) związaną z osobami należącymi do rosyjskiego establishmentu, w połączeniu z historią działania tych osób, sugerowało, że inwestor będzie po prostu przetrzymywał te koncesje. A nam zależy przecież na doprowadzeniu do wydobywania" - tłumaczy Sławomir Brodziński.

Jakie zagrożenie państwa?

- zagrożenie dla Polski wynika z transakcji, którą w marcu 2014 r. zawarł niemiecki koncern energetyczny RWE z funduszem kontrolowanym przez Michaiła Fridmana, rosyjskiego oligarchę uchodzącego za oddanego zwolennika prezydenta Władimira Putina. Fridman kupił od RWE spółkę RWE Dea, która miała w Polsce cztery koncesje na poszukiwania złóż gazu i ropy naftowej na Podkarpaciu.

Co będzie?

- Prawdopodobnie spór sądowy
- Umiejdzynarodowienie sporu
- Pojedynek kancelarii prawnych globalnych
- Może duże pieniądze na odszkodowanie?!
- Potrzeba być może doprecyzowania prawa
- ...Ale jak mówi prof.Monika Płatek – nie zmieniamy prawa tylko je stosujemy...

Cofnięcie koncesji – projektowana nowelizacja I

Projektowana nowelizacja przewiduje, że jeżeli przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności:

- ❑ dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem,
- ❑ albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania, lub wykonuje roboty geologiczne z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych, lub nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 82 ust. 2 lub wykonuje je niezgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu (udostępnienie i przekazywanie próbek i danych).

organ koncesyjny wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie **cofnięcia** koncesji.

Potrzeby zmian

- Powszechność postępowania przetargowego na użytkowanie i promesa koncesji– teoremat Coase'a
- Co z prawem własności intelektualnej?
- W działaniu bezprzetargowym określenie pierwszeństwa postępowania koncesyjnego wobec złożonego wniosku (termin otwarty składania dla innych 3 miesiące)

Cofnięcie koncesji projektowana nowelizacja II

Organ koncesyjny ma wzywać, w drodze postanowienia przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określić termin ich usunięcia, jak również będzie mógł określić sposób ich usunięcia.

W przypadku gdy przedsiębiorca nie wykona postanowienia, organ koncesyjny może cofnąć koncesję, a w przypadku stwierdzenia wykonywania robót geologicznych z naruszaniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych – może ograniczyć zakres koncesji bez odszkodowania.

Przeniesienie koncesji -projektowana nowelizacja III

Projektowana nowelizacja w art. 36 przewiduje dodanie ust. 11, który wprowadza ograniczenia przeniesienia koncesji na kopaliny stanowiące przedmiot własności górniczej (Skarbu Państwa) w przypadku podmiotów:

- ❑ spółek, o których mowa w art. 494 i art. 531 ksh, (podziały i fuzje) z wyłączeniem przypadku, gdy skład akcjonariatu lub udziałowców spółki przejmującej albo nowo związanej jest tożsamy ze składem akcjonariatu lub udziałowców spółek łączących się,
- ❑ nabywcę przedsiębiorstwa upadłego na podstawie art. 317, (?)
- ❑ nabywcę przedsiębiorstwa na podstawie art. 55² k.c.

Potrzeba aktywności międzynarodowej Polski

- Konwencja o ochronie klimatu (powietrze)
- Konwencje o biosferze (bioróżnorodność, Ramsar, etc.)
- Konwencja prawo morza (część XI kopaliny OŚ)
- **Potrzebna konwencja o zasobach mineralnych (klasyfikacja zasobów, zasady ochrony, symetria działań, niedyskryminacyjny dostęp etc.)**

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ.