



Izabela Albrycht, Adam Wawrzynowicz

## Czy pakiet ustaw łupkowych jest odpowiedzią na oczekiwania polskiego sektora gazu łupkowego?

autorzy briefu

**Izabela Albrycht** – prezes Instytutu Kościuszki, redaktor naczelna International Shale Gas & Oil Journal, politolog  
**Adam Wawrzynowicz** – radca prawny, współnik zarządzający w kancelarii Wawrzynowicz i Wspólnicy sp.k. specjalizującej się w doradztwie regulacyjnym na rzecz podmiotów z branży energetycznej i gazowniczej.

### Wprowadzenie

Brief programowy ma na celu przybliżenie przebiegu prac legislacyjnych toczących się od 2012 r. nad projektem nowelizacji ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz nad utworzeniem nowej ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym oraz o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz o zmianie niektórych innych ustaw (w skrócie nazywanych łącznie: „pakietem ustaw łupkowych”) i tryb wprowadzania najistotniejszych zmian. Nowe regulacje były długo wyczekiwane przez przedstawicieli sektora poszukiwania, rozpoznawania i wydobycia węglowodorów. W trakcie procedowania projekty wywołały wiele kontrowersji (szczególnie projekt z lutego 2013 r.), o czym świadczy udział w konsultacjach społecznych i lobbingsowych ponad 100 podmiotów – przedstawicieli branży, organizacji reprezentujących sektor poszukiwawczo-wydobyczy oraz indywidualnych przedsiębiorców. Zauważyć przy tej okazji wypada, że głos Instytutu Kościuszki w tej dyskusji wyrażony m.in. w briefach programowych z kwietnia 2013 r. pt.: „Narodowy Operator Kopalin Energetycznych – przyniesie zyski czy zniechęci inwestorów?”, z maja 2013 r. pt.: „Jak powstrzymać ewakuację zagranicznych inwestorów z polskiego sektora gazu łupkowego?”, oraz z października 2013 r. „Jak uwolnić geologiczny potencjał węglowodorów w Polsce” został w części uwzględniony – przynajmniej w odniesieniu do kluczowych postulatów takich jak wątpliwości dot. konstrukcji NOKE.

W ostatnim czasie, zapewne w związku z sytuacją geopolityczną w Europie, prace nad pakietem ustaw łupkowych znacznie przyspieszyły, gdyż jednym z celów zmian legislacyjnych jest zabezpieczenie interesów państwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego.<sup>1</sup> Poza tym, niemal wszyscy interesariusze procesu legislacyjnego są zgodni, że potrzebna jest nowa regulacja,

albowiem obecny model nie generuje pozytywnych sygnałów dla rozwoju sektora poszukiwań i wydobycia gazu ziemnego w Polsce. Szczególnie kwestie proceduralne są uciążliwe dla przedsiębiorców.

### Aktualny status prac legislacyjnych

Projekty obu przywołanych dokumentów znajdują się odpowiednio w Komisji Nadzwyczajnej do spraw energetyki i surowców energetycznych oraz w Komisji Finansów Publicznych. Wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Środowiska przewidują, że cały proces legislacyjny, łącznie z podpisaniem nowelizacji przez prezydenta może potrwać ok. trzech – czterech miesięcy.<sup>2</sup> Jeśli zatem wszystko przebiegnie zgodnie z planem – projekty mogłyby wejść w życie już 1 stycznia 2015 r. Co ważne, część z postanowień zawartych w tych ustawach zostanie jednak wprowadzona dopiero w roku 2016 r. (nowe stawki opłaty eksploatacyjnej), a nawet w 2020 r. (Specjalny Podatek Węglowodorowy).

Na ostatnim posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do spraw energetyki i surowców energetycznych, które miało miejsce 21 maja 2014 roku, w porządku obrad znalazło się rozpatrzenie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2352). Rządowy projekt, (który ma znowelizować ustawę Prawo Górnicze i Geologiczne – PGG) jest zdaniem przedstawicieli branży nadal daleki od doskonałości – świadczy o tym ilość zgłoszonych poprawek. Zarówno przedstawiciele opozycji parlamentarnej, jak i przedstawiciele inwestorów, zgłosili szereg postulatów do rządowego projektu zmiany ustawy PGG. Poprawki zgłaszane przez

<sup>1</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu nowelizacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw – str. 13

<sup>2</sup> Wypowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska Stanisława Gawłowskiego na łamach dziennika Rzeczpospolita „Łupki dobrze przedyskutowane” – źródło: <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1107935.html>

przedstawiciele branży miały na celu przede wszystkim uproszczenie procedur administracyjnych i usprawnienie przygotowania do prac poszukiwawczo-rozpoznawczych. Przykładowo branża krytykowała rozwiązanie, które przewidywało zastąpienie obszaru koncesyjnego przez obszar górniczy, a co za tym idzie utratę uprawnień koncesjonariusza do prowadzenia działalności rozpoznawczej na pozostałej części obszaru koncesyjnego w wyniku uzyskania decyzji inwestycyjnej. Rządowy projekt nowelizacji PGG uwzględnił co prawda sugestie dotyczące wspomnianej redukcji uprawnień koncesjonariusza w chwili uzyskania decyzji inwestycyjnej, ale aktualna propozycja legislacyjna nadal wymaga korekty, gdyż zaproponowane przez projektodawcę brzmienie przepisu art. 49za ust. 3 wykluczałoby dalsze prowadzenie prac poszukiwawczo-rozpoznawczych w granicach ustanowionego obszaru górniczego. Właściwym rozwiązaniem byłoby, aby w obrębie udzielonej koncesji łącznej można było prowadzić wydobywanie (w granicach obszaru górniczego) oraz dalsze prace poszukiwawczo-rozpoznawcze w pozostałej części koncesji, jak również w granicach obszaru górniczego. Ten istotny aspekt nie powinien być pomijany w dalszych pracach nad projektem. W ostatnim projekcie nowelizacji PGG nadal nie została uwzględniona potrzeba zapewnienia możliwości zmiany koncesji (w fazie wydobywczej). Niewątpliwie powinna zostać stworzona możliwość przedłużenia ważności koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, jak również powiększenia obszaru górniczego w granicach udokumentowanego złoża bez konieczności stosowania procedury przetargowej. Stosowanie postępowania przetargowego wydaje się słuszne jedynie przy zmianie koncesji w zakresie powiększenia jej powierzchni jedynie na etapie poszukiwawczo-rozpoznawczym.

W obecnym projekcie PGG zrezygnowano z proponowanych we wcześniejszych wersjach regulacji dotyczących szczególnych trybów udzielenia koncesji na wniosek zainteresowanego podmiotu. Usunięto rozwiązanie zawarte jeszcze w projekcie z 7 lutego 2014 r. obejmujące możliwość udzielenia, na wniosek, koncesji dotyczącej przestrzeni nieobjętej ogłoszeniem dotyczącym przestrzeni zaplanowanych do objęcia procedurą przetargową. Usunięte zostało również obecne w projekcie z dnia 11 marca 2014 r. unormowanie, zgodnie z którym organ koncesyjny może udzielić koncesji na wniosek zainteresowanego podmiotu, w przypadku, gdy obszar, którego będzie dotyczyła koncesja, był przedmiotem postępowania przetargowego, w wyniku którego koncesja nie została udzielona. Należy przy tym zauważyć, że rozwiązanie takie zostało wyraźnie przewidziane w art. 3 ust. 3b Dyrektywy 94/22/WE. Tym samym przesądza się, iż uzyskanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża następuje jedynie w wyniku przeprowadzenia z urzędu postępowania przetargowego. Rozwiązanie to doprowadzi do marginalizacji inicjatywy inwestorów w zakresie inicjowania prowadzenia działalności gospodarczej na określonych obszarach koncesyjnych – czyli będzie prowadziło do skutków odwrotnych do zamierzonych.

Pakiet poprawek prezentowany przez opozycję parlamentarną koncentruje się przede wszystkim na przywróceniu do projektu instytucji NOKE, jako instrumentu zabezpieczającego interes Skarbu Państwa. Podsumowanie pracy komisji ds. energetyki nad projektem nowelizacji ustawy PGG odbędzie się na kolejnym posiedzeniu Komisji. Na ostateczne rozstrzygnięcie kształtu rządowego projektu zmiany PGG będziemy jeszcze musieli trochę poczekać.

## Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w projekcie nowelizacji PGG. Rezygnacja z powołania NOKE

Głównym celem „ustaw łupkowych” jest przyspieszenie oraz zwiększenie krajowego wydobywania węglowodorów. Przejawia się to wprowadzeniem w omawianych projektach łatwiejszych i szybszych procedur uzyskiwania zezwoleń, koncesji, decyzji administracyjnych, w ułatwieniach w prowadzeniu działalności gospodarczej polegającej na poszukiwaniu i wydobywaniu, a także w dostępie do nowych technologii. Zmiana ustawy Prawo geologiczne i górnicze (w skrócie: PGG, projekt nowelizacji PGG) ma właśnie realizować te założenia. Pytanie czy rzeczywiście w projekcie nowelizacji PGG znalazły się rozwiązania, które pozwolą zrealizować te ambitne założenia. Z pewnością usunięto część barier biurokratycznych, ale nadal wiele rozwiązań jest przez potencjalnych inwestorów oceniane krytycznie – o czym pisaliśmy wyżej – w większości przypadków słusznie.

Oczywiście nie bez znaczenia pozostaje kwestia zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w projektowanych regulacjach.

Wykonywanie zobowiązań koncesyjnych jest kontrolowane przez państwo w oparciu o liczne przepisy ustawy PGG. Do kontroli w tym zakresie uprawniony jest przede wszystkim Minister Środowiska (organ koncesyjny), natomiast w obszarze dotyczącym projektowania, wykonywania prac geologicznych oraz sporządzania odpowiedniej dokumentacji, pełni rolę organu administracji geologicznej.

W projektowanej ustawie nadzór geologiczny Ministra Środowiska nad koncesjami będzie utrzymany. Minister Środowiska otrzyma nowe zadania, polegające m.in. na prowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego. Do zakresu kompetencji Ministra

Środowiska dojdzie również prowadzenie postępowań przetargowych, uzyskiwanie informacji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz monitoring informacji o gospodarowaniu złożami. Poza tym w nowelizacji PGG przyznano szersze kompetencje nadzorcze Ministrowi Środowiska nad koncesjonariuszami w związku ze zmianami sposobu udzielania koncesji, m.in. w zakresie transakcji przenoszenia, cofania i wygaszania koncesji. Ustawodawca zdecydował się (z pewnymi wyjątkami) na wyłączenie skutecznego *ex lege* przeniesienia koncesji w następstwie podziału i łączenia spółek lub nabycia przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części.

W związku z rezygnacją z NOKE ustawa przewiduje zwiększenie uprawnień kontrolnych organów nadzoru górniczego (dyrektorzy Okręgowych Urzędów Górniczych i Prezes Wyższego Urzędu Górniczego) oraz inspektorów ochrony środowiska, którzy zgodnie z nowelizacją PGG będą mogli podjąć kontrole bez wcześniejszego zawiadomienia. Przewiduje się, że spowoduje to zwiększenie efektywności podjętych kontroli, których częstotliwość ma się również zintensyfikować. Organy nadzoru górniczego, po wejściu w życie ustawy będą także ustalać opłatę podwyższoną za działalność wykonawczą bez koncesji. Jednak w raporcie „Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu ze złóż łupkowych” z dnia 6 grudnia 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli wykazała wiele nieprawidłowości w funkcjonowaniu i podejmowaniu czynności kontrolnych przez te organy. NIK wskazał, że z prowadzonych łącznie 34 kontroli WUG, tylko jedna dotyczyła problematyki gazu z łupków.<sup>3</sup>

3 Raport NIK z 6.12.2013 r. „Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu ze złóż łupkowych”

Rozwiązaniem tego problemu ma być zwiększenie zatrudnienia w komórkach organizacyjnych ww. organów państwowych. Takie rozszerzenie zasad udziału Państwa w zakresie kontroli i nadzoru nad działaniami przedsiębiorców wynika z rezygnacji, w trakcie konsultacji społecznych nad pierwszym projektem ustawy z instytucji NOKE. Warto podkreślić, że IK także prezentował stanowisko zachęcające ustawodawcę do rezygnacji z wprowadzenia instytucji NOKE jako instrumentu ingerencji państwa w działania przedsiębiorców z sektora *upstream*.

Dla przypomnienia NOKE miało być specjalną spółką Skarbu Państwa, współdziałowcem projektów wydobywczych, powołaną przez BGK oraz NFOŚiGW. Spółka byłaby kontrolowana tylko przez te podmioty. W „pakiecie ustaw łupkowych” zakładano, że NOKE odegra ogromną rolę w całym sektorze wydobywczym węglowodorów. Pozycja tej spółki była nieproporcjonalnie uprzywilejowana w projekcie nowelizacji PGG opublikowanym na początku 2013 r. Podobnie negatywnie oceniano instytucję obligacyjnej umowy o współpracy, której zawarcie z NOKE miało być warunkiem koniecznym dla podjęcia działalności przez podmiot wykonujący koncesjonowaną działalność wydobywczą. Projekt z 2013 r. przewidywał, że konieczne będzie określenie udziału NOKE w zyskach konsorcjum eksploatacyjnego i kosztach prac już na etapie przystąpienia do przetargu, a przecież w momencie w którym koncesja jest udzielana na fazę poszukiwania trudno jest oszacować jakie będą obciążenia i zyski związane z działalnością koncesjonowaną. W projekcie nowelizacji ustawy PGG z 2013 r. przewidziano bardzo niski poziom zaangażowania kapitałowego NOKE w przedsięwzięcie inwestycyjne, przy jednoczesnym wysokim poziomie partycypacji w zyskach z danego projektu. Zwrócić też warto uwagę, że działalność takiej spółki jak NOKE wiązałaby się ze znacznymi kosztami operacyjnymi, co również prowadziłoby do obniżenia realnej renty surowcowej Skarbu Państwa, a tym samym nie wypełniałoby celu wprowadzenia tej instytucji jako strażnika interesów Skarbu Państwa w segmencie poszukiwawczo – wydobywczym węglowodorów.<sup>4</sup>

W briefie programowym IK: „Narodowy Operator Kopalni Energetycznych – przyniesie zyski czy zniechęci inwestorów?” uzasadniano przytoczoną przez interesariuszy opinię, że NOKE nie jest potrzebne ani jako podmiot kontrolny ani nadzorczy, a będzie jedynie dublowało funkcje istniejących organów administracji publicznej. Wskazywano, że cele publiczne dotyczące rozpoznawania i wydobywania węglowodorów są przedmiotem

bieżącej działalności organów administracji publicznej, w szczególności Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, urzędów górniczych, organów koncesyjnych państwowej służby geologicznej, Urzędu Regulacji Energetyki. A takie powielanie kompetencji prowadzi jedynie do sporów kompetencyjnych. Warto zauważyć, że w poprzednim projekcie nowelizacji PGG przewidywano przyznanie NOKE uprawnień podatkowych chociaż ustawa o podatku węglowodorowym przewiduje, że urzędy skarbowe będą pełniły funkcje kontrolne nad realizacją obciążeń podatkowych. Zatem zupełnie niezrozumiałe było przyznanie legitymacji do tych samych czynności dwóm podmiotom.

Ustawodawca nie podał jasnej odpowiedzi czy NOKE ma realizować zadania państwowe czy też być odrębnym podmiotem gospodarczym. Kilkakrotnie broniąc tego pomysłu podkreślał jednak, że jest to odwołanie do norweskiej spółki Petoro, podobnej w swojej konstrukcji do rozwiązań duńskich. Państwa te nie przyznały jednak powołanym przez siebie podmiotom, mającym udział w konsorcjum wydobywczym, tak uprzywilejowanej pozycji jaką zakładał poprzedni projekt nowelizacji PGG dla NOKE.

Podczas konsultacji społecznych treści projektów, pomysł powołania NOKE został bardzo krytycznie oceniony przez uczestników rynku. Niektóre koncerny uznały nawet pewne unormowania dotyczące NOKE za „szokujące”.<sup>5</sup> Po zmianach personalnych w Radzie Ministrów, w tym osób pełniących funkcję Ministra Środowiska i Głównego Geologa Kraju nowy Minister Środowiska wziął pod uwagę argumenty uczestników konsultacji i w odpowiedzi na liczne postulaty – zrezygnował z wprowadzenia kontrowersyjnej instytucji NOKE do ustawy. Minister Środowiska uznał, że na obecnym etapie rozwoju segmentu wydobywania gazu niekonwencjonalnego w Polsce taki operator nie jest niezbędny. Jeśli zajdzie potrzeba będzie go można powołać za 10-15 lat, gdy wydobycie gazu osiągnie pułap przekraczający popyt krajowy. Teraz NOKE (...) utrudniałoby szybkie rozpoznawanie, a co za tym idzie – przemysłowe wydobycie gazu z łupków.<sup>6</sup>

Podobne stanowisko wyrazili posłowie głosując w pierwszym czytaniu za odrzuceniem zgłoszonego przez Prawo i Sprawiedliwość projektu regulacji – projekt ustawy o zasadach wykonywania prawa własności górniczej przez Skarb Państwa w zakresie wydobywania węglowodorów oraz utworzeniu Funduszu im. Ignacego Łukasiewicza, który przewidywał powołanie spółki Staszic S.A. W założeniach miałby być to podmiot państwowy, posiadający udział w konsorcjum wydobywczym, a zatem byłoby to rozwiązanie podobne do NOKE.

## Najważniejsze rozwiązania zaproponowane w nowelizacji PGG

Jednym z najbardziej znaczących rozwiązań pojawiających się w projekcie ustawy jest odstępstwo od modelu, w którym występowały odrębne koncesje na każdym etapie działalności i wprowadzenie jednej koncesji poszukiwawczo-rozpoznawczo-wydobywczej, której zakres będzie rozszerzony w porównaniu do dotychczasowego. Celem wdrożenia tego ułatwienia w projekcie jest zwiększenie u przedsiębiorców pewności inwestowania, a także uproszczenie procedur administracyjnych. Takie koncesje zintegrowane będą przyznawane na okres od 10 do 30 lat w trybie przetargu wszczynanego z urzędu. Organ koncesyjny – Minister Środowiska – w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku, będzie ogłaszał w Biuletynie Informacji Publicznej komunikat o przestrzeniach, dla których planuje w następnym roku wszczęcie postępowania koncesyjnego.

Udział w postępowaniu przetargowym będzie uwarunkowany uzyskaniem przez przedsiębiorcę pozytywnej oceny (w trakcie postępowania kwalifikacyjnego).

W ramach postępowania kwalifikacyjnego, które jest prowadzone niezależnie od postępowania przetargowego, podmiot jest weryfikowany pod kątem zależności od podmiotów lub obywateli państw trzecich (tj. spoza państw członkowskich: UE, EFTA i NATO). Przedsiębiorcy zainteresowani uzyskaniem koncesji, na tym etapie postępowania, będą musieli udowodnić, że posiadają doświadczenie w wykonywaniu działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania złóż lub wydobywania węglowodorów ze złóż (z zastrzeżeniem, że można polegać na doświadczeniu innych podmiotów z grupy kapitałowej). Decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego, która

4 I. Albrzycht, W. Bigaj, G. Pytel – brief Instytutu Kościuszki „Narodowy Operator Kopalni Energetycznych – przyniesie zyski czy zniechęci inwestorów?”, kwiecień 2013 r.

5 Uwagi do projektu nowelizacji ustawy PGG zgłoszone przez Conoco Philips E&P Poland sp. z o.o.  
6 <http://www.wnp.pl/artykuly/225098.html>

będzie ważna przez 5 lat, stanowi podstawę do wpisu danego podmiotu do wykazu podmiotów kwalifikowanych.

Nowelizacja ustawy PGG wprowadza nową instytucję w polskim prawie – mianowicie umowę o współpracy, czyli możliwość zgłoszenia oferty do przetargu przez kilka podmiotów, a w przypadku odniesienia sukcesu w przetargu – prowadzenia wspólnie działalności gospodarczej. Podmioty te muszą zawrzeć umowę o współpracy, której projekt będzie weryfikowany przez organ koncesyjny. Umowa o współpracy wchodzi w życie pod warunkiem udzielenia koncesji. Strony umowy o współpracy reprezentuje w operator, który pokrywa ponad 50% kosztów robót geologicznych i górniczych. Dodatkowo ustawodawca wskazuje, że podmiot ten powinien posiadać doświadczenie w wykonywaniu działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania złóż lub wydobycia węglowodorów ze złóż (jest to jedno z kilku kryteriów wskazanych w ustawie).

Zauważając braki poprzedniej ustawy, na podstawie której ograniczona jest znacznie możliwość jakiegokolwiek reakcji przez organ koncesyjny przy przenoszeniu w ramach sukcesji generalnej koncesji między podmiotami i przenoszeniu praw właścicielskich na podmioty wykonujące działalność objętą koncesją – wprowadzono nowe rozwiązania dotyczące obrotu prawami do koncesji. Ustawodawca określił, że organ koncesyjny wyda odrębną decyzję administracyjną w sprawie przeniesienia koncesji, zastrzegając, że podmiot ten podlega takim samym procedurom jak przedsiębiorcy ubiegający się o koncesję w normalnym trybie, czyli musi spełnić warunki stanowiące kryteria uzyskania pozytywnej oceny w postępowaniu kwalifikacyjnym. Zmieniono model przenoszenia koncesji zwiększając nadzór państwa. Takie rozwiązanie co oczywiste może budzić zastrzeżenia przedsiębiorców, aczkolwiek z punktu widzenia państwa niewątpliwie jest korzystne.

Poza tym, nowelizacja PGG wyłącza możliwość przejęcia praw do koncesji w wyniku sukcesji generalnej na podstawie Kodeksu cywilnego, Kodeksu spółek handlowych oraz ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, z tym że wyłączenie nie dotyczy przekształceń oraz przypadku, o którym mowa w art. 494 oraz art. 531 Kodeksu spółek handlowych, o ile skład akcjonariatu lub udziałowców spółki przejmującej lub nowo zawiązanej jest tożsamy ze składem akcjonariatu lub udziałowców spółek łączących się.<sup>7</sup> Takie regulacje mają zapobiec sytuacji, w której przekształcenia w strukturze właścicielskiej koncesjonariuszy będą wyłączone spod kontroli państwowej.

Nowelizacja PGG gwarantuje przedsiębiorcom ochronę praw nabytych, stanowiąc, że koncesje dotyczące węglowodorów udzielone przed dniem wejścia w życie nowelizacji zachowują swoją ważność. Ustawodawca przewiduje również możliwość przedłużenia ważności określonej koncesji (na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów)<sup>8</sup>. Zarówno przedsiębiorcy prowadzący działalność przed wejściem w życie nowelizacji, jak i ci rozpoczynający działalność już po wprowadzeniu zmian w przepisach – będą obciążeni opłatą eksploatacyjną w takiej samej wysokości (jednak nowe stawki wejdą w życie 1 stycznia 2016 r.). Z uwagi na to, że podwyższenie stawek opłaty eksploatacyjnej mogłoby spowodować nieopłacalność eksploatacji z niektórych małych złóż węglowodorów w projekcie nowelizacji PGG wprowadzono kategorię tzw. *złóż marginalnych*, dla których zostały zachowane dotychczasowe stawki tej opłaty. Przyjazne rozwiązanie przewidziano w art. 9 projektu nowelizacji PGG, który przewiduje możliwość przekształcenia koncesji poszukiwawczo-rozpoznawczej wydanej w trybie obecnie obowiązującej ustawy w koncesję zintegrowaną, w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie nowych regulacji.

Znacznym ułatwieniem o charakterze biurokratyczno-administracyjnym jest wprowadzenie obowiązku sporządzenia jednej dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej, zamiast dotychczasowych dwóch osobnych – dokumentacji geologicznej złoża węglowodorów i projektu zagospodarowania złoża, które na gruncie aktualnej ustawy są akceptowane w dwóch różnych trybach przez organ koncesyjny.

Oceniając zmieniony projekt nowelizacji PGG należy docenić sam fakt wprowadzenia daleko idących zmian w odniesieniu do poprzedniego projektu nowelizacji PGG z 2013 r., co świadczy o tym, że głos branży został przynajmniej częściowo uwzględniony. Otwartym pozostaje jednak pytanie czy projekt nowelizacji PGG w wystarczający sposób adresuje bariery administracyjne i proceduralne, które znacznie opóźniają prace poszukiwawcze i czy wprowadza rozwiązania, które stanowią mogłyby istotne zachęty inwestycyjne dla inwestorów oraz takie, które stworzą konkurencyjne względem innych europejskich krajów otoczenie inwestycyjne dla sektora węglowodorów niekonwencjonalnych. W ocenie inwestorów sektora *upstream* podstawowy cel proponowanych regulacji jakim jest przyspieszenie rozwoju segmentu wydobycia węglowodorów zalegających w złożach niekonwencjonalnych, nie zostanie zrealizowany jeśli ustawa PGG zostanie przyjęta w obecnym kształcie.

## Proponowane obciążenia publicznoprawne sektora wydobycia węglowodorów

Drugą propozycją rządu w pakiecie ustaw łupkowych jest projekt ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz o zmianie niektórych innych ustaw („ustawa o SPW”). Celem tego projektu jest wprowadzenie trwałych i przejrzystych regulacji, tworzących system fiskalny, który zachęci przedsiębiorców do inwestowania w wydobycie węglowodorów. Chodzi też o zapewnienie sprawiedliwego podziału zysków z wydobycia kopalin – gazu ziemnego, w tym gazu łupkowego i ropy naftowej – między państwem a przedsiębiorcami.

Obecnie przedsiębiorcy działający w sektorze *upstream* są obciążeni kilkoma podatkami związanymi z poszukiwaniem, rozpoznawaniem oraz wydobyciem węglowodorów. W aktualnych regulacjach państwo pobiera opłaty za koncesję na wydobycie kopalin w symbolicznej, pomijalnej z biznesowego punktu widzenia wysokości. Poza tym podmioty sektora wydobywczego są zobowiązane do uiszczenia opłaty (wynagrodzenia) za użytkowanie górnicze ustalonej w umowie zawartej między koncesjonariuszem (użytkownikiem górniczym) a Skarbem Państwa, reprezentowanym przez ministra właściwego do spraw środowiska (wysokość

<sup>7</sup> Art. 1 pkt 19) projektu nowelizacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw

<sup>8</sup> Art. 8 i nast. projektu nowelizacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw

tej opłaty jest regulowana przepisami prawa). Trzecie z obciążeń to opłata eksploatacyjna za wydobytą kopalinę. Przedsiębiorcy muszą również uregulować podatek od nieruchomości (w wysokości: 2% od wartości budowli, w odniesieniu do gruntów i budynków, ustawodawca zastrzegł jednak ile wynoszą maksymalne stawki tego podatku). Oczywiście oprócz tych dodatkowych danin przedsiębiorcy muszą również zapłacić podatek CIT.

W ocenie autorów projektu ustawy o SPW aktualnie obciążające przedsiębiorcę podatki i opłaty nie zapewniają państwu wystarczającego udziału w tzw. rencie surowcowej. Rząd deklaruje, że w aktualnej wersji projektu ustawy, poziom renty surowcowej nie przekroczy poziomu 40% (zdaniem Ministra Finansów w aktualnie obowiązującym stanie prawnym plasuje się ona na poziomie 21%). W zgłoszeniach lobbingowych w trakcie konsultacji projektu ustawy o SPW przedsiębiorcy wykazali jednak, że poziom renty wyniesie znacznie więcej niż ten deklarowany przez projektodawcę (o analizach finansowych dotyczących tego zagadnienia – piszemy szerzej w podrozdziale dotyczącym zgłoszeń lobbingowych i społecznych).

Aby osiągnąć zamierzony cel (podniesienia renty surowcowej do 40%) projekt rządowy zakłada, że przedsiębiorcy z sektora wydobycia węglowodorów będą dodatkowo płacić dwa nowe podatki: podatek od wydobycia niektórych kopalin, dotyczący wydobycia gazu ziemnego (w tym łupkowego) i ropy naftowej oraz specjalny podatek węglowodorowy, które będą od siebie zależne. Beneficjentami tych dwóch zupełnie nowych na gruncie polskiego prawa podatkowego obciążeń będzie Skarb Państwa. Oprócz tego przedsiębiorcy nadal będą obciążeni podatkiem CIT (19%), opłatą eksploatacyjną oraz podatkiem od nieruchomości. Na tym jednak nie koniec zmian. Rząd chce podwyższyć opłatę eksploatacyjną (co zawarto w projekcie nowelizacji PGG), przewiduje również możliwość odliczania od podatku nieodliczonej straty od podatku dochodowego z działalności wydobywczej węglowodorów.

Podatek od wydobycia niektórych kopalin będzie nowym podatkiem od wartości wydobytego surowca (o charakterze *Royalty ad valorem*), podstawą opodatkowania będzie w tym kontekście wartość wydobytego gazu ziemnego obliczana jako iloczyn ilości wydobytego węglowodoru i jego ceny referencyjnej. Stawka tego podatku będzie zależać od rodzaju eksploatowanego złoża, np. w przypadku gazu ziemnego ze złoża konwencjonalnego wyniesie 3 proc. wartości wydobytego surowca, a ze źródła niekonwencjonalnego (np. z łupków) – 1,5 proc. Poza tym ustawodawca podkreśla także, że podatek od wydobycia niektórych kopalin nie będzie pobierany w przypadku odwiertów o bardzo niskiej produktywności, tj. m.in. takich, z których miesięczne wydobycie gazu ziemnego nie przekracza równowartości 1100 MWh.

Specjalny podatek węglowodorowy (w skrócie SPW) jest nową, elastyczną instytucją o charakterze kasowym – *cash flow tax*, dotyczącą wszystkich złóż produkcyjnych (eksploatowanych obecnie oraz po wejściu w życie ustawy). Podstawą opodatkowania będzie w tym wypadku zysk z działalności wydobywczej węglowodorów (nadwyżka przychodów nad kosztami kwalifikacyjnymi). Stawka tego podatku (w wysokości od 0 do 25 proc.) będzie zależna od relacji przychodów do wydatków. A konkretniej ich skumulowanych wielkości, których definicja pojawia się w słowniczku ustawy. Wskaźnik tych relacji określany jest jako *R-factor* – obliczany jest dla każdego okresu rachunkowego. Jeśli wydobycie nie przyniesie zysku lub przychody nie będą 1,5 raza większe od poniesionych wydatków,

to przedsiębiorstwo podatku nie zapłaci. W przypadku przekroczenia tego progu, podatek wzrośnie proporcjonalnie do stopy zysku.

Zgodnie z propozycją rządu nowe podatki będą pobierane od 2020 r. Odstąpienie od ich poboru do dnia wejścia w życie ustawy, tj. 1 stycznia 2015 r., ma mieć w założeniach pozytywny wpływ na rozwój inwestycji w sektorze wydobywczym oraz ograniczyć obciążenia fiskalne inwestycji podjętych jeszcze na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy. Zdaniem niektórych interesariuszy wprowadzenie tych obciążeń nawet dopiero od 2020 r. i tak znacząco obniży zdolności inwestycyjne przedsiębiorstw działających w sektorze *upstream*. Przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych – często wykraczających swoją perspektywą daleko poza 2020 r. – przedsiębiorstwa prowadzące prace poszukiwawcze i wydobycie nie kalkulowały tego dodatkowego obciążenia. Zgodzić się należy z głosem branży, że obciążenie podatkiem SPW powinno dotyczyć wyłącznie inwestycji podejmowanych już na podstawie zmienionego prawa, a nie tych rozpoczętych wcześniej. Znaczący wzrost renty surowcowej pobieranej przez Skarb Państwa oznacza w konsekwencji naruszenie zasady ochrony interesów w toku i w może doprowadzić do ograniczenia inwestycji w wydobycie. Wówczas ustawodawca osiągnie rezultat odwrotny od zamierzonego, a nie o to zapewne chodziło.

Podwyższeniu ma ulec również opłata eksploatacyjna – uregulowana przez ustawę PGG. Nowa stawka opłaty (24 zł/1000 m<sup>3</sup> dla gazu ziemnego wysokometanowego, 20 zł/1000 m<sup>3</sup> dla gazu ziemnego zaazotanowanego oraz 20 zł/t dla ropy naftowej) będzie pobierana od dnia wejścia w życie ustawy niezależnie od tego czy przedsiębiorca podjął działalność na gruncie nowej ustawy, czy zaczął proces poszukiwania, rozpoznawania lub wydobywania uzyskując koncesję przed wprowadzeniem nowych regulacji. Beneficjentami tej opłaty będą jednostki samorządu terytorialnego – gminy: 60%, powiaty i województwa: po 15%, a także NFOŚiGW: 10%.

Wiele uwagi w trakcie konsultacji nad projektem ustawy o SPW poświęcono obowiązkowi podatnika do składania deklaracji miesięcznych oraz uiszczania zaliczek miesięcznych na SPW. Zgodnie z art. 16 ustawy o SPW przedsiębiorcy bez wezwania powinni złożyć deklaracje miesięczne o wysokości zysku lub straty od początku roku podatkowego, wysokości skumulowanych przychodów oraz skumulowanych wydatków kwalifikowanych i wpłacać na rachunek właściwego urzędu skarbowego każdego miesiąca odpowiednie zaliczki na podatek. Zgłoszenia lobbingowe przedsiębiorców już w 2013 r. postulowały uproszczenie procesu deklarowania wpłat SPW poprzez odstąpienie od obowiązku comiesięcznego składania deklaracji, a jedynie miesięcznej lub kwartalnej wpłaty samodzielnie obliczonego podatku, połączonej ze złożeniem jednej rocznej deklaracji oraz o możliwość złożenia deklaracji w innej niż wyłącznie elektroniczna formie (np. na nośniku danych). Innym istotnym problemem, na który zwracano uwagę, jest sposób liczenia kosztów, który dalece odbiega od metody stosowanej przy CIT, a zatem: (1) wymaga zupełnie nowych systemów informatycznych, (2) generuje dużą niepewność co do sposobu kwalifikacji wybranych pozycji przez Fiskusa. Warto zauważyć, że dorobek orzecznictwa dot. podatku CIT, które teraz daje pewną stabilność, pozostanie w tej sytuacji niewykorzystany. Ustawodawca jednak nie wziął od uwagę tych spostrzeżeń i proponowanych rozwiązań.

9 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym (...), s. 5

## Konsultacje społeczne i zgłoszenia lobbingowe

Konsultacje będące uzgodnieniami społecznymi i międzyresortowymi, w dużej mierze dotyczyły projektów zaproponowanych przez rząd jeszcze na początku 2013 r., dlatego odnoszą się np. do NOKE, z którego wprowadzenia ostatecznie zrezygnowano. Natomiast najbardziej aktualne uwagi do proponowanych regulacji to wystąpienie organizacji branżowych (Organizacja Polskiego Przemysłu Poszukiwawczo-Wydobywczego, Polski Związek Pracodawców Przemysłu Wydobywczego i Stowarzyszenie Naukowo-Techniczne Inżynierów i Techników Przemysłu Naftowego i Gazowniczego oraz Konfederacja Lewiatan) z dnia 8 maja 2014 r. skierowane do Marszałek Sejmu RP – Ewy Kopacz, dotyczące projektu ustaw łupkowych w wersji z dnia 23 kwietnia 2014 r. Organizacje te podsumowały co udało się ustawodawcy wprowadzić do kolejnej wersji projektu, w związku z proponowanymi już ponad rok wcześniej zmianami, a co jeszcze warto uregulować na nowo. Do tych uwag powrócimy w dalszej części.

W zgłoszeniach lobbingowych wskazano, że zaproponowane w projekcie rozwiązania pozwalają organom administracyjnym na dość szeroki zakres luzu decyzyjnego w różnych fazach uzyskiwania uprawnień do wykonywania działalności, finalnie polegającej na wydobywaniu węglowodorów.<sup>10</sup> W toku konsultacji zauważyć można, że najczęściej wskazywane są problemy dotyczące nierynkowych zasad udziału Skarbu Państwa w realizacji projektów wydobywczych. W zakresie koncesji wskazywano na niejasny tryb ich przyznawania oraz niejasną regulację obrotu koncesjami. Zgłaszający uwagi krytycznie odnosili się również do nadmiernej i rygorystycznej kontroli nad wykonywaniem zobowiązań koncesyjnych, na zbyt restrykcyjne podejście do uzyskiwania i korzystania z praw do informacji geologicznej oraz na nieuzasadniony rozrost struktur administracyjnych.

### Uwagi zgłaszane do projektu nowelizacji PGG

W każdym zgłoszeniu skrytykowano pomysł wprowadzenia NOKE mnożąc wady tej instytucji (w briefie pisaliśmy na ten temat nieco wcześniej, przy okazji analizowania tematyki nadzoru państwowego). W uwagach PKN ORLEN podkreślano, że NOKE będzie miało znaczącą przewagę (z uwagi na wsparcie Państwa) w stosunku do inwestora, a także wskazano na bardzo niekorzystny dla przedsiębiorcy zapis dotyczący kwestii odpowiedzialności za zobowiązania cywilnoprawne i publicznoprawne, zaciągnięte w związku z działalnością regulowaną ustawą lub w związku ze wspólnym mieniem stron umowy o współpracy. W założeniach partnerzy danego projektu (strony umowy) odpowiadać mieli z wyłączeniem partnera publicznego – NOKE. PGNiG w swoim zgłoszeniu zauważył, że „wady tej koncepcji przewyższają ewentualne korzyści mogące płynąć z jej wdrożenia”<sup>11</sup>

Branża generalnie bardzo pozytywnie oceniła propozycje zmian mających na celu wprowadzenie koncesji zintegrowanej, co skutkuje koniecznością uzyskania tylko jednej decyzji środowiskowej dla tych przedsięwzięć. W wersji projektu z 2013 r. przewidziano na początku wspólną koncesję tylko dla dwóch, nie dla trzech faz postępowania. W swoich uwagach postulat stworzenia koncesji łączącej fazę poszukiwawczą, rozpoznawczą i wydobywczą, zgłosiło m.in. PGNiG, zastrzegając oczywiście, że prowadzi to również do zmiany w regulacji przetargu na koncesję.

W projekcie nowelizacji PGG przyjęto, że wymóg posiadania decyzji środowiskowej pojawi się dopiero na etapie przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu planu ruchu zakładu górniczego lub uzyskaniem decyzji inwestycyjnej, czyli tuż przed samym rozpoczęciem wierceń. Dotychczas procedura środowiskowa rozpoczynała się przed wydaniem koncesji. Kolejna projektowana korzyść dla przedsiębiorców to wprowadzenie zasady, że procedury środowiskowe dotyczące rozpoznawania i wydobywania węglowodorów będą prowadzone zawsze przez jeden organ – właściwą miejscową Regionalną Dyрекcyjną Ochrony Środowiska.<sup>12</sup>

W wersji projektu ustawy z 2013 r. rząd proponował wdrożenie wymogu spełnienia przez wszystkie podmioty wchodzące w skład konsorcjów eksploatacyjnych wskazanych kryteriów klasyfikacji (wymienione w ustawie). Jest to niemożliwe chociażby w przypadku inwestorów finansowych, którzy nie są w stanie wykazać doświadczenia i możliwości technicznych, a ich zaangażowanie w to przedsięwzięcie ma polegać jedynie na jego finansowaniu.<sup>13</sup> Te kryteria klasyfikacji uniemożliwiają rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów ze złóż w formie konsorcjów z udziałem inwestorów finansowych.<sup>14</sup> Z pewnością nie taki cel chciałby osiągnąć ustawodawca, ponieważ wykluczyłoby to z grona potencjalnych partnerów projektów poszukiwawczo-wydobywczych takie podmioty jak choćby Polskie Inwestycje Rozwojowe. Na problem zwrócili uwagę w swoim zgłoszeniu przedstawiciele PGNiG i zaproponowali w tej sytuacji rozwiązania alternatywne, zgodnie z którymi kwalifikacja mogłaby dotyczyć wyłącznie operatorów albo odbywać się dwutorowo z odrębnymi kryteriami dla operatorów i dla nie-operatorów. Szczęśliwie postulaty te zostały w ostatnim projekcie zmian uwzględnione. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 49a ustawy PGG, kryterium posiadania doświadczenia w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż odnosi się wyłącznie do podmiotu pełniącego funkcję operatora – czyli już nie do inwestorów finansowych, co potencjalnie otwiera drogę do uczestniczenia w projektach wydobywczych takich instytucji jak PIR.

Za kontrowersyjne uznano również rozwiązanie (w projekcie z 2013 r.) zakładające, że każdy inwestor będzie mógł prowadzić prace poszukiwawcze, ale nie będzie miał jednocześnie zagwarantowanego prawa pierwszeństwa do ubiegania się o ustanowienie użytkownika górniczego (dotychczas było tak, że gdy przedsiębiorca prowadził kosztowne poszukiwania – miał pierwszeństwo w ubieganiu się o koncesję wydobywczą)<sup>15</sup>. W ostatecznym projekcie nowelizacji ustawy PGG (art. 13 nowelizacji PGG), zagwarantowano prawo pierwszeństwa przedsiębiorcom, którzy przed wejściem w życie projektowanych zmian uzyskali decyzję zatwierdzającą dokumentację geologiczną złoża węglowodorów, do ustanowienia na rzecz takiego przedsiębiorcy użytkownika górniczego.

Zastrzeżenia do projektu nowelizacji z 2013 r. zgłosiło również Rządowe Centrum Legislacji, które sceptycznie odniosło się do pomysłu uregulowania szczegółów umowy o współpracy w formie wykonawczym do ustawy. Skrytykowało także treść wzoru ww. umowy, w którym zawarto „postanowienia stanowiące istotne ograniczenia autonomii woli stron umowy i mające charakter bezwzględnie wiążący, które powinny być przedmiotem regulacji samej ustawy a nie

<sup>12</sup> E&Y – Komentarz do planowanych zmian modelu regulacji dla sektora poszukiwań i wydobywania węglowodorów w Polsce E&Y (z 18.03.2013 r.)

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat w briefie programowym Instytutu Kościuszki z maja 2013 r., I. Albrzycht, W. Bigaj

<sup>14</sup> Uwagi do projektu nowelizacji ustawy PGG zgłoszone przez PGNiG S.A. (z 18.03.2013 r.)

<sup>15</sup> E&Y – Komentarz do planowanych zmian modelu regulacji dla sektora poszukiwań i wydobywania węglowodorów w Polsce E&Y (z 18.03.2013 r.)

<sup>10</sup> Uwagi do projektu nowelizacji ustawy PGG zgłoszone przez PKN ORLEN S.A. (z 18.03.2013 r.)

<sup>11</sup> Uwagi do projektu nowelizacji ustawy PGG zgłoszone przez PGNiG S.A. (z 18.03.2013 r.)

aktu wykonawczego.” Tak samo instytucję umowy o współpracy w poprzedniej formule oceniły podmioty z sektora wydobywczego.

Organizacje branżowe w stanowisku z dnia 8 maja 2014 r. odnosząc się do już przyjętych uwag wskazały, że wyrażają zadowolenie z wdrożenia przez Ministra Środowiska i Radę Ministrów ich uwag do projektu ustawy PGG zaprezentowanego w 2013 r., w szczególności w odniesieniu do rezygnacji z powołania NOKE oraz w odniesieniu do decyzji o wprowadzeniu wspólnej zintegrowanej koncesji i regulacji dotyczących okresu przejściowego. W wystąpieniu tym wskazano jednocześnie kluczowe obszary które ustawodawca powinien doprecyzować. Kwestie te dotyczą realizacji koncesji (bardziej praktyczne zasady wstępnej kwalifikacji, elastyczne warunki prowadzenia prac poszukiwawczych i wydobywania) oraz zwrócenia uwagi na ograniczenie/wycofanie zbędnych procedur w zakresie budowy wiertni, prowadzenie prac wiertniczych i zmiany koncesji.<sup>16</sup>

Nadal jednak aktualne pozostają postulaty o zmianę sposobu wstępnej kwalifikacji oferentów i przywrócenie przewidzianej we wcześniejszych wersjach projektu PGG procedury bezprzetargowej. Zwrócono uwagę na brak swobody w negocjacji umowy o współpracę, uregulowanej aktualnie w Rozdziale 4 projektu ustawy PGG. Obawy wśród reprezentantów przedsiębiorców wzbudzają przede wszystkim restrykcyjne sankcje za niewielkie naruszenia warunków koncesji, które uległy zastrzeżeniu w porównaniu do wcześniejszej ustawy (np. możliwość wszczęcia procedury cofnięcia koncesji za najdrobniejsze odstępstwa od postanowień koncesji). Uwagi te należałoby uznać za w pełni uzasadnione, tak restrykcyjne podejście powiększa bowiem obszar ryzyka inwestycyjnego i nie służy celom regulacji.

### Uwagi zgłaszane do projektu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym

We wszystkich nadesłanych zgłoszeniach do projektu ustawy o SPW powtarzał się problem zbyt skomplikowanego systemu kalkulacji obciążeń podatkowych oraz kwestia wzrostu poziomu obciążeń fiskalnych i parafiskalnych. Przedsiębiorcy podnosili również, że ustawa została przygotowana w założeniu dla złóż niekonwencjonalnych, nie regulując kwestii złóż konwencjonalnych.

Przedstawiciele sektora zwracali uwagę, że taka konstrukcja opodatkowania wydobywania węglowodorów jest rzadko spotykana na świecie z uwagi na trudności w efektywnym zarządzaniu rozwiązaniami i apelowali o jaśniejsze, bardziej precyzyjne uregulowanie tych kwestii.

Analizy finansowe przygotowane przez niektórych interesariuszy wskazywały, że konsekwencje dodatkowych obciążeń podatkowych mogą obniżyć wynik operacyjny segmentu poszukiwań i wydobywania nawet o blisko 90%.<sup>17</sup> Jeżeli uznać te prognozy za wiarygodne, to stawia to pod znakiem zapytania spełnienie celów regulacji objętych pakietem ustaw łupkowych. Sygnały ekonomiczne nie będą bowiem zachęcały do inwestycji w ten sektor.

Przedsiębiorstwa sektora poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów podkreślają również, że dodatkowe obciążenia fiskalne nakładane na spółkę w konsekwencji doprowadzą do wzrostu cen gazu ziemnego dla odbiorców końcowych (indywidualnych). W projekcie ustawy ustawodawca nakłada szereg

nowych, dodatkowych obciążeń fiskalnych, które będą – zdaniem branży – w nieuchronny sposób prowadzić do wzrostu cen gazu dla klientów końcowych.

W myśl wcześniejszego projektu z 2013 r. system regulacyjno-fiskalny dla wydobywania węglowodorów w Polsce miał składać się z następujących elementów: SPW, podatek od wydobywania niektórych kopalin, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek od nieruchomości, opłaty za użytkowanie górnicze, opłaty eksploatacyjne, udział NOKE w zyskach przedsięwzięcia. Jednym z najpoważniejszych zarzutów podnoszonych w zgłoszeniach było odseparowanie opodatkowania wydobywania kopalin od rzeczywistych wyników działalności wydobywczej – takie rozwiązanie zdaniem przedstawicieli sektora mogło doprowadzić do sytuacji, w której faktyczne wyniki działalności podmiotu zajmującego się wydobywaniem, będące w dużej części także wypadkową uzyskiwanych cen, będą skrajnie odmienne od tych przyjmowanych dla potrzeb obliczania podatku.<sup>18</sup>

Podmioty branżowe zwróciły również uwagę w zgłoszeniach na brak szczególnych zasad opodatkowania niekonwencjonalnego wydobywania węglowodorów, różnicując jedynie typy wydobywania na poziomie określenia stawek podatku od wydobywania (niższe stawki 1,5 proc. dla gazu oraz 3 proc. dla ropy z wydobywania niekonwencjonalnego). Ustawodawca nie uwzględnił jednak tego postulatu przy tworzeniu najnowszego projektu opublikowanego w 2014 r.

W zgłoszeniach komentowano również obowiązek prowadzenia przez podmiot wydobywczy działalności w formie spółki akcyjnej. Negatywnie oceniono pomysł aby w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy dokonać zmiany formy prowadzenia działalności. Ustawodawca, który nie uargumentował odpowiednio powodów wprowadzenia takiej regulacji, w ostatecznym projekcie ustawy zrezygnował jednak z tego pomysłu.

OPPPW w przeciwieństwie do innych podmiotów, w których zgłoszeniach pojawiają się głównie krytyczne uwagi, wskazuje na kilka pozytywnych rozwiązań, które występują w projekcie z 2013 r.: m.in. obniżenie stawek podatku od wydobywania niektórych kopalin w stosunku do poziomu prezentowanego we wcześniejszych propozycjach, wyodrębnienie działalności *upstream* (tzw. *ring-fencing*) dla podmiotów z sektora wydobywczego na poziomie całej działalności wydobywczej w kraju, umożliwienie nieograniczonego w czasie rozliczenia strat w specjalnym podatku węglowodorowym czy ustalenie progresywnych stawek SPW w zależności od okresu zwrotu z inwestycji.

W wystąpieniu z dnia 8 maja 2014 r. – organizacje branżowe postulowały rozważenie przez ustawodawcę czy na obecnym etapie prac w Polsce konieczne jest wprowadzenie SPW, zwłaszcza biorąc pod uwagę wyrażany przez rząd zamiar przesunięcia jego wprowadzenia do roku 2020.<sup>19</sup> Natomiast w razie gdyby zdecydowano się na realizację założenia dotyczącego tego podatku, organizacje wnoszą o powiązanie go z dochodami faktycznie osiąganymi ze sprzedaży kopaliny, a nie z określonym wskaźnikiem rynkowym, który służy do obliczania należności podatkowych inwestorów zagranicznych.

Organizacje wskazują, że mimo licznych zgłoszeń w tej sprawie ustawodawca nadal nie odniósł się w żaden sposób do zarzutu braku spójności między projektem ustawy o SPW i projektem zmiany ustawy prawo geologiczne i górnicze. Uwagi w tym zakresie pozostają zatem nadal aktualne.

<sup>16</sup> List – OPPPW, Konfederacja Lewiatan, PZPPW, SITPNIg – dot. nowelizacji PGG z 8.05.2014 r.  
<sup>17</sup> Uwagi do projektu ustawy o SPW zgłoszone przez PGNiG S.A (z 21.03.2013 r.)

<sup>18</sup> Uwagi do projektu ustawy o SPW zgłoszone przez PKN ORLEN S.A (z 22.03.2013 r.)

<sup>19</sup> Stanowisko OPPPW, Konfederacja Lewiatan, PZPPW, SITPNIg – dot. Projektu ustawy o SPW z 8.05.2014 r.

## Podsumowanie

Z pewnością konieczne jest prowadzenie dalszych prac nad omawianym w briefie pakietem ustaw łupkowych. Procedowane aktualnie w parlamencie projekty, których założenia stanowią co prawda duży postęp w odniesieniu do tych początkowych z 2013 r., wciąż pozostawiają wiele do życzenia w ocenie głównych zainteresowanych. Wątpliwości i problemy sygnalizowane przez przedstawicieli sektora poszukiwawczo-wydobyczego nie powinny zostać pominięte w dalszych pracach nad pakietem ustaw łupkowych. Na szczególną uwagę zasługuje przywołane wcześniej wystąpienie OPPPW, Konfederacji Lewiatan, PZPPW i SITPniG z dnia 8 maja br. do Marszałka Sejmu RP w sprawie zmian w projektach pakietu ustaw łupkowych.

Niewątpliwie najbardziej kontrowersyjnym pomysłem, wprowadzonym do projektu ustawy PGG oraz analogicznie uwzględnionym w ustawie o SPW (w projektach z 2013 r.), była propozycja utworzenia NOKE oraz jego udziału w koncesjach. Z koncepcji tej ostatecznie zrezygnowano w wersji pakietu ustaw łupkowych z kwietnia 2014 r. Przyczyniła się do tego niewątpliwie konstruktywna debata w ramach konsultacji społecznych projektów pakietu ustaw łupkowych, w której bierzemy udział już od kilkunastu miesięcy.

Oceniając od strony biznesowej projekt ustawy o SPW przedsiębiorcy działający w sektorze upstream zwracają uwagę na jego wysoką złożoność oraz poddają szerokiej krytyce zwłaszcza:

1. Przyjęte przez Ministerstwo Finansów założenia dotyczące wysokości *government take* (branża uważa że poziom niewiele niższy niż ok. 40% występuje już przy obecnych regulacjach podatkowych).
2. Niezrozumiałe oderwanie zasad ewidencji SPW od aktualnie stosowanych zasad w podatku dochodowym od osób prawnych (wymagane będą liczne zmiany systemowe i organizacyjne, a to oznacza koszty).
3. Katalog wydatków kwalifikowanych pomijający część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa z sektora *upstream*.

Podnoszone przez przedsiębiorstwa z sektora *upstream* krytyczne argumenty pod adresem projektu ustawy o SPW nie znalazły dotychczas uznania. Obciążenie podatkiem SPW powinno dotyczyć wyłącznie inwestycji podejmowanych już na podstawie zmienionego prawa, a nie tych rozpoczętych wcześniej. Znaczący wzrost renty surowcowej pobieranej przez Skarb Państwa oznacza w konsekwencji naruszenie zasady ochrony interesów w toku i w może doprowadzić nie tylko do ograniczenia inwestycji w wydobywanie, ale także stopniowego wygaszania eksploatacji na złożach, które już obecnie charakteryzują się niską rentownością. Wówczas ustawodawca osiągnie rezultat odwrotny od zamierzonego, a nie o to zapewne chodziło.



Niniejszy Brief Programowy powstał w ramach projektu Instytutu Kościuszki *Gaz niekonwencjonalny – Szansa dla Polski i Europy*.



Instytut Kościuszki jest niezależnym, pozarządowym instytutem naukowo-badawczym (Think Tank) o charakterze non profit, założonym w 2000 r.

Misją Instytutu Kościuszki jest działanie na rzecz społeczno-gospodarczego rozwoju i bezpieczeństwa Polski jako aktywnego członka Unii Europejskiej oraz partnera sojuszu euroatlantyckiego. Instytut Kościuszki pragnie być liderem pozytywnych przemian, tworzyć i przekazywać najlepsze rozwiązania, również na rzecz sąsiadujących krajów budujących państwo prawa, społeczeństwo obywatelskie i gospodarkę wolnorynkową.

Biuro w Krakowie: ul. Lenartowicza 7/4, 31-138 Kraków, Polska, tel.: +48 12 632 97 24, [www.ik.org.pl](http://www.ik.org.pl), e-mail: [ik@ik.org.pl](mailto:ik@ik.org.pl)

Projekt layoutu, skład i opracowanie graficzne: Małgorzata Kopecka, [pani.kopecka@gmail.com](mailto:pani.kopecka@gmail.com)

Dalsze informacje i komentarze: Izabela Albrycht – [izabela.albrycht@ik.org.pl](mailto:izabela.albrycht@ik.org.pl) – tel. +48 512 297 897