



Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Marek Roman Grzywacz

**Prawnoadministracyjne instrumenty bezpieczeństwa
surowcowego państwa**

Rozprawa doktorska

**Praca wykonana pod kierunkiem
Prof. zw. dra hab. Marka Wierzbowskiego
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego**

Warszawa, grudzień 2019 r.

SPIS TREŚCI

1	WSTĘP.....	5
2	BEZPIECZEŃSTWO SUROWCOWE PAŃSTWA	14
2.1	DEFINICJA I ZAKRES BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA.....	15
2.1.1	<i>Pojęcie bezpieczeństwa</i>	<i>15</i>
2.1.2	<i>Pojęcie surowca i surowca mineralnego.....</i>	<i>21</i>
2.1.3	<i>Pojęcie bezpieczeństwa surowcowego państwa.....</i>	<i>27</i>
2.2	OBOWIĄZEK ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA PRZEZ ORGANY PAŃSTWA ..	38
2.3	BEZPIECZEŃSTWO SUROWCOWE W UNII EUROPEJSKIEJ.....	54
3	INSTRUMENTY I SPOSOBY ODDZIAŁYWANIA PAŃSTWA NA	
	BEZPIECZEŃSTWO SUROWCOWE	69
3.1	POLICJA, REGLAMENTACJA I REGULACJA – O FUNKCJACH PAŃSTWA REALIZOWANYCH W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO.....	70
3.1.1	<i>Funkcja policyjna.....</i>	<i>73</i>
3.1.2	<i>Funkcja reglamentacyjna.....</i>	<i>77</i>
3.1.3	<i>Funkcja regulacyjna.....</i>	<i>80</i>
3.2	POLITYKA ADMINISTRACYJNA, POLITYKA PUBLICZNA I ZARZĄDZANIE PUBLICZNE JAKO INSTRUMENTY ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA.....	86
3.2.1	<i>Polityka administracyjna, polityka publiczna i zarządzanie publiczne.....</i>	<i>87</i>
3.2.2	<i>Potrzeba przygotowania polityki surowcowej państwa</i>	<i>91</i>
3.2.3	<i>Projekt polityki surowcowej państwa.....</i>	<i>100</i>
3.3	ROLA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W ZAPEWNIANIU BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA	107
4	OCHRONA ŚRODOWISKA ORAZ PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE	
	PRZESTRZENNE JAKO INSTRUMENTY BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO	
	PAŃSTWA	120
4.1	OCHRONA ŚRODOWISKA I ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ JAKO INSTRUMENTY BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA.....	122
4.2	KONIECZNOŚĆ UWZGLĘDNIENIA ZŁÓŻ SUROWCÓW PRZY KSZTAŁTOWANIU POLITYKI PRZESTRZENNEJ	135

4.3	PROBLEMY W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI PRZESTRZENNEJ JAKO ZAGROŻENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA.....	156
5	WŁASNOŚĆ GÓRNICZA, KONCESJONOWANIE DZIAŁALNOŚCI POSZUKIWAWCZO - WYDOBYWCZEJ I UŻYTKOWANIE GÓRNICZE	168
5.1	WŁASNOŚĆ GÓRNICZA JAKO PODSTAWOWY INSTRUMENT GWARANTUJĄCY BEZPIECZEŃSTWO SUROWCOWE PAŃSTWA	170
5.2	KONCESJONOWANIE DZIAŁALNOŚCI POSZUKIWAWCZO-WYDOBYWCZEJ JAKO INSTRUMENT BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA.....	183
5.3	UŻYTKOWANIE GÓRNICZE.....	202
6	REZERWY STRATEGICZNE I ZAPASY OBOWIĄZKOWE SUROWCÓW....	211
6.1	TWORZENIE I WYKORZYSTANIE REZERW STRATEGICZNYCH SUROWCÓW	213
6.1.1	<i>Cel i zasady tworzenia rezerw strategicznych.....</i>	213
6.1.2	<i>Procedura udostępniania i wykorzystywania rezerw strategicznych.....</i>	219
6.1.3	<i>Problemy w obszarze rezerw strategicznych jako zagrożenie bezpieczeństwa surowcowego państwa.....</i>	221
6.1.4	<i>Zapasy obowiązkowe surowców do wytwarzania energii elektrycznej i ciepła ..</i>	226
6.2	TWORZENIE I WYKORZYSTANIE ZAPASÓW OBOWIĄZKOWYCH ROPY NAFTOWEJ I PRODUKTÓW NAFTOWYCH	231
6.2.1	<i>Tworzenie zapasów obowiązkowych ropy naftowej i produktów naftowych.....</i>	231
6.2.2	<i>Procedura wykorzystywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej i produktów naftowych.....</i>	238
6.3	TWORZENIE I WYKORZYSTANIE ZAPASÓW OBOWIĄZKOWYCH GAZU ZIEMNEGO	246
6.3.1	<i>Tworzenie zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.....</i>	246
6.3.2	<i>Procedura wykorzystywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego</i>	251
7	PODSUMOWANIE I ZAKOŃCZENIE	260
8	BIBLIOGRAFIA	269

1 WSTĘP

Trudno wyobrazić sobie w obecnych czasach prawidłowe funkcjonowanie wysokorozwiniętej gospodarki oraz współczesnego społeczeństwa, bez wykorzystania w codziennej działalności rozmaitych surowców mineralnych. Gwarancja ciągłości ich dostępu oraz przystępność cenowa, przede wszystkim w przypadku pozyskiwania surowców w ramach importu, są decydującymi czynnikami dla optymalnego działania i pozytywnych przemian każdego państwa - w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Znaczenie surowców mineralnych, a także ryzyko i potencjalne zagrożenia związane nawet z ich czasową niedostępnością, dostrzegły już kilkanaście lat temu organy Unii Europejskiej. Pod koniec 2008 r. Komisja Europejska skierowała do Parlamentu Europejskiego i Rady komunikat zatytułowany – „Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie”¹. Od tego też momentu, temat bezpieczeństwa surowcowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej zaczął pojawiać się coraz częściej w debacie publicznej, zarówno tej o charakterze politycznym, ekonomicznym, społecznym, jak i prawnym. Jego znaczenie nieustannie rośnie, wraz ze wzrostem świadomości potencjalnych zagrożeń i niebezpieczeństw, związanych z częstymi zakłóceniami na rynku surowcowym i czasowym brakiem dostępności wielu surowców w powszechnym obrocie gospodarczym. Do niedawna, w sferze powiązanej z surowcami, debata koncentrowała się wyłącznie na kwestii bezpieczeństwa energetycznego państwa – a więc na pewnego rodzaju elemencie, części czy wycinku szerszego problemu. Tracono w ten sposób pełen kontekst związany z tym obszarem i niestety zapominano, że bezpieczeństwo surowcowe, zarówno w obszarze surowców energetycznych, jak i nieenergetycznych, odgrywało kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa już od pierwszych momentów

¹ Komunikat Komisji z dnia 4 listopada 2008 r. do Parlamentu Europejskiego i Rady – Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0699&from=EN>, dostęp: 1 września 2019 r.), dalej: Inicjatywa na rzecz surowców.

powstawania i rozwijania się każdej z gospodarek industrialnych na świecie². Jak podkreśla T. Smakowski i S. Specznik, rządy współczesnych państw, podejmując działania w obszarze bezpieczeństwa surowcowego coraz częściej sięgają po szeroki katalog instrumentów o charakterze prawnym, politycznym, ekonomicznym, techniczno-technologicznym i kulturowym³. W świetle powyższych uwag i zachodzących zmian społeczno-politycznych, autor postanowił poddać analizie i ocenie obecną sytuację Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa surowcowego. Ze względu na swój podstawowy obszar badań, główny nacisk został położony na zagadnienia o charakterze prawnym. Stanowią one najczęściej podstawę i swoiste wsparcie dla prawidłowości funkcjonowania krajowej gospodarki.

Obszar prawny, powiązany z długofalowym planowaniem strategicznym i gospodarczym, jest niewątpliwie jednym z obszarów, które znacząco wpływają na zapewnienie bezpieczeństwa współczesnego państwa, w tym bezpieczeństwa surowcowego. Za pomocą rozmaitych regulacji, konstrukcji i instrumentów prawnych, krajowy ustawodawca i administracja publiczna są w stanie znacząco oddziaływać na gospodarkę i podmioty odgrywające w niej istotną rolę. Celem niniejszej dysertacji jest przeprowadzenie szczegółowej analizy występujących w polskim porządku prawnym instrumentów o charakterze prawnoadministracyjnym, kluczowych dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa oraz ocena sposobu ich wykorzystania i skuteczności. Główna teza stawiana w niniejsze pracy wskazuje, że pomimo nieposiadania obecnie krajowej kompleksowej i spójnej polityki surowcowej, Rzeczpospolita Polska, przy właściwym wykorzystaniu funkcjonujących już w systemie prawnym instrumentów, jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo surowcowe gospodarce i wszystkim obywatelom. Prawnoadministracyjne konstrukcje, którym przypisuje się najczęściej inny cel i odmienną rolę wiodącą, bezpośrednio lub pośrednio wpływają bowiem na obszar surowcowy. Instrumenty wykorzystywane w przyszłości w oparciu o kompleksową i długofalową politykę surowcową państwa, przy odpowiednim administracyjnym nadzorze, kontroli i sprawnej koordynacji działań, a także przy uwzględnieniu

² Ł. Zamęcki, *Znaczenie i wymiary bezpieczeństwa państwa w zakresie surowców nieenergetycznych*, Zeszyty Naukowe WSOWL, nr 3(161) 2011 r., s. 61.

³ T. Smakowski, S. Specznik, *Kierunki polityki surowcowej Polski*, [w:] *Gospodarka Surowcami Mineralnymi*, nr 24/2008, s. 386-387.

bogatych krajowych zasobów naturalnych, mogą zagwarantować bezpieczeństwo surowcowe Rzeczypospolitej Polskiej na bardzo wysokim poziomie.

Dodatkowym celem niniejszej pracy jest ukazanie bezpieczeństwa surowcowego jako swoistego otwartego ciągu działań, czy długoterminowego oraz wieloaspektowego procesu opartego o cały szereg powiązanych instrumentów i regulacji prawnych. Koncepcję tę zaprezentował i następnie rozwijał A. Chełmoński⁴, którego zdaniem, w obszarze gospodarczym niezwykle często działania organów administracji publicznej i podmiotów administrowanych wiążą się w pewnego rodzaju zespoły, połączone nie tylko nadrzędnym celem do osiągnięcia, ale i innymi, dodatkowymi zależnościami⁵. Jak wskazuje A. Wasilewski, przyjęcie i wykorzystanie koncepcji ciągu działań „otwiera interesujące perspektywy obserwacji i oceny dla badacza, dla prawodawcy i dla praktyki administracyjnej”⁶. Może to być szczególnie ważne w przypadku identyfikowania i skutecznego wykorzystywania instrumentów bezpieczeństwa surowcowego państwa. Oczywiście nie wszystkie potencjalne działania zostaną w niniejszej pracy opisane i przeanalizowane, bowiem ich mnogość powoduje trudności w ich skupieniu w ramach jednego opracowania naukowego. Zaprezentowany tu ciąg wieloaspektowych czynności, podejmowanych w oparciu o instrumenty prawne, będzie obejmował m.in. planowanie strategiczne w administracji, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, instrumenty związane z poszukiwaniem i wydobywaniem kopaliny, czy obowiązek gromadzenia i procedurę uruchamiania zapasów niezbędnych surowców. Część działań, z pozoru niepowiązanych z bezpieczeństwem surowcowym czy nawet ogólnym bezpieczeństwem państwa, po dokonaniu szczegółowej i kompleksowej analizy może również okazać się znaczącym elementem całego powyższego procesu.

Autor, na podstawie przeprowadzonych badań i analiz, postanowił podjąć ponadto w dysertacji działania mające na celu zbudowanie wieloaspektowej i

⁴ Zob. A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej, jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 163, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972, s. 2-22.

⁵ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego tom 8b - Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 497-498.

⁶ A. Wasilewski, *O metodzie konkretyzacji rozstrzygnięć administracyjnych*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 337, za: M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego tom 8b - Publiczne prawo gospodarcze*, s. 499.

kompleksowej definicji bezpieczeństwa surowcowego państwa, która może być wykorzystana w przyszłości przy finalnym opracowaniu polityki surowcowej kraju, lub stanowić podstawę do przygotowania definicji legalnej tego pojęcia. Nie występuje ono obecnie w polskim systemie prawnym, a jak się wydaje, z roku na rok rośnie jego znaczenie - zarówno w ujęciu krajowym, jak i wspólnotowym. Przeprowadzone analizy i zamieszczone poniżej uwagi koncentrują się na bezpieczeństwie surowcowym państwa w obszarze surowców mineralnych, rozumianych w dużym uproszczeniu jako kopaliny naturalne.

Wskazane w temacie pracy instrumenty prawnoadministracyjne, rozumiane są przez autora jako instrumenty prawne z obszaru szeroko pojmowanego prawa administracyjnego (w tym również administracyjnego prawa gospodarczego), będące różnymi, pojedynczymi normami lub zbiorami norm, o charakterze podmiotowym i celowościowym. Jak wskazuje słownik języka polskiego⁷, instrument to m.in. środek służący do realizacji czegoś, a więc swoiste narzędzie do osiągnięcia założonego celu. Doktryna prawnicza podkreśla, że termin instrument prawny jest pojęciem uniwersalnym, a przez to jednocześnie nieprecyzyjnym⁸, którego definicji legalnej próżno szukać w aktach ustawowych. Omówione tu i poddane analizie instrumenty prawne z obszaru prawa administracyjnego będą więc normami i wynikającymi z nich prawnymi konstrukcjami, które mogą być wykorzystywane bezpośrednio lub pośrednio w związku z procesem zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa.

W niniejszej pracy główną wykorzystaną metodą badawczą jest metoda formalno-dogmatyczna, polegająca na ustaleniu, dogłębnej analizie i ocenie skuteczności obecnie obowiązujących regulacji prawnych. Jest to najczęściej podstawowa metoda przeprowadzania badań w ramach nauk o prawie obowiązującym, bowiem jak wskazywał Z. Ziemiński, wymienione czynności są zawsze „niezbędnym punktem wyjścia dla wszelkich rozważań prawniczych w zwykłym tego słowa rozumieniu, rozważań nad „prawem” w jakimkolwiek aspekcie

⁷ Internetowy słownik języka polskiego PWN: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/instrument.html> [dostęp: 20-12-2019 r.].

⁸ A. Erechemla, *Rola wybranych instrumentów prawa ochrony środowiska w zapewnianiu bezpieczeństwa walorów przyrodniczych i turystycznych obszarów przyrodniczo cennych*, [w:] *Materiały z IV Konferencji Naukowo-Technicznej „Błękitny San”*, Nozdrzec, 20-21 kwietnia 2007, s. 171-172.

zjawisk prawnych (...)”⁹. Metoda formalno-dogmatyczna uzupełniona została analizą krajowego orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny, a także elementami metody teoretyczno-prawnej, analizy historycznej oraz analizy prawno-porównawczej, w zależności od bieżących potrzeb i konieczności pełnego oraz wyczerpującego wyjaśnienia roli danego instrumentu w procesie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa.

Niniejsza dysertacja, od strony strukturalnej, składa się z ośmiu części, w tym pięciu rozdziałów merytorycznych, uzupełnionych o wstęp, podsumowanie wraz z zakończeniem oraz bibliografię.

Pierwszy rozdział merytoryczny pracy (rozdział nr 2 w strukturze pracy), zatytułowany „Bezpieczeństwo surowcowe państwa”, składa się z trzech głównych części. Pierwsza z nich poświęcona jest budowie wieloaspektowej i kompleksowej definicji pojęcia bezpieczeństwa surowcowego, które nie występuje obecnie w polskim porządku prawnym. Autor rozpoczął jednak swoje analizy od wyjaśnienia pojęć częściowych – bezpieczeństwo, surowiec i surowiec mineralny, aby następnie przejść do zdefiniowania właściwego pojęcia, kluczowego dla całej dysertacji. Część ta była wielokrotnie modyfikowana właściwie do czasu zakończenia całości prac nad rozprawą doktorską, bowiem prowadzone badania powodowały konieczność rozszerzania czy uzupełniania zakresu definicji bezpieczeństwa surowcowego. Następnie, w rozdziale tym omówiony został wynikający z przepisów prawa, w tym przede wszystkim z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa państwa przez właściwie wszystkie jego kluczowe organy. Na koniec rozdziału pierwszego, autor poddał analizie bezpieczeństwo surowcowe z perspektywy Unii Europejskiej i kilku jej państw członkowskich, w oparciu o ich krajowe polityki surowcowe.

W drugim rozdziale merytorycznym (rozdział nr 3 w strukturze pracy), zatytułowanym „Instrumenty oddziaływania państwa na bezpieczeństwo surowcowe”, również dokonano podziału przygotowanego opracowania na trzy części. W pierwszej z nich przedstawiono, zdaniem autora, trzy najważniejsze dla omawianej tematyki funkcje państwa, wykonywane również w dużej mierze przez administrację publiczną – funkcję policyjną, reglamentacyjną i regulacyjną.

⁹ Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 104.

Następnie omówiona została rola polityk administracyjnych, polityk publicznych i zarządzania publicznego dla procesu zapewniania bezpieczeństwa. Sporo miejsca poświęcono tu również na przeanalizowanie dość pilnej potrzeby przygotowania kompleksowej polityki surowcowej państwa, a także omówiono wstępny i finalny projekt tego dokumentu, zaprezentowane przez specjalny międzyresortowy zespół roboczy. Projekty te, będąc w rzeczywistości raczej założeniami do ewentualnej polityki surowcowej Rzeczypospolitej Polskiej, zostały poddane krytycznej analizie. Na zakończenie rozdziału, autor postanowił przeanalizować również ogólną rolę szeroko rozumianego prawa administracyjnego w procesie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Z tego obszaru wywodzą się bowiem prawie wszystkie kolejno analizowane tu instrumenty prawne.

Trzeci rozdział merytoryczny pracy (rozdział nr 4 w strukturze pracy) - „Ochrona środowiska oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako instrumenty bezpieczeństwa surowcowego państwa”, składa się z trzech, powiązanych ze sobą podrozdziałów. Pierwszy z nich zawiera analizę krajowych regulacji związanych z ochroną środowiska, a także zasady zrównoważonego rozwoju, jako niezwykle istotnych wyznaczników możliwości, a niekiedy nawet konieczności, wykorzystania krajowych pokładów surowców mineralnych. W dalszej części przedstawiono oraz omówiono instrumenty planistyczne w ramach polityki przestrzennej, zarówno na poziomie gminnym, wojewódzkim, jak i na poziomie krajowym. Zostały one zakwalifikowane jako kluczowe instrumenty bezpieczeństwa surowcowego kraju w zakresie ochrony udokumentowanych, a nieeksploatowanych złóż kopalin. Ich nieumiejętne wykorzystanie może generować liczne komplikacje w ramach procesu zapewniania bezpieczeństwa państwa. Tym potencjalnym problemem praktycznym, poświęcona została natomiast ostatnia z części przewidzianych w rozdziale nr 4 niniejszej pracy.

W czwartym rozdziale merytorycznym (rozdział nr 5 w strukturze pracy), zatytułowanym „Własność górnicza, koncesjonowanie działalności poszukiwawczo-wydobywczej i użytkowanie górnicze”, autor analizuje przede wszystkim instrumenty zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, przewidziane w ustawie Prawo

geologiczne i górnicze¹⁰. Omówiono tu własność górniczą jako swoisty instrument leżący na skraju prawa publicznego i prywatnego, łączący w sobie zarówno sferę *dominium*, jak i sferę *imperium*. Dla lepszego zrozumienia jej istoty, część ta poprzedzona została analizą historyczno-prawną. Kolejnym instrumentem, poddanym badaniu pod kątem zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, jest koncesjonowanie działalności poszukiwawczo-wydobywczej surowców mineralnych, kluczowych dla prawidłowego funkcjonowania kraju i jednocześnie objętych wspomnianą już własnością górniczą Skarbu Państwa. W podrozdziale tym skupiono się również na praktycznych problemach i braku spójnej polityki koncesyjnej. Uzupełnieniem powyższych rozważań jest część poświęcona tzw. użytkowaniu górniczemu. Instrument ten nie może być co prawda zaliczony do zbioru instrumentów prawnoadministracyjnych, pomimo jego uregulowania w Prawie geologicznym i górniczym, jednakże jest to narzędzie posiłkowe, bez którego nie można *de facto* rozporządzać własnością górniczą przysługującą wyłącznie Skarbowi Państwa. Z tego też powodu, autor włączył go do przeprowadzonej poniżej analizy jako swoiste dopełnienie i domknięcie tego tematu.

Piąty i jednocześnie ostatni rozdział w ramach badania merytorycznego w niniejszej pracy (rozdział nr 6 w strukturze pracy) zawiera opis, analizę i ocenę chyba najbardziej podstawowych i oczywistych instrumentów, mających zapewnić bezpieczeństwo surowcowe państwa. Zatytułowany on został: „Rezerwy strategiczne i zapasy obowiązkowe surowców”. Poddano tu analizie regulacje dotyczące procedury zarówno tworzenia, jak i następnie ewentualnego wykorzystywania zgromadzonych rezerw surowców strategicznych, zapasów niezbędnych do wytwarzania energii elektrycznej i ciepła, a także kluczowych dla bezpieczeństwa paliwowego (będącego elementem bezpieczeństwa surowcowego) - zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych (zarówno w formie zapasów obowiązkowych, jak i zapasów agencyjnych) oraz zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

W podsumowaniu i zakończeniu niniejszej dysertacji zawarto najważniejsze kompleksowe wnioski i ustalenia, niejako zbierające i łączące częściowe uwagi, które

¹⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 868 ze zm), dalej również jako: PGG.

zostały zamieszczone pod koniec każdej części w ramach rozdziałów merytorycznych. Zasygnalizowano tu również inne, ewentualne instrumenty mogące w sposób pośredni wspierać bezpieczeństwo surowcowe państwa, a które jednocześnie wykraczały poza zakres niniejszej rozprawy doktorskiej.

Całość dysertacji zamyka szczegółowy wykaz aktów prawnych, pozycji książkowych, artykułów naukowych, opracowań, raportów i stron internetowych wykorzystanych przy jej przygotowaniu. Zebrane i uporządkowane one zostały w ramach bibliografii naukowej, składającej się łącznie z ponad 300 pozycji w 16 kategoriach.

Z zakresu niniejszej rozprawy doktorskiej wyłączono analizę istniejących i planowanych rozwiązań podatkowych. Mogą one niewątpliwie pełnić rolę bardzo ważnego instrumentu bezpieczeństwa surowcowego państwa, jednakże z powodu odrębnej specyfiki i metody regulacji, znalazły się one poza obszarem prowadzonego badania. Oczywiście odpowiednia polityka podatkowa, szczególnie w przypadku takich dedykowanych narzędzi, jak podatek od wydobycia węglowodorów (tzw. podatek węglowodorowy), czy podatek od wydobycia niektórych kopalin - tzw. podatek miedziowy, może stanowić bardzo dobrą zachętę dla spółek wydobywczych, gotowych podjąć działalność w tym niezwykle kapitałochłonnym i czasochłonnym obszarze. Badania oraz doświadczenia z innych krajów wskazują, że swoistym magnesem dla podmiotów inwestujących w sektorze wydobywczym, obok dużego potencjału geologicznego, jest właśnie reżim podatkowy oraz jego pozytywny wpływ na ewentualną dochodowość zaplanowanych działań¹¹. Z drugiej jednak strony, niewłaściwie określona czy zawyżona wysokość podatków, a także częsta zmienność lub niepewność regulacji podatkowych, mogą wywołać odwrotne, a czasami wręcz tragiczne skutki dla sektora wydobywczego. Dlatego też niezwykle istotna jest stabilność i racjonalność ustawodawcy przy konstruowaniu tego typu instrumentów.

Ostatecznie autor podjął również decyzję o wyłączeniu z zakresu pracy tematów związanych z polityką odpadową i recyklingiem, jako posiłkowymi instrumentami zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Głównym powodem był tu przede wszystkim ciągle stosunkowo niski poziom odzysku kluczowych surowców

¹¹ M. Pociask, B. Bona, *Podatek miedziowy jako jedna z kluczowych barier dla nowych inwestycji w Polsce*, [w:] K. Małecka, B. Marks (red.), *Rola Polski w zwiększaniu bezpieczeństwa surowcowego Unii Europejskiej*, Sopot 2014, s. 42-43.

mineralnych w Polsce. Będzie się to niewątpliwie zmieniać na przestrzeni najbliższych miesięcy i lat, bowiem Unia Europejska w swoich programach kładzie coraz większy nacisk na odpowiednią politykę odpadową. W dążeniach do osiągnięcia tzw. gospodarki o obiegu zamkniętym, w której każdy możliwy do odzyskania surowiec powinien trafiać do ponownego użytku, konieczne będą przemyślane i skuteczne rozwiązania strategiczne, wspomagające krajowe i europejskie bezpieczeństwo surowcowe.

Pomimo powyższych wyłączeń, zaprezentowane i przeanalizowane w niniejszej pracy instrumenty o charakterze prawnoadministracyjnym stanowią spójność całość, jako model wieloaspektowego oddziaływania państwa w celu zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego. Ich skuteczność zależy jednak od odpowiedniego i rozsądnego sposobu wykorzystania przez kompetentne podmioty administrujące. W tym obszarze obserwujemy jednak niestety wiele problemów.

Praca obejmuje stan faktyczny i prawny na grudzień 2019 r.

2 BEZPIECZEŃSTWO SUROWCOWE PAŃSTWA

Bezpieczeństwo surowcowe, pomimo dość długiego niedoceniaenia go w zakresie sprawności i ciągłości funkcjonowania państwa, coraz częściej pojawia się w ostatnich latach w debacie politycznej czy dyskursie ekonomiczno-społecznym i prawnym. Dostrzegana, a także powoli realizowana jest w Unii Europejskiej potrzeba opracowywania długookresowych planów i polityk, powiązanych właśnie ze wskazanym powyżej obszarem. Następnie są one wdrażane przy pomocy dedykowanych lub pośrednich instrumentów, wynikających z niezbędnej w tym zakresie regulacji prawnej. Nie sposób jednak omawiać instrumenty zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, bez pełnego i jasnego wyjaśnienia tego stosunkowo nowego terminu. Zarysować ponadto należy jego znaczenie zarówno dla gospodarki krajowej, jak i bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej.

Niniejszy rozdział rozprawy doktorskiej ma pomóc w zbudowaniu odpowiedniej siatki pojęciowo-znaczeniowej, która będzie mogła być skutecznie wykorzystywana i uszczegóławiana w dalszych częściach pracy, a także wyeliminuje wątpliwości, co do analizy i znaczenia poszczególnych instrumentów prawnoadministracyjnych. Przeciwdziałać to będzie również ewentualnym zniekształceniom i niedopowiedzeniom, w zakresie wyciąganych tu wniosków. Autor rozpoczyna ten rozdział od wyjaśnienia i przyjęcia roboczych definicji dla pojęć „bezpieczeństwo” i „surowiec mineralny”, a następnie przechodzi do właściwego definiowania kluczowej kategorii – „bezpieczeństwa surowcowego państwa”. W dalszych częściach zarysowany zostanie konstytucyjny obowiązek zapewniania bezpieczeństwa państwa (w tym właśnie bezpieczeństwa surowcowego) przez najważniejsze jego organy, a także przedstawione zostaną działania Unii Europejskiej w omawianym zakresie. Ten ostatni temat jest szczególnie istotny, bowiem od momentu naszej akcesji do wspólnoty europejskiej, również programy i regulacje unijne zaczęły oddziaływać na obszar bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Omówione zostaną tu ponadto przykładowe kroki i programy surowcowe, podejmowane i przyjmowane przez inne państwa członkowskie Unii Europejskiej w tym strategicznym i niezwykle wrażliwym obszarze.

2.1 DEFINICJA I ZAKRES BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA

2.1.1 POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA

Pojęcie „bezpieczeństwo”, w różnych odmianach rodzajowych i z dodatkiem rozmaitych określeń zawężających jego zakres, jest terminem występującym w dzisiejszych czasach właściwie we wszystkich dziedzinach życia. Każdy obecnie żyjący człowiek, niezależnie od poziomu jego wykształcenia, wykonywanej pracy, miejsca zamieszkania czy obszarów zainteresowań, spotyka się wielokrotnie w czasie trwania swojego życia z powyżej wskazanym terminem¹². Biorąc pod uwagę szeroko rozumiany obszar gospodarczy, w który niewątpliwie wpisuje się niniejsza praca, możemy mówić m.in. o ogólnym bezpieczeństwie gospodarczym państwa lub innej jednostki, bezpieczeństwie obrotu, bezpieczeństwie rynkowym, bezpieczeństwie finansowym, bezpieczeństwie energetycznym, bezpieczeństwie telekomunikacyjnym, bezpieczeństwie infrastrukturalnym, bezpieczeństwie żywności i wielu innych jego odmianach. Sam termin bezpieczeństwo jest obecnie tak często i szeroko wykorzystywany, że właściwie w życiu codziennym - podczas zwyczajnej komunikacji, nikt nie zastanawia się już nad jego treścią czy sensem. To szerokie zastosowanie powoduje niestety jednocześnie pewnego rodzaju bałagan znaczeniowy i problemy z klasyfikacją poszczególnych rodzajów czy typów bezpieczeństwa. Nie inaczej będzie z pojęciem „bezpieczeństwa surowcowego”. Na wstępie niniejszej części, zanim przejdziemy do szczegółowej analizy semantycznej, należy wyraźnie zaznaczyć, że jej celem nie jest przedstawienie kompleksowej analizy pojęcia „bezpieczeństwo”, wielokrotnie już badanego i prezentowanego zarówno w ramach ujęcia politologicznego¹³, czy prawnego¹⁴. Chodzi tu jedynie o pewnego rodzaju umiejscowienie, kwalifikację czy wpisanie „bezpieczeństwa surowcowego” w szerszy kontekst terminologiczny, dla lepszego przedstawienia dalszych argumentów

¹² Słownik frazeologiczny języka polskiego wskazuje na co najmniej kilkanaście związków wyrazowych, które są nadal tworzone w związku ze zmieniającymi się realiami społeczno-gospodarczymi.

¹³ Zob. M. Pietraś, *Pojmowanie bezpieczeństwa, jego zakresy i koncepcje zapewniania*, [w:] M. Pietraś, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2016, s. 17-40.

¹⁴ Zob. M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 13-26.

i rozważań w ramach niniejszej dysertacji. Część ta ma więc wyłącznie charakter pomocniczy w stosunku do całej rozprawy, a podziały tu zaprezentowane w wielu przypadkach nie będą miały charakteru zupełnego czy wyczerpującego.

W potocznym rozumieniu czy powszechnym odbiorze, pojęcie „bezpieczeństwo” wskazuje, że nie występują w danym miejscu i czasie względem nas żadne zagrożenia, ryzyka, bądź groźby. Zgodnie z definicją zamieszczoną w podobnych wariantach w wielu dostępnych na rynku słownikach języka polskiego, a więc zgodnie z leksykalnym znaczeniem omawianego terminu, desygnatem słowa bezpieczeństwo będzie pewien idealny stan – „stan niezagrożenia”, pewności, pokoju¹⁵. W starszych słownikach można znaleźć również znaczenie pierwotne, odnoszące się do słowa piecza – wolność od pieczy, troski, obawy, spokojność, pewność, „nieobawa”, czy zaufanie¹⁶. Ta postulowana w omawianym pojęciu sytuacja idealna jest stosunkowo trudna do osiągnięcia. Bezpieczeństwo to bowiem pewnego rodzaju stan doskonały, do którego powinno się właściwie stale dążyć, w którym nie występują żadne obawy w zakresie obecnego i przyszłego funkcjonowania jednostki, organizacji, państwa, urzędu, bądź innego podmiotu lub przedmiotu. Analiza etymologiczna pojęcia bezpieczeństwo, bardzo często dokonywana i podkreślana w rozmaitych dziełach poświęconych tej tematyce, wskazuje na pochodzenie czy powiązanie z łacińskim zwrotem *sine cura*¹⁷. Słowo *sine* w języku łacińskim jest przyimkiem określającym pewien brak i jednocześnie wyrażeniem nawiązującym do słowa lub zwrotu występującego bezpośrednio po nim. Rzeczownik *cura* oznacza natomiast opiekę, troskę, troskliwość, staranie, uwagę czy bacność¹⁸. Zwrot *sine cura* może być więc przetłumaczony jako „bez opieki” lub „bez troski”, czy właściwie w naszym przypadku „bez konieczności sprawowania opieki” lub „bez konieczności troszczenia się”. Zwrot *sine cura* na przestrzeni lat ewoluował i dał początek łacińskiemu słowu *securitas*, oznaczającemu właśnie „bezpieczeństwo”, „wolność od trosk”, „spokój umysłu” lub „pewność”¹⁹. To następnie przekształciło się m.in. w angielski zwrot *security*, którego ze względu na jego powszechne

¹⁵ Słowniki języka polskiego PWN, tom 1. A-K., pojęcie „bezpieczeństwo”, Warszawa 1999, s. 139.

¹⁶ M.S.B. Linde, Słownik języka polskiego, tom I. A-F, Lwów 1854.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ K. Kumaniecki, Słownik łacińsko-polski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976, s. 137.

¹⁹ J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 868.

wykorzystanie i zastosowanie również w krajach spoza kręgu anglosaskiego, co do zasady nie trzeba tłumaczyć. Polski źródłostów, jak już wskazano powyżej, nawiązuje przez słowo „bezpieczny” do pojęcia piecza²⁰. Bezpieczny (bez pieczy) od około XV wieku oznacza stan niewymagający właściwie żadnej opieki²¹. W doktrynie prawa administracyjnego, wykorzystującej również siatkę pojęciową nauk o bezpieczeństwie, dość powszechnie wskazuje się, że bezpieczeństwo oznacza „okoliczności wolne od strachu czy obawy, stan pewności, spokoju czy zabezpieczenia”²² lub „stan wolności od zagrożeń, strachu czy ataku, a także jako wolność działania, której nie towarzyszy poczucie zagrożenia”²³. W anglojęzycznym słowniku dedykowanym pojęciom z zakresu nauk społecznych, mając na uwadze dosłowne znaczenie terminu bezpieczeństwo, autorzy przyjmują, że powinno ono być utożsamiane z pewnością (ang.: *safety*), korespondującą z brakiem „zagrożenia (ang. *danger*) fizycznego lub ochronę przed nim”²⁴. Obecnie, dystansując się trochę od samego słownikowego rozumienia pojęcia bezpieczeństwo i skupiając się na jego socjologiczno-politologicznym znaczeniu, wskazuje się, że bezpieczeństwo jest również swoistym rodzajem stanu świadomości całości społeczeństwa (bezpieczeństwo zbiorowe) lub wchodzących w jego skład poszczególnych jednostek (bezpieczeństwo indywidualne). Stan ten powiązany jest nierozłącznie ze zmuśnym procesem, polegającym na ciągłym, nieustannym dążeniu do braku zagrożenia²⁵ (a więc na dążeniu do wspomnianej wyżej sytuacji idealnej) równocześnie w każdej dziedzinie naszego życia. Warty podkreślenia w tym miejscu pogląd prezentuje też M. Pietraś, uważając, że wspomniany proces społeczny (dążenie do braku zagrożenia)

²⁰ W. Boryś, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wydawnictwo literackie, Warszawa 2005 r. s. 26

²¹ A. Bańkowski, *Etymologiczny słownik języka polskiego. Tom I A-K*, Warszawa 2000, s. 44.

²² M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 13; R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] D.B. Bobrow (red.), E. Haliżak (red.), R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 3.

²³ M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 14; J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 16.

²⁴ J. Gould (red.), W.L. Kolb (red.), *A dictionary of the Social Sciences*, London 1964, s. 692; za: R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] D.B. Bobrow (red.), E. Haliżak (red.), R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 3; za: M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewniania bezpieczeństwa energetycznego w Polsce*, Toruń 2013, s. 29.

²⁵ A.D. Rotfeld, *Bezpieczeństwo Polski a bezpieczeństwo Europy. Narodowa polityka bezpieczeństwa i jej międzynarodowe uwarunkowania*, [w:] A.D. Rotfeld (red.), *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1996, s. 10.

podlega ciągłym korektom i przekształceniom. Wraz z dynamicznym rozwojem cywilizacyjnym²⁶, w społeczeństwie stale pojawiają się nowe potrzeby indywidualne i grupowe oraz zmienia ulega dotychczasowa klasyfikacja priorytetów. Powoduje to konieczność cyklicznego dokonywania pewnego rodzaju przewartościowania, obejmującego również naszą generalną wizję bezpieczeństwa zbiorowego i indywidualnego.

Definicje ogólne przytoczone powyżej są bardzo podobne w swoich założeniach i tłumaczeniach. Jednakże, biorąc pod uwagę częstotliwość występowania oraz różnorodność obszarów tematycznych, w których termin bezpieczeństwo pojawia się i jest stale wykorzystywany, definicje te nie mogą być uznane za wyczerpujące i satysfakcjonujące w kontekście interesującego nas przede wszystkim bezpieczeństwa surowcowego. Jak wskazują J. Stańczyk oraz J. Świniarski²⁷, uznając w swoich pracach termin „bezpieczeństwo” za pojęcie wieloznacznościowe – jest to termin polisemantyczny, którego nie można w pełni zrozumieć bez szczegółowej i wieloaspektowej analizy, czy niejako w oderwaniu od obszaru, którego w danym momencie ma owo pojęcie dotyczyć. Sam termin „bezpieczeństwo” powinien być więc uznany, na wzór terminologii angielskiej, za pewnego rodzaju określenie parasolowe (ang. *umbrella term*), a więc termin obejmujący wiele znaczeń i koncepcji, w których można jednak wskazać tożsamą część, czy potocznie tzw. wspólny mianownik. Tym w przypadku omawianego bezpieczeństwa, niezależnie od analizowanego precyzyjnego obszaru, będzie właśnie dążenie do idealnego stanu, w którym nie występują żadne zagrożenia.

W szeroko rozumianych naukach o bezpieczeństwie, poddając szczegółowej analizie obszarowej interesujący nas w tym miejscu termin, zwraca się przede wszystkim uwagę na trzy podstawowe wymiary czy aspekty bezpieczeństwa. Niezależnie od sfery, której ma ono w danym momencie dotyczyć, możemy wyróżnić wymiar podmiotowy, wymiar przestrzenny oraz kluczowy w niniejszych rozważaniach wymiar przedmiotowy²⁸. Pierwszy z wymienionych aspektów – aspekt

²⁶ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000, s.16

²⁷ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 19; J. Świniarski, *Filozofia bezpieczeństwa a bezpieczeństwo jako przedmiot nauk szczegółowych*, [w:] *Bezpieczeństwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2001, s. 42.

²⁸ J. Kukułka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] J. Kukułka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Warszawa 1994, s. 32.

podmiotowy może być dwojako interpretowany. Z jednej strony dotyczyć on będzie adresatów wszelkich podejmowanych czynności w ramach procesu zapewniania bezpieczeństwa, a więc pewnego konkretnego bytu lub grupy bytów, co do zasady fizycznych lub posiadających wymiar fizyczny – bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo społeczeństwa, bezpieczeństwo konkretnej osoby, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo spółki, bezpieczeństwo gminy – które podlegają ochronie²⁹. Możemy w tym przypadku mówić o tzw. biernych uczestnikach procesu zapewniania bezpieczeństwa, ponieważ to właśnie im chcemy spróbować zagwarantować ten postulowany stan idealny, w którym nie występują żadne zagrożenia. Druga możliwość interpretacji w ramach opisywanego wymiaru, może wskazywać na podmioty szczególnie obowiązane do zapewniania bezpieczeństwa innym bytom. Chodzi tu więc o jednostki, w których zakresie działania znalazło się zadanie dotyczące dążenia do bezpieczeństwa, a także podejmujące w ramach przyznanych im kompetencji rozmaite czynności, w tym czynności konwencjonalne prawnie istotne. Grupa tych podmiotów, ze względu na wspomniane zobowiązanie do działania, będzie określana mianem czynnych uczestników procesu zapewniania bezpieczeństwa. Drugi ze wspomnianych wyżej wymiarów to wymiar przestrzenny (określany czasem mianem terytorialnego), pozwalający na wskazanie obszaru, którego bezpieczeństwo ma dotyczyć. Terytorium, a więc też skalę w jakiej rozpatruje się podejmowanie wszystkich czynności, związanych z procesem zapewniania bezpieczeństwa, można podzielić na co najmniej dwa główne szczeble - krajowy i międzynarodowy, oraz na dalsze poziomy. Na szczeblu krajowym wyróżnić możemy bezpieczeństwo lokalne, regionalne, ponadregionalne czy państwowe. Na szczeblu międzynarodowym możemy wskazać przykładowo na bezpieczeństwo w obszarze kilku państw lub regionów międzynarodowych, bezpieczeństwo międzynarodowych organizacji kontynentalnych, kontynentu jako całości, kończąc na bezpieczeństwie globalnym. Ostatni ze wspomnianych już wymiarów bezpieczeństwa to wymiar przedmiotowy - najtrudniejszy chyba w dzisiejszych czasach do zdefiniowania. Powodem tego stwierdzenia niewątpliwie jest wielość obszarów i spraw, które mogą tu występować. Wymiar ten pozwala na stworzenie pewnego rodzaju klasyfikacji tematycznej, czy nawet grupowanie elementów, które powinny być objęte ochroną w

²⁹ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie...*, s. 23.

procesie zapewniania bezpieczeństwa. W doktrynie podkreśla się możliwość tworzenia, na podstawie omawianego kryterium przedmiotowego, pewnych rodzajów bezpieczeństwa³⁰. Określeniu i identyfikacji w każdej grupie podlegają ryzyka, a więc zjawiska mogące powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa, w odpowiedzi na które należy poszukiwać działań zapobiegawczych lub ratunkowych³¹. Do najważniejszych rodzajów wyodrębnionych na podstawie kryterium przedmiotowego można obecnie zaliczyć m.in.:

- bezpieczeństwo militarne³², które na arenie międzynarodowej w przeszłości stawiane było na pierwszym miejscu, jako swoista gwarancja funkcjonowania większości państwowości,
- bezpieczeństwo polityczne, polegające przede wszystkim na zagwarantowaniu różnymi środkami stabilności wewnętrznej i zewnętrznej poszczególnych państw³³,
- bezpieczeństwo ekologiczne, rozumiane jako zapobieganie zagrożeniom dla środowiska naturalnego, mające w wielu przypadkach wymiar międzynarodowy³⁴ czy w końcu,
- bezpieczeństwo ekonomiczne lub inaczej gospodarcze, wskazywane przez wielu badaczy jako najważniejsze w dzisiejszych czasach, bo polegające m.in. na zagwarantowaniu dostępu do kluczowych zasobów naturalnych, nośników energii, rozbudowy infrastruktury, rozwoju przemysłu, stabilności finansowej oraz prowadzeniu badań nad nowymi technologiami³⁵.

Powyżej wskazane przykładowe rodzaje bezpieczeństwa nie stanowią oczywiście podziału zupełnego, jednak jest to podział wystarczający do dalszych rozważań przewidzianych w niniejszej rozprawie. Szczegółowa klasyfikacja i analiza wszystkich wymiarów, aspektów i rodzajów w ramach pojęcia „bezpieczeństwo”, jest właściwie obecnie niemożliwa ze względu na dynamiczny charakter tego terminu.

³⁰ *Ibidem*, s. 23.

³¹ *Ibidem*, s. 19.

³² *Ibidem*, s. 22.

³³ S. Dębski, *Ogólne i szczegółowe kryteria bezpieczeństwa państwa* [w:] S. Dębski, B. Górka-Winter (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003, s. 37.

³⁴ J. Kukułka, *Ekologiczne czynniki bezpieczeństwa*, [w:] J. Kukułka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Warszawa 1994, s. 107.

³⁵ P. Naimski, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, [w:] S. Dębski, B. Górka-Winter (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003, s. 148.

Powoduje to ciągłą ewolucję i rozwój nowych formalnych i nieformalnych kategorii bezpieczeństwa. Tego rodzaju wysiłek w niniejszej pracy spowodowałaby znaczące odejście od głównego tematu, jakim są prawnoadministracyjne instrumenty powiązane z bezpieczeństwem surowcowym państwa. Należy jednak wskazać, że próby dokonania dokładniejszych analiz i klasyfikacji są często przedmiotem opracowań w ramach publikacji z obszaru nauk o bezpieczeństwie. Warto jednocześnie podkreślić, że również w obszarze nauk prawnych, zwłaszcza przy analizowaniu pojęcia bezpieczeństwo energetyczne, podejmowane są co jakiś czas próby przeprowadzenia dokładniejszego badania i porządkowania³⁶.

Przed dalszą analizą, obejmującą wskazane w tytule niniejszej dysertacji i kluczowe dla całości pracy pojęcie „bezpieczeństwo surowcowe” państwa, należy przyjąć w oparciu o dotychczas poczynione obserwacje, jedną spójną roboczą definicję bezpieczeństwa. Będzie to pewnego rodzaju definicja autorska, która znajdzie zastosowanie i będzie przydatna w niniejszej pracy, jednakże nie jest to w żadnym wypadku definicja kandydująca do miana definicji uniwersalnej czy jedynej właściwej dla omawianego obszaru. Na potrzeby niniejszego opracowania, po uwzględnieniu przytoczonych powyżej uwag, poglądów i teorii, termin „bezpieczeństwo” rozumiany będzie przez autora jako: proces o charakterze ciągłym, polegający na eliminacji ryzyka przez odpowiednie planowanie oraz przeciwdziałanie potencjalnym i realnym zagrożeniom, w którym można wskazać jego wymiar podmiotowy, przedmiotowy i przestrzenny, aktualizowany wraz z rozwojem cywilizacyjnym społeczeństwa.

2.1.2 POJĘCIE SUROWCA I SUROWCA MINERALNEGO

Nie mamy obecnie w polskim systemie prawnym definicji legalnej pojęcia „surowiec” czy znacznie bardziej przydatnego w ramach niniejszej dysertacji pojęcia „surowiec mineralny”. W pierwszej kolejności, podobnie jak w przypadku definiowania pojęcia bezpieczeństwo, należy sięgnąć do słownika języka polskiego.

³⁶ Por. M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 13-25.

Zgodnie ze znaczeniem leksykalnym, surowiec to „materiał naturalny pochodzenia zwierzęcego, roślinnego lub mineralnego, służący do wytwarzania jakichś produktów lub energii³⁷”, lub szerzej - „materiał naturalny pochodzenia zwierzęcego, roślinnego lub mineralnego stanowiący produkt przemysłu wydobywczego, rolnictwa albo leśnictwa, podlegający dalszej przeróbce na półwyroby lub wyroby gotowe”³⁸. Desygnatem pojęcia surowiec będzie więc m.in. materiał pochodzenia mineralnego, określane często mianem surowca mineralnego i na nim autor chciałby się skupić w dalszych rozważaniach w obrębie tej części. W celu lepszej identyfikacji i zrozumienia powyższego pojęcia, należy przeanalizować w pierwszej kolejności również literaturę z zakresu nauk geologicznych, dla których jest to jedna z kluczowych i podstawowych kategorii badawczych. Pomimo dość częstego wskazywania w szeregu opracowań naukowych i branżowych, że termin surowiec mineralny nie został do tej pory jednoznacznie i wystarczająco zdefiniowany w publikacjach i pracach międzynarodowych oraz krajowych³⁹, w drodze swoistej ewolucji powstały liczne propozycje wyjaśnień. Często były one przygotowywane na potrzeby konkretnego artykułu lub monografii, próbującej wytłumaczyć kompleksowo inne pojęcia i zjawiska⁴⁰. Jak wskazywał K. Bohdanowicz, „surowcem mineralnym może być każde ciało pochodzenia nieorganicznego lub organicznego, które w odwiecznym obrocie pierwiastków chemicznych otrzymuje w dostępnej nam części zewnętrznej skorupy ziemi skład i postać nadające się technicznie do praktycznego wykorzystania tj. masowego wykorzystania na dobro i użytek ludzkości. Są to metale i ich związki, jak również ciała niemetaliczne włącznie do wody”⁴¹. Analogiczne podejście, choć przy użyciu prostszych konstrukcji językowych, zaproponowali w swoim opracowaniu A. Bolewski i H. Gruszczyk. Zdaniem wymienionych autorów, pod pojęciem surowca mineralnego rozumieć powinniśmy materialną substancję, która została odłączona ze swojego pierwotnego

³⁷ Internetowy słownik języka polskiego PWN: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/surowiec.html> [dostęp: 20-12-2019 r.].

³⁸ Słownik języka polskiego PWN, tom 3. R-Z., pojęcie „surowiec”, Warszawa 1999, s. 346.

³⁹ K. Galos, E. Lewicka, *Propozycja współczesnej definicji „surowiec mineralny”*, [w:] *Gospodarka Surowcami Mineralnymi*, t. 20, z. 3, Warszawa 2004, s. 5-25

⁴⁰ K. Szamałek, *Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi*, Warszawa 2007, s. 15-16.

⁴¹ K. Bohdanowicz, *Surowce mineralne świata*, t. I. Warszawa 1952, s. 16, za: K. Szamałek, *Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi*, Warszawa 2007, s. 16.

środowiska występowania i następnie przystosowana do wykorzystania praktycznego, gotowa do przejęcia lub przejęta już przez finalnego użytkownika, w celu jej zastosowania w sposób praktyczny⁴². Zdecydowanie nowsze od przytoczonych poglądów ujęcie tematu, uwzględniające liczne postulaty doktryny i postęp technologiczny, zaproponowali z kolei K. Galos i E. Lewicka. Wskazują oni, że „surowiec mineralny to materiał/produkt pozyskiwany ze skorupy ziemskiej (z minerałów, skał i substancji mineralnych), a także ze źródeł wtórnych i odpadowych przy zastosowaniu procesów technologicznych, dzięki którym uzyskuje on określone parametry jakościowe i wartość rynkową, choć w większości nie jest przeznaczony do bezpośredniej konsumpcji”⁴³. Warte podkreślenia w powyższym sformułowaniu jest wyliczenie potencjalnych źródeł pochodzenia surowca mineralnego, co będzie istotne dla rozważań przeprowadzanych w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy. Autorzy powyższej definicji postanowili odejść wyłącznie od źródła pierwotnego, jakim było pozyskanie metodami górnictwami, na rzecz katalogu uzupełnionego o źródła wtórne (m.in. zakup importowy), czy źródła odpadowe. Podejście to wpisuje się niewątpliwie w promowane ostatnio w ramach Unii Europejskiej złożenia tzw. „*circular economy*”, a więc gospodarki o obiegu zamkniętym. Korzystać ona powinna w większym zakresie właśnie ze źródeł odpadowych, co ma nie tylko wpływ na ochronę środowiska, ale też ograniczenie eksploatacji wyczerpywalnych źródeł pierwotnych. O „*circular economy*” mowa będzie jeszcze w dalszych częściach niniejszej pracy.

Jako ostatnią definicję z zakresu nauk geologicznych, warto przytoczyć znacznie prostszą propozycję przygotowaną przez K. Szamałka. Zgodnie z jego poglądami, surowcem mineralnym będzie substancja w dowolnym stanie skupienia, uzyskana z danej sfery ziemskiej, która przeznaczona jest do wykorzystania w rozmaitych procesach produkcyjnych⁴⁴. Autor podkreśla też, że zasoby mineralne, jako związane z litosferą minerały, skały bądź substancje chemiczne występujące w środowisku skalnym, w zdecydowanej większości są zasobami nieodnawialnymi. Co

⁴² A. Bolewski, H. Gruszczyk, *Surowce mineralne: Źródła – produkcja – gospodarka – informacja. Surowce mineralne świata*. Warszawa 1982; za: J. Hausner (red.) *Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*. Kraków 2015, s. 11.

⁴³ K. Galos, E. Lewicka, *Propozycja współczesnej definicji...*, s. 25

⁴⁴ K. Szamałek, *Podstawy geologii...*, s. 16.

prawda, zgodnie z teorią tzw. aktualizmu geologicznego⁴⁵, również obecnie przebiegają rozmaite procesy fizyczno-chemiczne, które doprowadziły w odległej przeszłości do powstania złóż ropy naftowej, węgla kamiennego, czy rud metali. Tempo tych procesów względem długości życia ludzkiego jest jednak tak wolne, że zdaniem autora śmiało można uznać z naszej perspektywy większość kopalin za zasoby nieodnawialne⁴⁶.

Powyżej przytoczone cztery przykłady rozumienia pojęcia „surowiec mineralny”, są niewątpliwie propozycjami pokrewnymi, które ewoluowały na przestrzeni czasu, w związku ze stale prowadzonymi badaniami naukowymi w tym obszarze oraz tendencjami nakazującymi maksymalne upraszczanie definicji. Ich elementy zostaną wykorzystane pod koniec niniejszej części do stworzenia propozycji definicji kolejnego roboczego pojęcia cząstkowego, co będzie pomocne przy ostatecznej próbie jasnego wytłumaczenia zwrotu bezpieczeństwo surowcowe. Przed przystąpieniem jednak do autorskiego definiowania, ze względu na brak definicji legalnej pojęcia „surowiec mineralny” w polskich aktach prawnych, należy zwrócić dodatkowo uwagę na pojęcia częściowo powiązane z powyższym terminem. Niektóre z nich występują już od wielu lat w krajowym systemie prawnym.

Ustawa Prawo geologiczne i górnicze, a więc akt normatywny dedykowany m.in. sprawom surowcowym, nie zawiera co prawda definicji interesującego nas pojęcia „surowiec” lub „surowiec mineralny” jednakże, w art. 6 pkt 19 definiuje ona pojęcie teoretycznie pokrewne. Złoże kopaliny, bo o nim mowa, określone jest jako naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Jak słusznie wskazuje się od dłuższego czasu w doktrynie prawa administracyjnego, definicja ta jest z jednej strony co najmniej problematyczna i niejasna⁴⁷, natomiast z drugiej strony, biorąc pod uwagę zmieniające się realia gospodarcze i stały rozwój przemysłu, może być ona uznana za dość uniwersalną i pożądaną dla skutecznego działania prawa (z perspektywy

⁴⁵ Aktualizm geologiczny, inaczej nazywany uniformitaryzmem, jest podstawową zasadą w geologii, zgodnie z którą czynniki działające na skorupę ziemską w przeszłości były zbliżone do obecnych i wywoływały one podobne procesy geologiczne.

⁴⁶ K. Szamałek, *Podstawy geologii...*, s. 64

⁴⁷ A. Lipiński, *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, nr 91/2015, s. 136.

państwa, a nie z perspektywy obywatela). Trudno jest bowiem przewidzieć obecnie wszystkie przyszłe potencjalne zastosowania niektórych kopalin, a pamiętać należy, że sam akt prawny jest w końcu aktem generalnym o charakterze reglamentacyjno-regulacyjnym. Musi on dawać możliwość szybkiego reagowania przez organy administracji publicznej na zmieniające się okoliczności technologiczne i gospodarcze, bez potrzeby każdorazowego przeprowadzania stosunkowo skomplikowanego i czasochłonnego procesu ustawodawczego. Jednakże, należy każdorazowo jednocześnie dostrzegać nadrzędną w tym zestawieniu wartość, jaką jest jasności prawa i jego prawidłowe rozumienie przez obywateli. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nagromadzenie kopaliny będzie uznane za złożo wyłącznie w momencie, gdy jej przyszłe wydobycie przyniesie korzyść gospodarczą. W oparciu o przytoczoną definicję „złoża kopalin”, intuicyjnie można stwierdzić, że zgodnie z Prawem geologicznym i górniczym sama kopalina oznaczać powinna więc minerał, skałę lub inną substancję, której wydobycie może przynieść korzyść gospodarczą. Będzie to więc teoretycznie pojęcie niezwykle zbliżone do omówionego już wcześniej pojęcia „surowiec”, ale występującego jednak jeszcze w jego naturalnym złożu (przed wydobyciem). W doktrynie ta prosta definicja, bazująca na definicji legalnej złoża kopalin, jest rozwijana i uzupełniana. Na jej podstawie wskazuje się, że za kopalinę może być uznany „minerał, skała lub inna substancja stała, gazowa lub ciekła, przydatna gospodarczo, a występująca w ilości i warunkach umożliwiających jej pozyskiwanie, które przynosi wymierne korzyści gospodarcze; może być pozyskiwana metodami górniczymi (odkrywkowo, podziemnie lub specjalnymi otworami wiertniczymi) i wówczas staje się surowcem mineralnym, który może być wprowadzony do obrotu gospodarczego bezpośrednio lub po przeróbce (...)”⁴⁸. Jak już zasugerowano powyżej, dostrzegalne jest tu swoiste powiązanie pomiędzy pojęciem „kopalina”, oznaczającym pierwotny stan danej substancji mineralnej, a pojęciem „surowiec mineralny”, będący właściwie następstwem wydobycia owej substancji mineralnej z jej złoża.

W art. 10 Prawa geologicznego i górniczego, dotyczącym tzw. własności górniczej – instrumentu, który szczegółowo zostanie omówiony jako odrębny element

⁴⁸ E. Pietrzyk-Sokulska, *Leksykon Ochrony Środowiska*, Kraków 2012, za J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa Polski...*, s. 10.

bezpieczeństwa surowcowego w rozdziale 5 niniejszej dysertacji, ustawodawca wskazał najważniejsze jego zdaniem kopaliny. Mogą one stać się surowcami mineralnymi niezwłocznie po ich odłączeniu z naturalnego złoża. Jak się wydaje, podczas dokonywania w ramach prac legislacyjnych pewnego rodzaju selekcji kopaliny, prawodawca kierował się tu współwystępowaniem różnych kluczowych dla państwa przesłanek – przesłanek ogólnego bezpieczeństwa państwa, przesłanek finansowych czy generalnych przesłanek gospodarczych. Kopaliny te pozostawione zostały w sferze *dominium* państwa, a więc objęte są one najszerszym i najpełniejszym katalogiem uprawnień względem „rzeczy” – prawem własności. Powiązane jest ono tu ze specjalnym nadzorem właścicielskim ze strony państwa, ograniczającym jednocześnie ogólne prawo własności, wynikające z własności nieruchomości gruntowej⁴⁹. W ramach ustawowego katalogu kluczowych kopaliny, wymienione zostały przez ustawodawcę złoża węglowodorów⁵⁰, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, a także niebędące w potocznym rozumieniu kopalinami (ale zaliczane do tej kategorii przez ustawodawcę) złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek.

Przydatna w budowaniu zakresu definicji pojęcia „surowiec”, czy „surowiec mineralny”, obok Prawa geologicznego i górniczego, może być również Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁵¹. Zgodnie z powyższą regulacją normatywną, do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się obecnie obok wód, lasów i zasobów przyrodniczych parków narodowych, również interesujące autora w niniejszej dysertacji złoża kopaliny, o ile nie stanowią one części składowych nieruchomości gruntowej w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego. Chodzi więc tu o wszystkie złoża kopaliny wymienione

⁴⁹ Szersza analiza własności górniczej Skarbu Państwa, znajduje się w rozdziale 5.

⁵⁰ Zgodnie z art. 6 pkt 16 PGG do węglowodorów zaliczana jest ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca.

⁵¹ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1235 ze zm.).

we wskazanym już przed chwilą art. 10 PGG, objęte *de facto* szczególnym nadzorem właścicielskim, w ramach własności górniczej przysługującej Skarbowi Państwa.

Zamykając tę pomocniczą część rozważań i zmierzając powoli do analiz i budowy pojęcia „bezpieczeństwo surowcowe” należy przyjąć, w oparciu o dotychczasowe obserwacje, przytoczone definicje, konstrukcje legalne, poglądy doktryny, a także zarysowane wcześniej uwagi, jedną spójną roboczą definicję pojęcia surowiec mineralny. Poddana ona zostanie następnie jeszcze delikatnemu zawężeniu w kolejnej części dysertacji, poprzez odniesienie do otaczających nas realiów polityczno-gospodarczych. Warto mieć bowiem świadomość, że nie każdy surowiec mineralny będzie miał jednakowe znaczenie dla gospodarki danego państwa, a więc nie każdy będzie kluczowy dla budowania jego bezpieczeństwa surowcowego. Reasumując, na potrzeby niniejszego opracowania, termin „surowiec mineralny” rozumiany będzie przez autora jako: nieodnawialna substancja przydatna gospodarczo, pozyskiwana metodami górniczymi ze skorupy ziemskiej (źródło pierwotne) lub w inny sposób ze źródeł wtórnych i odpadowych, o dowolnym stanie skupienia, która po przetworzeniu może być wykorzystana w procesach produkcyjnych lub energetycznych.

2.1.3 POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA

Bezpieczeństwo surowcowe było do niedawna terminem stosunkowo rzadko wykorzystywanym, czy właściwie niepojawiającym się w naszym kraju w debacie publicznej, oficjalnych dokumentach i opracowaniach planistycznych. Próżno można było też szukać go w najbardziej interesujących autora, ze względu na obszar badań, aktach prawnych i doktrynie prawa administracyjnego. Prym w zakresie bezpieczeństwa gospodarczego czy ekonomicznego państwa, w połączeniu z kluczowymi regulacjami prawnymi i planowaniem strategicznym, niewątpliwie wiedzie nadal bezpieczeństwo energetyczne. Postrzegane jest ono aktualnie w Rzeczypospolitej Polskiej jako wykształcona, odrębna już kategoria w ramach nauk o bezpieczeństwie. Jest to również istotna składowa, wpływająca na tworzenie i funkcjonowanie rozmaitych instrumentów administracyjnego prawa gospodarczego,

czy szerzej całości prawa administracyjnego, już od co najmniej 20 lat⁵². Jednakże, od około 5-7 lat, na skutek różnego rodzaju niestabilności politycznych na arenie międzynarodowej, w tym niestabilności gospodarczych i cenowych na rynkach surowcowych, dostrzegalne są pewne symptomy zachodzących zmian. Istotną rolę odgrywają tu również sugestie napływające ze strony administracji funkcjonującej w ramach Unii Europejskiej, a także w poszczególnych państwach członkowskich. Bezpieczeństwo surowcowe stopniowo zaczęło więc przebijać się do debaty społeczno-politycznej i zostało w końcu zauważone przez władze publiczne⁵³ oraz przedstawicieli rozmaitych dziedzin nauki, w tym nauki prawa. Jest to pojęcie znacznie szersze i zdaniem autora, co najmniej tak istotne (o ile nie bardziej, ze względu na objęcie swym zakresem również bezpieczeństwa surowców energetycznych), jak pojęcie „bezpieczeństwo energetyczne”. Poddawane jest ono obecnie coraz głębszej analizie i łączone może być z różnymi instrumentami charakterystycznymi dla prawa administracyjnego. Jednakże, pojęcie to nie doczekało się do tej pory właściwie żadnej próby kompleksowego zdefiniowania i omówienia w oficjalnych dokumentach wydawanych przez organy administracji rządowej czy ustawodawcę. Mogłoby to stanowić swoisty punkt wyjścia dla trwającej obecnie i przybierającej coraz mocniej na sile debaty. Również przygotowany pod koniec 2017 roku przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa⁵⁴, a sygnowany przez Pełnomocnika Rządu w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska, projekt polityki surowcowej państwa, nie zawiera takiej jasnej definicji. Wskazuje on jedynie cele, które ma realizować polityka surowcowa państwa (a nie samo państwo i jego organy) oraz określa oczekiwane efekty, w tym właśnie wzrost bezpieczeństwa surowcowego. Dokument ten będzie poddany szczegółowej analizie

⁵² W ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.), ustawodawca zawarł definicję legalną pojęcia bezpieczeństwo energetyczne, wskazując w art. 3 pkt. 16, że jest to stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Definicja w prawie energetycznym. Prawo energetyczne z 10 kwietnia 1997 r.

⁵³ Rozporządzeniem z dnia 9 maja 2016 r. Rada Ministrów powołała Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia pełnomocnika rządu do spraw polityki surowcowej państwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 685 ze zm.).

⁵⁴ Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa został powołany 16 maja 2016 r. na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów – Zarządzenie nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r. (M.P. z 2016 r., poz. 455).

w dalszej części pracy. Warto jednoznacznie w tym miejscu jednak podkreślić, że pomimo wielu bardzo ogólnych stwierdzeń (w tym niektórych o charakterze czysto marketingowym, czy niestety wręcz propagandowym) i możliwości klasyfikacji dokumentu raczej jako zbioru założeń do polityki surowcowej, a nie jej projektu, jest to dobry pierwszy krok w kierunku opracowania i wdrożenia kompleksowej koncepcji bezpieczeństwa surowcowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Po zdefiniowaniu we wcześniejszych częściach pracy pojęć „bezpieczeństwo” oraz „surowiec mineralny”, rozpoczynając rozważania definicyjne dotyczące samego już bezpieczeństwa surowcowego państwa, a więc terminu kluczowego dla całości dysertacji, warto zadać sobie pewne pytanie wstępne. Dotyczyć ono powinno poprawności językowej w ramach używanego tu wielokrotnie swobodnego związku frazeologicznego – „bezpieczeństwo surowcowe państwa”. Mając na uwadze ogólną leksykalną definicję wieloaspektowego pojęcia surowiec, przytoczoną i omówioną powyżej⁵⁵, obejmującą materiały naturalne pochodzenia zwierzęcego, roślinnego i mineralnego, oraz dokonane przez autora następnie zawężenie zakresowe tylko do surowców mineralnych, może wydawać się, iż sam zwrot „bezpieczeństwo surowcowe państwa” jest zbyt szeroki i nieprecyzyjny. Nie wskazuje on bowiem wprost, jakiego typu surowców owo bezpieczeństwo ma dotyczyć i może przez to być mylący dla odbiorcy niezaznajomionego z omawianą tu tematyką. Zaznaczyć należy, iż teoretycznie możliwe jest przedstawienie alternatywnej nomenklatury. Być może bardziej odpowiednim terminem, a na pewno bardziej precyzyjnym, byłby jeden ze zwrotów opisowych: „bezpieczeństwo państwa w zakresie surowców mineralnych” lub „bezpieczeństwo surowcowo-mineralne państwa”. Pomijając jednak powyższe nieścisłości terminologiczne przy wskazywaniu desygnatów terminu „surowiec”, należy zdecydowanie opowiedzieć się za pozostaniem przy pierwotnym pojęciu. Niewątpliwie przyjęło się ono już w debacie publicznej i jest coraz szerzej wykorzystywane w polskiej doktrynie nauk prawnych, nauk politologicznych, czy nauk geologicznych, a do tego pojawia się już w pierwszych oficjalnych projektach czy dokumentach państwowych. Ponadto, jest ono odpowiednikiem angielskiego

⁵⁵ Surowiec to materiał naturalny pochodzenia zwierzęcego, roślinnego lub mineralnego, stanowiący produkt przemysłu wydobywczego, rolnictwa albo leśnictwa, podlegający dalszej przeróbce na półwyroby lub wyroby gotowe.

terminu „*raw materials security*”⁵⁶, występującego obecnie niezwykle często w debacie międzynarodowej, a także w rozmaitych raportach i opracowaniach przygotowywanych przez agendy i różnego rodzaju podmioty powiązane z Unią Europejską. Próba wprowadzenia powyższych zmian terminologicznych skazana jest więc z góry na niepowodzenie jako swoiste wyważenia otwartych drzwi. Jednocześnie mogłoby to doprowadzić do pewnego rodzaju chaosu pojęciowego.

Powiązanie bezpieczeństwa surowcowego z państwem jako swoistą organizacją, nie tylko będzie nakładać na jego organy cały szereg różnorodnych obowiązków, omówionych częściowo w dalszych częściach niniejszej dysertacji, lecz także będzie powodować brak możliwości jego szczegółowej analizy w oderwaniu od realiów gospodarczych konkretnego kraju. Warto bowiem mieć świadomość, że nie każdy surowiec wykorzystywany w danym państwie będzie miał takie samo znaczenie dla krajowej gospodarki, a więc nie każdy surowiec będzie określany jako kluczowy dla zapewnienia i utrzymywania jego bezpieczeństwa surowcowego. Jak podkreśla się często w rozmaitej literaturze⁵⁷, w dyskusji o bezpieczeństwie surowcowym państwa oraz powiązanej z nim polityce surowcowej, powinno brać się pod uwagę przede wszystkim surowce mineralne zaliczane do kategorii surowców krytycznych lub strategicznych. Pojęcia te ukształtowały się już kilkadziesiąt lat temu w doktrynie amerykańskiej i występują również w piśmiennictwie zachodnioeuropejskim. Surowce krytyczne lub strategiczne oznaczają więc minerały, które potrzebne są do zaspokojenia krajowych bieżących potrzeb o charakterze militarnym, przemysłowym i rynkowym w sytuacji występowania ewentualnych zagrożeń. Nie są one jednak wydobywane lub produkowane w kraju w ilości wystarczającej do pokrycia bieżących potrzeb⁵⁸. Jak uzupełnia powyższy pogląd K. Szamałek, aby konkretny surowiec mineralny mógł być uznany za surowiec strategiczny lub krytyczny, powinien on spełniać podstawowe trzy kryteria:

⁵⁶ Jako przykład warto wskazać raport przygotowany w 2013 r. na potrzeby Komisji Europejskiej przez Joint Research Centre w ramach *JRC Scientific and Policy Reports – „Security of supply and scarcity of raw materials”*, czy przygotowane w tym samym roku opracowanie dla rządu Wielkiej Brytanii pt.: *„The future impact of materials security on the UK manufacturing industry”*.

⁵⁷ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych. Informacja o wynikach kontroli*, Wprowadzenie, Warszawa 2017, s. 5, dostępny na stronie NIK: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17178,vp,19744> (dostęp: 20-12-2019 r.).

⁵⁸ E.W. Anderson, *Strategic minerals*, [w:] *Journal of Defence and Diplomacy*, Nov./Dec. 1985 r., za: K. Szamałek, *Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi*, Warszawa 2001, s. 179.

- powinien być surowcem niezbędnym dla obronności danego kraju i związanego z nią przemysłu,
- występuje znaczny stopień uzależnienia danego kraju od importu takiego surowca,
- występuje stosunkowo niewielka liczba znaczących źródeł, które zapewniają podaż danego surowca⁵⁹.

Łatwo dostrzegalne w powyższych uwagach jest stawianie na pierwszym miejscu kwestii związanych z obronnością czy potrzebami militarnymi konkretnego kraju, a dopiero w dalszej kolejności towarzyszących im kwestii gospodarczych. Na pewno należy pamiętać, że z politycznego punktu widzenia surowce mineralne stanowią istotną składową ogólnego bezpieczeństwa każdego kraju, a także przekładają się na jego siłę militarną. Coraz częściej mogą one jednak stanowić też samodzielne narzędzie prowadzenia rozmaitych konfliktów międzynarodowych o charakterze gospodarczym⁶⁰, czy bardziej subtelnym i wyrafinowanym wojen handlowych. Wykorzystanie surowców mineralnych w formie instrumentu politycznego może stanowić dla wielu państw bardzo silną pokusę, nie tylko w zakresie pomnażania zysków z eksportu, ale również w roli swoistego elementu nacisku. Jest to oczywiście możliwe ze względu na nierównomierne rozłożenie ich naturalnych złóż występowania na świecie⁶¹. Niejako automatyczne stawianie na piedestale wyłącznie kwestii militarnych przy wskazywaniu surowców strategicznych, wydaje się być nie do końca aktualne w obecnych czasach. Nie lekceważąc jednak oczywiście możliwości wystąpienia w przyszłości globalnych lub regionalnych konfliktów o charakterze militarnym, w tym również w Europie, wydaje się, że bardziej przystającą do bieżących realiów międzynarodowych jest definicja proponowana w raporcie przygotowanym pod redakcją J. Hausnera⁶². Zdaniem autorów, surowce krytyczne to „surowce mineralne oficjalnie uznane za szczególnie ważne dla danej gospodarki na podstawie trzech kryteriów:

- znaczenia dla kluczowych sektorów gospodarki;

⁵⁹ K. Szamałek, *Podstawy geologii gospodarczej...*, s. 179.

⁶⁰ Ł. Zamęcki, *Znaczenie i wymiary bezpieczeństwa państwa...*, s. 61.

⁶¹ *Ibidem*, s. 62.

⁶² J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa Polski...*, s. 11.

- wysokiego ryzyka przerwania dostaw i braku substytutów;
- ryzyka środowiskowego, związanego z ograniczeniami możliwości produkcji w poszczególnych krajach”.

Podejście to, stawiające na pierwszym miejscu sprawność i niezagrożone funkcjonowanie krajowej gospodarki, jest właściwie stanowiskiem zbieżnym z założeniami występującymi w rozmaitych dokumentach Unii Europejskiej. Silne i stabilne gospodarczo państwa członkowskie Wspólnoty, stanowią bowiem o bezpieczeństwie całości tej organizacji międzynarodowej. Jak wskazuje się w raporcie „*Security of supply and scarcity of raw materials*”, przygotowanym na zamówienie Komisji Europejskiej, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw surowców mineralnych stało się jednym z priorytetowych tematów w ramach polityki Unii Europejskiej. We wszystkich państwach członkowskich powinno nastąpić przede wszystkim dokładne zidentyfikowanie surowców krytycznych, aby w przyszłości zapobiegać i przewidywać ewentualne niedobory w ich dostawach. Pozwolić to powinno na skoncentrowanie wszystkich wysiłków gospodarczych i politycznych na materiałach, których brak wywołałby najbardziej dotkliwe konsekwencje dla całej wspólnoty europejskiej⁶³. Surowce te są bowiem niezwykle istotnym elementem każdego łańcucha produkcyjno-wytwórczego we współczesnym państwie.

Katalog surowców krytycznych lub strategicznych będzie więc zdecydowanie zbiorem indywidualnie definiowanym dla każdego państwa. Tworzyć go należy w oparciu o szczegółową analizę wielu zmiennych, w tym:

- ocenę krajowego przemysłu oraz bieżących i perspektywicznych potrzeb surowcowych,
- wielkość krajowych zasobów naturalnych wraz z ich realną dostępnością na potrzeby wydobycia,
- zawartych umów importowych, a także, co niezwykle ważne, stabilności stosunków międzynarodowych, w których znajduje się konkretne państwo z państwami eksporterami.

⁶³ L. Mancini, C. De Camillis, D. Pennington (red.), *Security of supply and scarcity of raw materials. Towards a methodological framework for sustainability assessment*. European Commission, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2013, s. 8.

Liczba istotnych w tym obszarze czynników o zmiennym i indywidualnym charakterze wskazuje, że nie można niestety wprost przenosić rozwiązań z zakresu bezpieczeństwa surowcowego, wprowadzanych przez inne państwa. Mogą i powinny one zdecydowanie być pewnego rodzaju wskazówką czy nawet przewodnikiem w dochodzeniu do własnych krajowych rozwiązań. W wielu przypadkach jednak ich bezrefleksyjna implementacja może spowodować więcej strat i problemów, niż potencjalnych zysków.

Wracając jednak w końcu do samego terminu „bezpieczeństwo surowcowe”, podobnie jak wcześniejsze pojęcia „bezpieczeństwo” i „surowiec mineralny”, termin ten wymaga osobnego omówienia oraz wypracowania jego kompleksowej definicji. Jak już wspomniano powyżej, pozwoli to na zbudowanie pewnego rodzaju siatki pojęciowej na potrzeby dalszych części niniejszej dysertacji, zapewniającej jasność terminologiczną. Wyeliminuje to również ewentualne rozbieżności interpretacyjne, które mogłyby spowodować zniekształcenie wyciąganych poniżej wniosków.

Bezpieczeństwo surowcowe państwa, pomimo faktu, że jest stosunkowo rzadko dostrzegane lub całkowicie pomijane, pełni kluczową rolę w funkcjonowaniu każdego współczesnego kraju. W doktrynie i debacie politycznej podkreśla się często, że surowce były istotne od samego początku kształtowania się oraz dynamicznego rozwoju gospodarek o charakterze industrialnym, aż po dzisiejsze czasy⁶⁴. Na przestrzeni lat zmieniają się tylko poszczególne materiały, których ewentualny brak może oddziaływać na ogólne bezpieczeństwo kraju. Lista takich surowców zależna jest bowiem od bieżących potrzeb przemysłu, w ramach danego systemu gospodarczego⁶⁵.

Wielu autorów zaliczanych do przedstawicieli nauk politycznych i geologicznych, uznając dostateczną już samodzielność obszaru związanego z surowcami energetycznymi, objętego wszak obecnie różnymi instrumentami w ramach bezpieczeństwa energetycznego państwa, skupia się coraz częściej w swoich pracach na tzw. surowcach nieenergetycznych. Wskazują oni, że obszar ten jest zazwyczaj na marginesie głównej debaty, a jest on co najmniej tak samo, a w bieżących realiach często nawet bardziej istotny. Warto jednak na chwilę zatrzymać

⁶⁴ Ł. Zamęcki, *Znaczenie i wymiary bezpieczeństwa państwa...* s. 61.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 61-62.

się przy bezpieczeństwie energetycznym, co pomoże w ostatecznej konstrukcji definicji bezpieczeństwa surowcowego. Zgodnie z definicją legalną tego pojęcia, zawartą w polskim systemie prawnym w ustawie Prawo energetyczne, bezpieczeństwo energetycznej jest określane jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię, w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska⁶⁶. Ustawodawca kładzie więc nacisk w tej definicji na finalny etap wykorzystania surowców energetycznych, a więc na pokrycie zapotrzebowania na paliwa i energię. Tymczasem, w związku z ciągłym oparciem naszej gospodarki przede wszystkim na paliwach kopalnych, będzie to niestety niemożliwe bez zapewnienia odpowiedniej dostępności surowca energetycznego do dalszych procesów przetwórczych (jak w przypadku gazu ziemnego i ropy naftowej) i wytwórczych (jak w przypadku np. węgla kamiennego). Należy też podkreślić, że surowce energetyczne, w tym chociażby gaz ziemny, mogą być również wykorzystywane w celach nieenergetycznych, np. do pozyskiwania innych pierwiastków, samodzielnie niewystępujących, lub niezwykle trudnych do pozyskania z przyrody⁶⁷. Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że wspólne rozpatrywanie pojęcia bezpieczeństwa surowcowe dla surowców zarówno energetycznych jak i nieenergetycznych będzie zdecydowaniem lepszym i bardziej kompleksowym podejściem w zakresie bezpieczeństwa państwa. Oczywiście mogą wystąpić tu pewne rozbieżności, wynikające ze specyficznego charakteru lub samego przeznaczenia danego surowca. Podstawowe instrumenty prawnoadministracyjne, tworzone w celu zapewniania bezpieczeństwa surowcowego, znajdują jednak zastosowanie dla obu tych obszarów. Zdanie to wydaje się podzielać również J. Hausner, wskazujący, że „bezpieczeństwo surowcowe powinno być ujmowane jako składowa znacznie szerszego bezpieczeństwa gospodarczego, obejmującego również bezpieczeństwo energetyczne, ale także bezpieczeństwo obrotu gospodarczego”⁶⁸.

Jak wskazuje zespół autorów z obszaru geologicznego - K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, „bezpieczeństwo surowcowe związane jest z realizacją polityki gospodarczo-przemysłowej kraju i oznacza stopień

⁶⁶ Art. 3 pkt 16 Prawa energetycznego.

⁶⁷ Np. przy produkcji nawozów azotowych.

⁶⁸ J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa Polski...*, s. 6.

zbilansowania potrzeb surowcowych z podażą surowca ze źródeł wewnętrznych (wydobycie i przeróbka) i zewnętrznych (import)”⁶⁹. Sam K. Szamałek wiele lat wcześniej określił bezpieczeństwo surowcowe jako po prostu „zapewnianie dostaw w wymaganej ilości i jakości”⁷⁰. Z kolei Ł. Zamęcki wskazuje, że „istota bezpieczeństwa surowcowego zasadza się na konstatacji podstawowego faktu, że surowce umożliwiają swobodny rozwój gospodarczy państwa, a zatem gwarantują w sposób pośredni także stabilność i integralność [całego] kraju”⁷¹. Bezpieczeństwo będzie więc zazwyczaj postrzegane jako pewność stałego pozyskiwania niezmiennych i zrównoważonych dostaw, wystarczających dla zaspokojenia wszystkich potrzeb krajowych, mając jednocześnie na uwadze konieczność uzyskania cen akceptowanych z punktu widzenia politycznego przez społeczeństwo, a z punktu widzenia ekonomicznego przez gospodarkę państwa⁷². Swobodny dostęp do konkretnych surowców mineralnych, a także możliwość ich bieżącego i przyszłościowego wykorzystania, musi być więc niewątpliwie postrzegana jako podstawowy warunek zapewnienia bezpieczeństwa gospodarczego każdego kraju, jak i realizacji jego zrównoważonego rozwoju, przy zagwarantowaniu ochrony środowiska naturalnego. Bezpieczeństwo surowcowe jest uzależnione w pełni od możliwości skutecznego pozyskiwania surowców zarówno z krajowych, jak i zagranicznych źródeł, w tym poprzez import surowców pochodzących ze źródeł pierwotnych (złóż kopaliny), jak i pochodzących ze źródeł wtórnych i odpadowych⁷³. W zależności od potencjalnego miejsca pochodzenia danego surowca i sposobu jego pozyskania, państwo przy użyciu rozmaitych instrumentów o charakterze prawnym, ekonomicznym, politycznym, technicznym i kulturowym⁷⁴ będzie musiało budować swoje bezpieczeństwo surowcowe. Przyjmuje więc ono postać pewnego ciągłego i skomplikowanego ciągu działań, którego ostatecznym celem jest zagwarantowanie potrzebnych surowców. Ciekawym uzupełnieniem powyższych rozważań może być

⁶⁹ K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski – ocena sytuacji w zakresie kopaliny nieenergetycznych*, Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego nr 452, Warszawa 2012, s. 33.

⁷⁰ K. Szamałek, *Podstawy geologii gospodarczej...*, s. 178.

⁷¹ Ł. Zamęcki, *Znaczenie i wymiary bezpieczeństwa państwa...*, s. 62

⁷² *Ibidem*.

⁷³ K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski – ocena sytuacji...*, s. 34.

⁷⁴ T. Smakowski, S. Speczik, *Kierunki polityki surowcowej...*, s. 386-387.

również definicja trochę innego pojęcia, które niewątpliwie mieści się w kategorii działań podejmowanych dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego. W raporcie „*Obywatele zasobni w zasoby. Biała Księga zarządzania zasobami naturalnymi w Polsce*”, autorzy posługują się konstrukcją systemu zarządzania zasobami naturalnymi, rozumianą jako ogół instytucji o charakterze formalnym i nieformalnym, wpływających na sposób w jaki rząd oraz społeczeństwo podejmują decyzje związane m.in. z surowcami mineralnymi. Pojęcie „instytucja” jest postrzegane w raporcie jednak niezwykle szeroko, aby nie powiedzieć, że wręcz chaotycznie. Obejmuje ono bowiem działania organów administracji publicznej i mechanizmy oddziaływania pomiędzy administracją centralną a administracją samorządową, więzi z poszczególnymi sektorami gospodarki oraz społeczeństwem obywatelskim, a także zbiór wszelkich dokumentów prawnych i strategicznych planów, w oparciu o które państwo i społeczeństwo podejmuje rozmaite czynności⁷⁵.

Wszystkie omówione poglądy, teorie i opinie zasługują na wzięcie pod uwagę przy tworzeniu definicji bezpieczeństwa surowcowego, która powinna być definicją możliwie szeroką i uniwersalną. Będzie ona mogła być wykorzystywana zarówno na potrzeby niniejszej pracy, jak i jako ewentualna propozycja dla prawodawców. Za pewnego rodzaju wzór może posłużyć tu nawet przytaczana wcześniej definicja legalna bezpieczeństwa energetycznego. Mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące istoty i roli bezpieczeństwa surowcowego, a także skonstruowane już wcześniej robocze definicje pojęć „bezpieczeństwo” i „surowiec mineralny”, na potrzeby niniejszej dysertacji bezpieczeństwo surowcowe państwa będzie rozumiane przez autora jako: proces o charakterze ciągłym, polegający na eliminacji przez organy państwa ryzyka wystąpienia niedoborów w bieżących oraz przyszłych dostawach strategicznych energetycznych i nieenergetycznych surowców mineralnych, poprzez odpowiednie wykorzystanie instrumentów o charakterze prawnym, gospodarczym oraz społecznym, przeciwdziałających potencjalnym i realnym zagrożeniom w funkcjonowaniu gospodarki państwa, dbając jednocześnie o stan środowiska naturalnego.

⁷⁵ P. Zerka (red.), *Obywatele zasobni w zasoby. Biała Księga zarządzania zasobami naturalnymi w Polsce*, Warszawa 2015, s. 16.

Wszelkie omówione więc w dalszej części dysertacji instrumenty prawnoadministracyjne będą bezpośrednio lub pośrednio wpisywały się w proces zapewniania bezpieczeństwa surowcowego, zgodnie z przyjętą przez autora powyższą definicją.

2.2 OBOWIĄZEK ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA PRZEZ ORGANY PAŃSTWA

Zapewnienie bezpieczeństwa w zakresie prawidłowego funkcjonowania kraju jako niezwykle skomplikowanego i stale ewoluującego organizmu, na który wpływa cała gama czynników wewnętrznych i zewnętrznych, jest jednym z podstawowych zadań realizowanych przez każdą organizację państwową. Działania samego państwa w tym zakresie przekładają się natomiast wprost na realne bezpieczeństwo jego obywateli. Już od kilku wieków dostrzegano powyższą rolę władz publicznych i wskazywano na jej nierozzerwalny charakter z samą ideą państwowości. Kładąc podwaliny teorii kontraktualizmu, Thomas Hobbes w traktacie *„Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego”*⁷⁶, John Locke w swoich *„Dwóch traktatach o rządzie”*⁷⁷, czy Jean-Jacques Rousseau w *„Umowie społecznej”*⁷⁸, także uwypuklali wskazany już aspekt zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa przez władzę polityczną. Na przekazanie i wykonywanie swoistego *imperium* wyraża jednak zgodę samo społeczeństwo. Należy oczywiście wyraźnie zaznaczyć, że każdy z powyższych autorów wskazywał na inne przesłanki zawarcia wspomnianego już publicznego kontraktu, każdy z nich wyprowadzał też z tego faktu trochę odmienne wnioski. Jednakże, samo społeczeństwo zawsze, niezależnie od ostatecznie realizowanej koncepcji politycznej, mogło oczekiwać i powinno mieć zagwarantowane od państwa bezpieczeństwo, rozumiane jako ogólną ochronę w wymiarze zbiorowym (jako społeczeństwo) oraz indywidualnym (jako każda jednostka).

Nie inaczej wygląda to obecnie w ustawach zasadniczych przeważającej liczby państw na świecie, w tym w polskich regulacjach ustrojowych. Już w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁹ nałożony został na ogół podmiotów wchodzących w skład aparatu państwowego, czy bardziej precyzyjnie ogół

⁷⁶ T. Hobbes, *Lewiatan*. Reprint, Warszawa 2009.

⁷⁷ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*. Reprint, Warszawa 2015.

⁷⁸ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Reprint, Warszawa 2010.

⁷⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) – Dalej też jako: Konstytucja RP.

podmiotów realizujących władzę państwową przy pomocy kompetencji przyznaných im wprost w Konstytucji oraz ustawach zwykłych⁸⁰, obowiązek dotyczący realizacji pewnych podstawowych i doniosłych celów programowych. Zaliczono do nich właśnie m.in. konieczność dbałości o bezpieczeństwo obywateli⁸¹. Wspomniany artykuł, jak podnosi się w doktrynie, stanowi uzupełnienie norm programowych określonych w Preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Normy te powinny być uwzględniane w każdym aspekcie i w każdej czynności organów, w ramach bieżącej działalności państwa⁸². Owo bezpieczeństwo obywateli oznacza tu pewnego rodzaju bezpieczeństwo indywidualne, a więc przeciwdziałanie i zapobieganie zagrożeniom oraz zamachom, skierowanym w codzienne funkcjonowanie wszystkich obywateli⁸³. Chodzi tu mianowicie o reagowanie na rzeczywiste lub możliwe (potencjalne) zagrożenia i zamachy względem członków wspólnoty, w celu zapewnienia im bezpieczeństwa indywidualnego. W wielu przypadkach jest ono jednak nierozdzielnie połączone z bezpieczeństwem zbiorowym naszego społeczeństwa, czy instytucjonalnym całego państwa i niemożliwe często samodzielnie do osiągnięcia, czy pełnej jego realizacji. Ustrojodawca w Konstytucji rozróżnia powyższe dwa aspekty pojęcia bezpieczeństwo – aspekt personalny (bezpieczeństwo obywateli) oraz aspekt instytucjonalny (bezpieczeństwo państwa). W niniejszym rozdziale i właściwie w całej pracy autor będzie się skupiał raczej na tym drugim ujęciu – na bezpieczeństwie państwa w obszarze surowców mineralnych, nie zapominając jednak o wskazanej wcześniej zależności pomiędzy obiema perspektywami oceny. Bezpieczeństwo państwa to zawsze działanie w interesie ogółu lub zdecydowanej większości obywateli, przy uwzględnieniu praw pozostałych osób.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 31 ust 3 podkreśla w sposób szczególny, ustawiając na pierwszym miejscu wśród wymienionych tam przesłanek,

⁸⁰ Konstytucja w art. 5 posługuje się stwierdzeniem, że to Rzeczpospolita Polska ma zapewniać bezpieczeństwo obywateli. Nawiązując jednak do regulacji zawartej w art. 4, zgodnie z którym władza zwierzchnia Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, a ten sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio, obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli spoczywa na wszystkich podmiotach realizujących w danym momencie kompetencje z obszaru szeroko rozumianej władzy państwowej.

⁸¹ P. Sarnecki, Komentarz do art. 5 Konstytucji RP, [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Wyd. II, Warszawa 2016, SIP LEX.

⁸² M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 5 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, s. 279.

⁸³ P. Sarnecki, Komentarz do art. 5 Konstytucji RP..., SIP LEX.

znaczenie bezpieczeństwa państwa dla jego prawidłowego funkcjonowania. Ustrojodawca daje możliwość wprowadzania ograniczeń wolności i praw wynikających z oraz gwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli mamy do czynienia z zagrożeniem m.in. właśnie bezpieczeństwa w demokratycznym państwie prawnym. Kładąc na szalę interes indywidualny jednostki oraz interes całego państwa pod postacią bezpieczeństwa (oraz innych przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁸⁴) to właśnie ten drugi porównywany element ma być kluczowym i przeważającym ze względu na konieczność zapewnienia prawidłowego funkcjonowania całego organizmu państwowego. Ograniczenia mogą być ustanawiane tylko w ustawach i nie mogą naruszać istoty praw i wolności. W tym zakresie należy więc wskazać na bardzo istotną rolę ustawodawcy, który uchwalając akty normatywne powinien całościowo i rzetelnie analizować możliwość występowania rozmaitych zagrożeń, aby następnie tworzyć racjonalne przepisy. Powinny one pozwalać na przeciwdziałanie i zapobieganie występowaniu różnych niebezpieczeństw. Po stronie władzy wykonawczej stosującej i wcielającej w życie poszczególne regulacje, w tym przede wszystkim regulacje o charakterze publicznoprawnym w ramach szeroko rozumianego prawa administracyjnego, mamy natomiast obowiązek odpowiedzialnego korzystania z przyznanych jej uprawnień, w myśl zasady proporcjonalności i adekwatności. Władza wykonawcza powinna być tu jednak rozumiana bardzo szeroko jako ogół podmiotów zajmujących się administrowaniem, rozumianym jako bieżące zarządzanie wszystkimi sprawami państwa w celu wykonania jego zadań publicznych. Nie powinniśmy więc ograniczać się tylko do podmiotów zaliczonych wprost przez Konstytucję w art. 10 ust. 2 do grona władzy wykonawczej – do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rady Ministrów. Jak wskazuje się w literaturze, zasada trójpodziału władzy w Konstytucji odniesiona została obrazowo tylko do najważniejszych organów państwa z obszaru władzy wykonawczej. Tymczasem, możemy umieścić tu znacznie szerszy krąg podmiotów, które każdego dnia zajmują się administracyjnym wykonywaniem i urzeczywistnianiem rozmaitych przepisów prawa⁸⁵. Wskazanie obok Prezydenta

⁸⁴ Ustrojodawca wskazuje w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP również na porządek publiczny, ochronę środowiska, ochronę zdrowia i moralności publicznej albo ochronę wolności i praw innych osób.

⁸⁵ J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] M. Wierzbowski (red.) *Prawo administracyjne. Wydanie 13 zmienione i uzupełnione*, Warszawa 2017, s. 128.

Rzeczypospolitej Polskiej, będącego oczywiście jednoosobowym organem państwa niezaliczanym doktrynalnie do katalogu organów administracji publicznej⁸⁶, również Rady Ministrów, należy interpretować jako użycie przez ustrojodawcę pewnego rodzaju skrótów myślowego. Rada Ministrów obejmuje tu bowiem całość niezwykle skomplikowanego aparatu administracji publicznej, na którego czele (bezpośrednio lub nawet pośrednio) znajduje się ten organ kolegialny⁸⁷. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej co prawda nie posługuje się wprost pojęciem „rząd”, które wykorzystywane jest niezwykle często w doktrynie, mogącym posiadać znacznie szersze znaczenie wynikające m.in. właśnie z jego powszechnego użytku. Mamy tutaj wyłącznie do czynienia z nazwą kolegialnego organu z obszaru administracji rządowej - Rada Ministrów. W doktrynie wskazuje się jednak, że istnieją konstytucyjne przesłanki posługiwania się pojęciem „Rada Ministrów” właśnie dla określenia znacznie szerszego katalogu podmiotów⁸⁸. Zaliczona do tej kategorii może być oczywiście sama Rada Ministrów (jako organ kolegialny), Prezes Rady Ministrów i ministrowie kierujący działaniami administracji rządowej (jako samodzielne organy administracji publicznej), ale także sekretarze i podsekretarze stanu, wojewodowie oraz cały system państwowych organów i instytucji, które funkcjonalnie zostały powiązane z Radą Ministrów⁸⁹. Mamy tu więc do czynienia właściwie z kategorią administracji rządowej, która występuje wprost w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jednakże nie została ona normatywnie zdefiniowana. Jak wskazuje J. Jagielski, administracja rządowa to „jeden z dwóch głównych filarów całego systemu organizacyjnego administracji publicznej w państwie, ulokowany zarówno na poziomie centralnym, jak i na poziomie terenowym”⁹⁰. W skład tego systemu wchodzi ogół podmiotów administrujących, o często skrajnie odmiennym charakterze prawnym, które w sposób bezpośredni lub pośredni podlegają kierownictwu Rady Ministrów. Pogląd taki, jak już sygnalizowano powyżej, znajduje uzasadnienie w przepisach Konstytucji. Zgodnie

⁸⁶ Zob. np. nadal aktualne stanowisko w Uchwale składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 1998 r., sygn. akt: OPS 4/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 6.

⁸⁷ J. Szreniawski (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Lublin 1995, s. 26.

⁸⁸ M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 128.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ J. Jagielski, *Administracja centralna...*, s. 128.

bowiem z art. 146 ust. 3, Rada Ministrów kieruje administracją rządową. Administracja ta w sposób organizacyjny, funkcjonalny i personalny podlega więc Radzie Ministrów, a sam Prezes Rady Ministrów, zgodnie z art. 148 pkt 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej⁹¹. Mając na uwadze wszystkie powyższe argumenty, wymienieni w art. 10 ust 2 Konstytucji Rady Ministrów, powinno być rozumiane znacznie szerzej niż tylko jako wskazanie jednego samodzielnego organu o charakterze kolegialnym. Mamy tu więc do czynienia z całością skomplikowanej struktury administracyjnej, zajmującej się wykonywaniem przepisów powszechnie obowiązujących, w celu bieżącego administrowania państwem. Zanim jednak autor skupi się na uprawnieniach i obowiązkach Rady Ministrów oraz powiązanych z nią innych organów administracji publicznej, w pierwszej kolejności analizie poddana zostanie jeszcze specyficzna rola Prezydenta w interesującym nas obszarze jako głowy państwa.

Zgodnie z artykułem 126 ust. 2 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Również do kompetencji Rady Ministrów, zgodnie z artykułem 146 ust. 4 pkt. 7 i 8 ustawy zasadniczej, należy zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Jak wskazano w poprzedzającej części niniejszego rozdziału, interesujące autora bezpieczeństwo surowcowe państwa klasyfikowane powinno być jako element bezpieczeństwa gospodarczego, a przez to jako element szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa czy bezpieczeństwa narodowego – zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Powinno ono być więc uwzględniane zarówno przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jak i szeroko rozumianą Radę Ministrów w ich bieżącej działalności. Uprawnienia pierwszego ze wskazanych organów państwa należy w powyższym zakresie ocenić jako posiadające raczej ogólny, organizacyjny i niewładczy charakter. Związane będą one przede wszystkim z możliwościami koordynacyjnymi, a nie z uprawnieniami do władczego oddziaływania na podmioty od niego niezależne (nie wspominając już o barku środków, umożliwiających

⁹¹ M. Grzybowski, *Rada ministrów i administracja rządowa...*, s. 128.

zazwyczaj jakiegokolwiek kształtowanie sytuacji prawnej obywateli). Nie można się zgodzić więc ze stanowiskiem wyrażonym przez M. Domagałę, odnoszącym się co prawda do samego bezpieczeństwa energetycznego, kwalifikowanego jednak w niniejszej pracy jako element bezpieczeństwa surowcowego, że uprawnienia Prezydenta są w tym obszarze niezwykle szerokie⁹². Potwierdza to szczegółowa analiza prerogatyw głowy państwa z art. 144 ust. 3 Konstytucji. Próżno bowiem szukać wśród nich szczególnych uprawnień wprost powiązanych z procesem zapewniania bezpieczeństwa niemilitarnego. Wspomniane możliwości wpływania na kształt m.in. obszaru surowcowego państwa będą więc właściwie wyłącznie pochodną wykonywania innych bieżących czynności przez Prezydenta. Najważniejszym tego typu elementem będzie na pewno jego ograniczony udział w kreowaniu oraz prowadzeniu polityki zagranicznej państwa. Nieprzypadkowo jednak w zdaniu poprzedzającym użyto zwrotu „ograniczony udział”. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 133 ust. 3 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Nie może być on więc postrzegany jako samodzielny „gracz” we wskazanym obszarze, do czego autor wróci jeszcze w dalszej części niniejszego rozdziału, przy analizie uprawnień Rady Ministrów.

Przy pomocy odpowiednich wizyt międzypaństwowych, a także utrzymywania co najmniej przyjaznych roboczych stosunków z głowami innych państw oraz szefami rządów, Prezydent może budować dobre kontakty z państwami eksporterami surowców strategicznych dla polskiej gospodarki. W niektórych przypadkach może przekładać się to pośrednio, przy uwzględnieniu jednak jeszcze wielu innych elementów, na osiągnięcie stabilności dostaw i stałości cen importowanych surowców. Taki model ewentualnego działania związany jest jednak z koniecznością każdorazowego przeprowadzania dokładnej, bieżącej analizy oraz znajomości krajowych potrzeb surowcowych, a także doskonałej orientacji w ogólnej sytuacji na światowych rynkach surowców mineralnych. Niestety, bez długoterminowego planu działania państwa w tym obszarze jest to zdecydowanie utrudnione. Co prawda zgodnie z art. 135 Konstytucji, organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego

⁹² Cf.: M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 62

bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, która przy obecnym składzie może być znakomitym forum wymiany myśli i uzgadniania wspólnych kierunków polityki bezpieczeństwa⁹³, ale w rzeczywistości brakuje w naszym kraju długoterminowego prawnego i ekonomicznego planowania w obszarach gospodarczych. Niestety długofalowy proces przygotowania i wdrażania odpowiedniej polityki państwa przegrywa z chaotycznie podejmowanymi działaniami o charakterze *ad hoc*.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje swoje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego, będącego równocześnie zapleczem merytoryczno-organizacyjnym wspomnianej powyżej Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego zostało utworzone na podstawie art. 11 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁴ i posiada status urzędu w rozumieniu prawa administracyjnego, a więc obok Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest jednostką pomocniczą, uczestniczącą w wykonywaniu bieżących zadań Głowy Państwa. Gromadzi ono przede wszystkim informacje dotyczące bezpieczeństwa państwa, w tym jak się wydaje również bezpieczeństwa surowcowego, a także analizuje bieżące zagrożenia i możliwe sposoby działania. Dla przykładu należy wspomnieć, że Biuro Bezpieczeństwa Narodowego odegrało znaczącą rolę w przygotowaniu wydanej w 2013 r. Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, będącej dość szczegółową analizą ówczesnej sytuacji militarnej i gospodarczej naszego kraju. Zadowalająco szeroko w Księdze omówiona została kwestia bezpieczeństwa energetycznego państwa, określonego tam jako jedno z podstawowych wyzwań gospodarczych. Warty podkreślenia jest

⁹³ Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 26 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy do prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego wchodzi obecnie: Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych, Koordynator służb specjalnych, szefowie ugrupowań politycznych posiadających klub parlamentarny lub poselski albo przewodniczący tych klubów, Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W posiedzeniach Rady, na zaproszenie Prezydenta mogą uczestniczyć również byli Prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej oraz byli Prezesi Rady Ministrów, a także inne niezbędne osoby. W gronie stałych członków zdecydowanie brakuje niestety ministrów odpowiedzialnych za funkcjonowanie gospodarki państwa.

⁹⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1541 ze zm.).

dotatkowo fakt, że dostrzeżono tam również szerszy kontekst i wspomniano w kilku miejscach o pozostałych surowcach, a nawet posłużono się pojęciem bezpieczeństwa surowcowego państwa oraz nawiązano do strategicznych surowców ziem rzadkich⁹⁵. Analizując powyższe kwestie należy jednocześnie pamiętać, że akty urzędowe Prezydenta, za wyjątkiem aktów wydawanych w ramach prerogatyw określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, a więc tzw. kontrasygnaty. Prezydent nie posiada więc właściwie żadnych samodzielnych uprawnień władczych w zakresie zapewniania niemilitarnego⁹⁶ bezpieczeństwa państwa, czy konkretnie interesującego nas w niniejszym opracowaniu bezpieczeństwa surowcowego kraju. Jednakże, jak wskazano już powyżej, posiada on profesjonalne zaplecze analityczne i przy jego odpowiednim wykorzystaniu, Prezydent oraz cała Rada Bezpieczeństwa Narodowego może być bardzo istotnym partnerem w dyskusjach dotyczących m.in. długofalowej polityki surowcowej Polski.

Kolejnym ze wskazanych już wcześniej najważniejszych organów państwa, zaliczanym tym razem wprost do organów administracji publicznej i posiadającym, w odróżnieniu od Prezydenta, kompetencje do realnego oddziaływania na obszar bezpieczeństwa niemilitarnego jest Rada Ministrów. Zgodnie z Konstytucją, prowadzi ona politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1), kieruje administracją rządową (art. 146 ust. 3), a także, co już było podkreślane powyżej, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne, porządek publiczny (art. 146 ust. 4 pkt 7) i bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8). Rada Ministrów powinna więc wyznaczać kluczowe kierunki działań państwa, w tym działań dotyczących bezpieczeństwa surowcowego – zarówno w fazie ich planowania, wykonywania, a także szybkiego i przede wszystkim adekwatnego reagowania na ewentualne sytuacje kryzysowe związane z obszarem surowcowym⁹⁷. Będzie ona podejmować ze względu na swoją pozycję ustrojową, strategiczne decyzje polityczne

⁹⁵ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 120.

⁹⁶ W obszarze bezpieczeństwa militarnego państwa pozycja Prezydenta jest zdecydowanie ważniejsza. Zgodnie bowiem z art. 134 ust. 1 i 2 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, sprawującym swoje zwierzchnictwo w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.

⁹⁷ M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 77.

oraz organizacyjne, a także oddziaływać bezpośrednio lub pośrednio na całość aparatu administracyjnego państwa. Zgodnie z art. 1 i 2 Ustawy o Radzie Ministrów⁹⁸, Rada Ministrów (Rząd) działa kolegialnie, wykonując swoje konstytucyjne zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia, co do zasady, na posiedzeniach. Warto jednak podkreślić, że nie wszystkie bieżące sprawy będą przedmiotem rozstrzygnięć całej Rady Ministrów, jako organu kolegiального. Jak już wspomniano powyżej, mamy tu do czynienia z szerokim rozumieniem tego pojęcia. Ogromną rolę w obszarze bezpieczeństwa surowcowego państwa odgrywać będą członkowie Rady Ministrów, posiadający szczegółowe kompetencje w tej dziedzinie lub dziedzinach z nią powiązanych. Zgodnie z art. 7 Ustawy o RM, członek Rady Ministrów uczestniczy, na zasadach określonych w Konstytucji w ustalaniu polityki państwa (ust. 1) i jest obowiązany w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów (ust. 2). Będą oni więc zajmować się całą bieżącą działalnością w obszarach powierzonych im przez Prezesa Rady Ministrów. W oparciu bowiem o art. 149 Konstytucji, ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy, w tym chyba najważniejsza z nich – Ustawa o działach administracji rządowej⁹⁹. Na podstawie jej art. 5, zawierającego zamknięty katalog działów, a także kolejnych jednostek redakcyjnych w ramach tej regulacji ustawowej, wydaje się, że najważniejszą rolę w obszarze bezpieczeństwa surowcowego państwa odgrywają obecnie ministrowie, którym Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia atrybucyjnego powierzył działy (zgodnie z kolejnością występowania w katalogu ustawowym):

⁹⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tj.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1171 ze zm.), dalej też jako: Ustawa o RM.

⁹⁹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tj.: Dz.U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.).

- budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo (obejmujący zgodnie z art. 9a m.in. sprawy związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz budownictwem)¹⁰⁰,
- budżet (obejmujący zgodnie z art. 7 m.in. system finansowania bezpieczeństwa państwa oraz sprawy opracowywania i wykonywania budżetu państwa)¹⁰¹
- energia (obejmujący zgodnie z art. 7a m.in. sprawy polityki energetycznej, bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych i paliw czy sprawy związane z rynkami surowców energetycznych i paliw)¹⁰²,
- finanse publiczne (obejmujący zgodnie z art. 8 m.in. realizację dochodów z podatków bezpośrednich, pośrednich oraz opłat i finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa)¹⁰³,
- gospodarka (obejmujący zgodnie z art. 9 m.in. sprawy kontroli obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi, współpracę z organizacjami międzynarodowymi o charakterze gospodarczym oraz prowadzenie działań w zakresie kształtowania i realizacji zasad wymiany handlowej Unii Europejskiej z krajami trzecimi, czy sprawy kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej)¹⁰⁴,
- gospodarka złożami kopalin (obejmujący zgodnie z art. 11a m.in. sprawy współpracy w nadzorze nad wydobywaniem kopalin oraz prowadzenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska racjonalnej

¹⁰⁰ Obecnie Minister Rozwoju – na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz.U. z 2019 r., poz. 2261).

¹⁰¹ Obecnie Minister Finansów - na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2019 r., poz. 2265).

¹⁰² Obecnie Minister Aktywów Państwowych - na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2256).

¹⁰³ Obecnie Minister Finansów – zob. przypis nr 101.

¹⁰⁴ Obecnie Minister Rozwoju – zob. przypis nr 100.

gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, czy uzgadniania koncesji na wydobywanie, udzielanych przez ministra właściwego do spraw środowiska, w zakresie kopalin objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa)¹⁰⁵,

- rozwój regionalny (obejmujący zgodnie z art. 23a m.in. sprawy programowania i koordynacji polityki rozwoju, w szczególności opracowywania projektów strategii rozwoju, opracowywania dokumentów programowych z zakresu społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego rozwoju kraju czy opracowywanie analiz i prognoz rozwoju społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego)¹⁰⁶,
- transport (obejmujący zgodnie z art. 27 m.in. sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad oraz kolei, lotnisk i portów lotniczych)¹⁰⁷,
- środowisko (obejmujący zgodnie z art. 28 m.in. sprawy ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, geologii czy gospodarki zasobami naturalnymi)¹⁰⁸,
- sprawy zagraniczne (obejmujący zgodnie z art. 32 m.in. sprawy stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, czy koordynacji polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej)¹⁰⁹.

Jednakże, również inni ministrowie będą posiadać uprawnienia, które pośrednio mogą wpływać na bezpieczeństwo surowcowe państwa i stanowić część większej

¹⁰⁵ Obecnie Minister Aktywów Państwowych – zob. przypis nr 102.

¹⁰⁶ Obecnie Minister Funduszy i Polityki Regionalnej - na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 2263).

¹⁰⁷ Obecnie Minister Infrastruktury - na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2019 r., poz. 2257).

¹⁰⁸ Obecnie Minister Klimatu - na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz.U. z 2019 r., poz. 2266).

¹⁰⁹ Obecnie Minister Spraw Zagranicznych - na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2260).

układanki. Co należy jednak wyraźnie podkreślić, ministrowie nie posiadają pełnej samodzielności i niezależności w swoim działaniu, co mogłyby zresztą doprowadzić do paraliżu całego państwa. Zgodnie z art. 7 ust. 3 Ustawy o RM, członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów, czy w myśl art. 8 tej ustawy, reprezentuje on w swoich wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów. Odbywać się to ma m.in. przez współdziałanie z innymi członkami Rady Ministrów czy występowanie do Prezesa Rady Ministrów o powołanie zespołów międzyresortowych do wykonywania zadań wykraczających poza zakres jego działania. Zdecydowanie dotyczy to również obszaru bezpieczeństwa surowcowego, ponieważ sam termin „bezpieczeństwo surowcowe” jest pojęciem wieloaspektowym i oddziałuje on właściwie na całość funkcjonowania organizacji państwowej. Nawet z pozoru irrelevantna decyzja dotycząca lokalizacji i budowy autostrady lub drogi ekspresowej na danym terenie, podjęta bez uzgodnienia z innymi organami administracji publicznej (co niestety zdarza się w dzisiejszych realiach dość często), może mieć katastrofalne skutki dla procesu zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Warty zaznaczenia jest również fakt, że instrument ograniczający ową samodzielność poszczególnych ministrów, pomijając już kwestie ewentualnej odpowiedzialności politycznej, został ukształtowany w samej Konstytucji. Zgodnie z art. 149 ust. 2 zdanie drugie, Rada Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie danego ministra, a więc ustrojodawca dał możliwość ingerowania w działania poszczególnych członków Rady Ministrów, odnoszące się zarówno do sfery wewnętrznej, jak i zewnętrznej w ramach wykonywanej administracji.

Na rzecz Rady Ministrów ustrojodawca przewidział też konstytucyjne domniemanie właściwości w zakresie władzy wykonawczej¹¹⁰, na podstawie którego należą do niej sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (146 ust. 2). Ograniczone tym samym zostały, ze względu na szczególną pozycję polityczną Rady Ministrów¹¹¹, ewentualne

¹¹⁰ M. Grzybowski, *Rada ministrów i administracja rządowa...*, s. 129.

¹¹¹ Nie wdając się w szczegółowe rozważania w zakresie porównywania mocy mandatu posiadanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, pochodzącego wszak z wyborów bezpośrednich, oraz Rady Ministrów, należy podkreślić, że ten ostatni organ jest ściśle powiązany z ugrupowaniem politycznym lub koalicją tych ugrupowań, które sprawują w danym momencie realną władzę polityczną w Państwie. W obecnych ramach ustrojowych Rada Ministrów jako organ naczelny,

roszczenia kompetencyjne nie tylko ze strony Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ale też wszystkich pozostałych, szeroko rozumianych organów państwa. Autor nie będzie wdawał się w tym miejscu w rozważania dotyczące porównania mocy mandatu posiadanego i sprawowanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, pochodzącego wszak zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji z wyborów bezpośrednich, oraz samej Rady Ministrów. Należy jednak podkreślić, że ten ostatni organ jest ściśle powiązany z ugrupowaniem politycznym lub koalicją tych ugrupowań, które sprawują w danym momencie realną władzę polityczną w państwie, na podstawie przeprowadzonych wyborów. W obecnych ramach ustrojowych, Rada Ministrów posiada więc dużo istotniejsze uprawnienia i odgrywa ważniejszą rolę w zakresie kształtowania polityki państwa (w tym polityki związanej z bezpieczeństwem gospodarczym państwa) niż reprezentacyjny urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Spory kompetencyjne pomiędzy Głową Państwa a Prezesem Rady Ministrów, reprezentującym Radę Ministrów, zdarzały się już w przeszłości, ale nie dotyczyły co prawda one wprost kwestii bezpieczeństwa surowcowego państwa. Jeden z nich, rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny, a właściwie kilka uwag zawartych w uzasadnieniu do postanowienia Trybunału, warte są przytoczenia i krótkiego omówienia w tym miejscu rozprawy doktorskiej. W sprawie o sygnaturze akt Kpt 2/08¹¹², dotyczącej określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu reprezentowania stanowiska państwa, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreśla znaczenie zasady współdziałania, wynikającej wprost z art. 133 ust. 3 Konstytucji, o której była już mowa wcześniej. Jednakże, zdaniem Trybunału: „W szczególności zadania przypisane dwom (lub więcej) organom mogą być określone pojęciem jednobrzmiącym (jak np. bezpieczeństwo); tym niemniej ich rzeczywista treść uzależniona jest od funkcji ustrojowych danego organu, jego kompetencji oraz zakresu i rodzaju odpowiedzialności”¹¹³. Dalej również

złożony w większości z innych organów naczelnych, posiada więc dużo mocniejszą legitymację i uprawnienia w zakresie kształtowania polityki państwa, niż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

¹¹² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Sygn. akt Kpt 2/08 (M.P. z 2009 r., nr 32, poz. 478).

¹¹³ Postanowienie wraz z uzasadnieniem, dostępne na stronie internetowej Sejmu: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20090320478/T/M20090478TK.pdf> (dostęp: 20-12-2019 r.), s. 34.

stwierdza, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP. Jej prowadzenie – z mocy art. 146 ust. 1 Konstytucji – należy bowiem do konstytucyjnej właściwości Rady Ministrów. Właściwość Rady Ministrów obejmuje też – w myśl art. 146 ust. 2 Konstytucji – sprawy polityki państwa niezastrzeżone na rzecz innych organów państwowych”¹¹⁴. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazuje na Radę Ministrów jako podstawowy i główny organ właściwy, nie tylko w sferze polityki wewnętrznej, ale i zewnętrznej, a więc w obu sferach, w których będą podejmowane kluczowe decyzje dotyczące bezpieczeństwa (niemilitarnego) państwa, w tym samego bezpieczeństwa surowcowego. Prezydent stoi na straży bezpieczeństwa państwa, jednak jak wskazuje (negatywnie komentując tę tendencję) w zdaniu odrębnym Sędzia M. Granat, mamy obecnie do czynienia z pewnego rodzaju zabiegiem „wydzielania z „bezpieczeństwa państwa” (jako kategorii z art. 126 ust. 2 Konstytucji, na straży którego stoi Prezydent), „bezpieczeństwa państwa w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa” (np. bezpieczeństwo energetyczne, ekologiczne, sanitarne) które wiążą się przede wszystkim z zadaniami, kompetencjami oraz odpowiedzialnością Rady Ministrów i jej poszczególnych członków (...). Następstwem takiego podejścia Trybunału jest wydrążenie z istotnych treści „bezpieczeństwa państwa” w znaczeniu art. 126 ust. 2 Konstytucji (z treści, które odpowiadają kluczowym wyzwaniom współczesności)”¹¹⁵. Niezależnie od negatywnej oceny dokonanej w zdaniu odrębnym, należy podkreślić, że wiąże się to z realnymi kompetencjami posiadanymi przez podmioty z obszaru Rady Ministrów i brakiem adekwatnych kompetencji w przypadku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak również wskazuje Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu o sygnaturze K 52/07, szczegółowa analiza regulacji konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że zadania poszczególnych organów państwa mogą się na siebie teoretycznie częściowo nakładać. Tak też będzie obok ochrony niepodległości państwa, niepodzielności jego terytorium oraz nienaruszalności jego granic, właśnie z obowiązkiem zapewniania bezpieczeństwa naszego kraju. Jest to niewątpliwie w

¹¹⁴ *Ibidem*, s. 38.

¹¹⁵ Zdanie odrębne sędziego TK Mirosława Granata do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie Kpt 2/08, *Ibidem*, s. 49.

szerokim rozumieniu zadanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Rady Ministrów, a także wszelkich innych organów władzy publicznej¹¹⁶. Samo pojęcie zadania publicznego, oznacza oczywiście wyłącznie pewien kierunek czy cel działania organu państwowego. Zgodnie jednak z zasadą legalizmu i praworządności, organy władzy publicznej (w tym więc wszelkie organy administracji publicznej) zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Organy administracji publicznej (Rada Ministrów w znaczeniu szerokim) potrzebują więc wyraźnej kompetencji, obejmującej określone środki działania, w celu wykonywania przyznanych im zadań za pomocą rozstrzygnięć o charakterze władczym. Zadania wskazane w konstytucji są pewnego rodzaju wyznaczeniem drogi czy celu działania, podejmowanego w oparciu o przyznane organom konkretne kompetencje, które z racji powyższego nie mogą być dowolnie wykorzystywane, bez uwzględnienia istoty wspomnianych drogowskazów. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej orzeczeniu, zadania organów władzy publicznej (w tym organów administracji publicznej), „ze swojej istoty nie mają charakteru wyłącznego i powinny być realizowane przez różne organy władzy publicznej i instytucje publiczne, na tyle na ile pozwalają im na to ich kompetencje”. Mając na uwadze cały szereg uprawnień reprezentacyjnych Prezydenta i katalog jego prerogatyw, realne kompetencje w obszarze bezpieczeństwa surowcowego, w zdecydowanej większości znajdują się jednak po stronie Rady Ministrów i jej poszczególnych członków.

Reasumując powyższą część w ramach rozdziału drugiego, należy wskazać, że nie są to jeszcze wszystkie podmioty, mające obowiązek dbałości o bezpieczeństwo państwa. Posługując się kolokwialnym zwrotem, można określić, że jest to jedynie pewnego rodzaju wierzchołek góry lodowej, bowiem w rzeczywistości wszystkie podmioty publiczne, zgodnie z Konstytucją mają obowiązek dbać o bezpieczeństwo państwa w ramach realizowanych przez siebie zadań i wykonywanych kompetencji. Samo szerokie rozumienie pojęcia Rada Ministrów (które jak wskazano wcześniej jest dopuszczalne na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji) sprawia, że katalog podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa obejmuje wszystkie podmioty z zakresu administracji rządowej, niezależnie od ich centralnego, czy terytorialnego obszaru działania. W dalszych częściach pracy szczegółowo zostaną

¹¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. akt: K 52/07.

omówione główne kompetencje najważniejszych z tych podmiotów, a także podmiotów zaliczanych do obszaru samorządu terytorialnego. Wszystko to powoduje, że *de facto* cały aparat administracyjny, rozumiany jako „wszystkie jednostki wykonujące funkcje administracji publicznej, niezależnie od tego, czy są one państwowe albo samorządowe, czy też nie”¹¹⁷, a więc „przede wszystkim: organy administracji rządowej, organy administracji samorządowej, zakłady użyteczności publicznej oraz, w mniejszym stopniu, podmioty wykonujące funkcje administracji publicznej w ograniczonym zakresie, na podstawie specjalnych upoważnień”¹¹⁸, będzie pośrednio lub bezpośrednio odpowiedzialny za budowanie bezpieczeństwa surowcowego państwa.

Podkreślenia wymaga jeszcze raz fakt, że zgodnie z art. 7 Konstytucji, wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Sam proces tworzenia prawa, w tym przede wszystkim prawa administracyjnego ma niezwykle doniosłe znaczenie dla zapewniania bezpieczeństwa państwa, a przede wszystkim analizowanego tu bezpieczeństwa surowcowego. Zarówno sam Sejm, jak i pozostali uczestnicy procesu legislacyjnego (od samej inicjatywy ustawodawczej, przez prace Sejmu, Senatu, do czynności wykonywanych przez Prezydenta czy Trybunał Konstytucyjny) oraz w końcu podmioty zajmujące się bieżącym administrowaniem, są czynnymi uczestnikami powyższego ciągu działań w ramach zapewniania bezpieczeństwa, gwarantującego prawidłowe funkcjonowanie państwa. Rola samego prawa administracyjnego, wyposażającego podmioty administrujące w cały szereg specyficznych instrumentów pozwalających na kształtowanie sytuacji prawnej jednostek organizacyjnie im niepodległych, zostanie omówiona w kolejnym rozdziale niniejszej rozprawy. Jak słusznie jednak zauważa A. Zawisza¹¹⁹, przy tak dużej liczbie podmiotów, niezwykle trudno przygotować i realizować jedną, skuteczną politykę gospodarczą państwa. Niezbędna jest więc w tym obszarze sprawna koordynacja i prawidłowe wykonywanie funkcji kierowniczych, nadzorczych czy kontrolnych przez uprawnione organy państwa.

¹¹⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.) *Prawo administracyjne. Wydanie 13 zmienione i uzupełnione*, Warszawa 2017, s. 79.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ A. Zawisza, *Gaz dla Polski. Zarys historii sektora gazu ziemnego w ostatnich dwóch dekadach w Polsce*, Warszawa 2011, s. 11.

2.3 BEZPIECZEŃSTWO SUROWCOWE W UNII EUROPEJSKIEJ

Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej jako jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej, nie może być analizowane i rozpatrywane w oderwaniu od sytuacji całej Wspólnoty. Dotyczy to również bezpieczeństwa surowcowego, bowiem funkcjonujemy obecnie w pewnego rodzaju systemie naczyń połączonych, gdzie brak stabilności gospodarki jednego z członków automatycznie wpływa na sytuację ekonomiczną pozostałych państw. Sięgając trochę do historii, warto pokreślić w tym miejscu, jak szczególnie ważne są kwestie gospodarczo-surowcowe dla Unii Europejskiej. Wiele osób zapomina w dzisiejszych czasach o organizacjach będących swoistym załącznikiem obecnej Wspólnoty, powiązanych wprost z bezpieczeństwem surowcowym, gospodarczym i energetycznym w powojennej Europie Zachodniej. 23 lipca 1952 r. wszedł w życie traktat podpisany 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu i wywołał niespotykane dotąd zmiany. Nieobowiązujący już dziś tzw. Traktat paryski, dotyczył utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (podpisany przez strony porozumienia na okres 50 lat). Organizacja ta, zgodnie z art. 2 traktatu, miała wspierać rozwój gospodarczy, zwiększenie zatrudnienia oraz wzrost standardów życia w państwach członkowskich wspólnoty, poprzez tworzenie i regulowanie wspólnego rynku węgla, stali i żelaza. Chodziło tu głównie o pokojowe i wspólne rozwiązywanie kwestii surowcowych w zniszczonej działaniami wojennymi Europie. Europejska Wspólnota Węgla i Stali realnie zapoczątkowała procesy integracji europejskiej, trwające do dnia dzisiejszego. 1 stycznia 1958 r. weszły w życie kolejne dwie umowy międzynarodowe, zawarte 25 marca 1957 r. w Rzymie. Pierwszy z dwóch Traktatów rzymskich, dotyczył ustanowienia funkcjonującej do dzisiaj Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Drugi natomiast powoływał do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą. W dużym uproszczeniu należy podkreślić, że ten ostatni traktat, na mocy Traktatu lizbońskiego, stał się jednym z głównych dokumentów opisujących funkcjonowanie obecnej Unii Europejskiej. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że kwestie bezpieczeństwa gospodarczo-surowcowego są niezwykle istotne dla całej Wspólnoty, bowiem od tego właśnie zaczęła się całość integracji europejskiej.

Wymiernym niech będzie również fakt, że w Traktacie o Unii Europejskiej¹²⁰ ponad 110 razy pojawia się rzeczownik bezpieczeństwo, odmieniany przez różne przypadki i występujący w rozmaitych zestawieniach. Już w motywach przewodnich TUE pojawia się odwołanie do potrzeby realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także wskazanie, że strony Traktatu popierają postęp gospodarczy i społeczny poprzez urzeczywistnianie rynku wewnętrznego oraz umacnianie spójności i ochrony środowiska. Powinno to odbywać się przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju oraz polityce zapewniającej, że obok integracji gospodarczej następować będzie równoczesny postęp w innych dziedzinach życia. Warto zaznaczyć, że Traktat o Unii Europejskiej stanowi swoistą ramę organizacyjno-celową dla wszystkich instytucji i państw członkowskich Wspólnoty.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 lit a TUE, Unia Europejska powinna określać i prowadzić wspólne polityki i działania, a także dążyć do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, m.in. w celu ochrony swoich wartości, ochrony podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności. Postanowienie to powinno być więc odnoszone również do bezpieczeństwa surowcowego. Jak wskazują K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski i K. Szamałek, Unia Europejska ma obecnie całkiem poważnie wyglądające problemy z zagwarantowaniem bezpieczeństwa surowcowego. Główną przyczyną tej sytuacji jest brak na terenie Państw Członkowskich złóż szeregu kluczowych kopalín, połączone z koniecznością importu brakujących surowców mineralnych z państw o zróżnicowanym poziomie stabilności gospodarczej i politycznej. Dodatkowo, w przypadku posiadania rozpoznanych złóż kopalín, wiele z nich pozostanie na lata niezagospodarowane z powodu utrudnionej dostępności i nieopłacalności wydobycia. Z powyższych powodów, należy jak najszybciej zapewnić stabilność dostępu do źródeł oraz zagwarantować trwałość niezbędnych dostaw¹²¹. Uzupełnieniem przytoczonego częściowo już art. 21 TUE jest art. 22. Zgodnie ze wskazanym przepisem, Rada Europejska określa strategiczne interesy i cele Unii w oparciu o zasady i cele wskazane w artykule poprzedzającym. Decyzje

¹²⁰ Traktat o Unii Europejskiej - wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE 2012 nr C 326), dalej jako: TUE.

¹²¹ K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski w Unii Europejskiej i na świecie*, [w:] *Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego*, nr 452, Warszawa 2012, s. 43.

Rady Europejskiej w tym zakresie obejmują wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz inne dziedziny, dotyczące działań zewnętrznych Unii. Przed wszystkim podejmowane akty mogą regulować stosunki Wspólnoty z określonym krajem, regionem lub dotyczyć określonego tematu, przy wskazaniu czasu trwania oraz udostępnianych przez Unię i jej państwa członkowskie środków. Nic więc nie stoi na przeszkodzie, aby temat bezpieczeństwa surowcowego był wspólnie rozpatrywany przez wszystkie zainteresowane strony w ramach Unii Europejskiej, szczególnie w kontekście niezbędnego importu surowców mineralnych. Zgodnie z art. 24 ust. 2 TUE, w ramach zasad i celów swoich działań zewnętrznych, Unia Europejska prowadzi, określa i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, opartą na rozwoju wzajemnej solidarności politycznej między państwami członkowskimi, określaniu kwestii stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania i osiągnięciu coraz większego stopnia zbieżności działań państw członkowskich. Jak się więc wydaje, potrzebna jest tylko wola polityczna do wspólnego działania w tym obszarze. W ust. 3 strony Traktatu dodają, że państwa członkowskie powinny aktywnie i bez zastrzeżeń popierać politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, w duchu lojalności i wzajemnej solidarności, szanując przy tym podejmowane działania Wspólnoty. Dodatkowo, państwa członkowskie mają obowiązek zgodnego działania na rzecz umacniania i rozwijania wspomnianej solidarności politycznej, powstrzymując się od wszelkich działań sprzecznych z interesami UE lub mogącymi zaszkodzić jej skuteczności, jako spójnej sile w ramach prowadzonych stosunków międzynarodowych.

Rozwinięciem tych regulacji zawartych w Traktacie o Unii Europejskiej są postanowienia drugiego z kluczowych aktów wspólnotowych – Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹²², tj. dawnego Traktatu rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Z art. 4 TFUE wynika, że do tzw. kompetencji dzielonych, a więc kompetencji wspólnych – niezarezerwowanych wyłącznie dla organów Unii Europejskiej albo państw członkowskich, należą m.in. rynek wewnętrzny, spójność gospodarcza, środowisko, energia czy przestrzeń bezpieczeństwa. Są to kluczowe dziedziny, które bezsprzecznie wiążą się z kategorią

¹²² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE 2012, nr C 326), dalej jako: TFUE.

bezpieczeństwa surowcowego jako częścią szeroko rozumianego bezpieczeństwa gospodarczego każdego członka UE. Zgodnie natomiast z art. 32 TFUE, Komisja Europejska wykonuje swoje zadania kierując się m.in.:

- potrzebą popierania wymiany handlowej między Państwami Członkowskimi i państwami trzecimi;
- potrzebami zaopatrzenia Unii w surowce i półprodukty, zwracając przy tym uwagę, by nie zakłócić warunków konkurencji między Państwami Członkowskimi co do produktów końcowych;
- potrzebą unikania poważnych zaburzeń w życiu gospodarczym Państw Członkowskich oraz zapewniania racjonalnego rozwoju produkcji i wzrostu konsumpcji w Unii.

Zauważyć można tu więc wprost odniesienie do surowców mineralnych i tzw. półproduktów, które są niezbędne dla prawidłowego i stabilnego funkcjonowania gospodarek krajowych, a przez to mają kluczowe znaczenie ekonomiczne dla całej Unii Europejskiej.

Mając powyższe przesłanki na uwadze, a także obserwując zmiany zachodzące na światowych rynkach surowcowych, Komisja Europejska na początku listopada 2008 r. wystąpiła do Parlamentu Europejskiego i Rady z powoływanym już we wstępie niniejszej pracy dokumentem, zatytułowanym: Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie¹²³. Zaproponowano w tym komunikacie projekt strategii w zakresie stałego dostępu do surowców mineralnych dla państw członkowskich Unii Europejskiej¹²⁴, opartej na trzech głównych filarach:

- zapewnienie stabilnych dostaw surowców mineralnych ze światowych rynków;
- zagwarantowanie zrównoważonej i stabilnej podaży surowców mineralnych w ramach samej Unii Europejskiej;

¹²³ Komunikat Komisji z dnia 4 listopada 2008 r. do Parlamentu Europejskiego i Rady – Inicjatywa na rzecz surowców.

¹²⁴ M.O. Jędrysek (red.), *Polityka Surowcowa Państwa – Projekt*, s. 10.

- wprowadzenie efektywnego wykorzystywania dostępnych zasobów i podaży wtórnych surowców z recyklingu.

Zgodnie z Inicjatywą na rzecz surowców, dla prawidłowego funkcjonowania współczesnych nam społeczeństw, w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju, niezbędne są odpowiednie ilości surowców mineralnych¹²⁵. Ich dostęp oraz przystępność cenowa są decydujące dla optymalnego funkcjonowania gospodarki Unii Europejskiej¹²⁶. Wspólnota jest jednak obecnie w bardzo dużym stopniu uzależniona od importu strategicznych surowców, których dostawy są coraz częściej narażone na rozmaite zakłócenia rynkowe. Najlepiej obrazuje to zapotrzebowanie na metale wykorzystywane w sektorze nowych technologii, gdzie zależność od przywozu i potencjalne ryzyko przerwania lub opóźnienia dostaw jest chyba największe i najdotkliwsze¹²⁷. Surowce te pozyskiwane są najczęściej z Chińskiej Republiki Ludowej, Federacji Rosyjskiej, Australii, państw Ameryki Południowej i z krajów afrykańskich. Ich źródła znajdują się więc w większości przypadków w obszarach świata, gdzie nie funkcjonuje w ogóle lub tylko w ograniczony zakresie działa gospodarka rynkowa, a regiony te są niestabilne politycznie i ekonomicznie¹²⁸. Mowa tu oczywiście przede wszystkim o takich surowcach mineralnych jak kobalt, platyna, metale ziem rzadkich¹²⁹ i tytan. Pomimo ich relatywnie niskiego ilościowego zużycia w liczbach bezwzględnych, stały się one niezwykle ważne dla rozwoju i wytwarzania produktów zaawansowanych technologicznie. Są to kluczowe surowce mineralne w produkcji innowacyjnych urządzeń przyjaznych dla środowiska naturalnego, zwiększających efektywność wykorzystania energii elektrycznej czy ograniczających emisję gazów cieplarnianych. Wykorzystujemy je m.in. w ogniwach fotowoltaicznych (Terb, Itr, Dysproz, Europ, Neodym), w napędzie hybrydowym (Lit) i wodorowym (Platyna) samochodów, czy do produkcji nowoczesnych

¹²⁵ K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski w Unii Europejskiej i na świecie*, [w:] *Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego*, nr 452, Warszawa 2012, s. 50.

¹²⁶ Komunikat Komisji z dnia 4 listopada 2008 r. do Parlamentu Europejskiego i Rady – *Inicjatywa na rzecz surowców*, *Wprowadzenie*, s. 2.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*, s. 4

¹²⁹ Grupa 17 lekkich i ciężkich pierwiastków chemicznych, w skład której wchodzi tzw. skandowce i lantanowce. Ze względu na ich duże rozproszenie i przeważnie dość małe złoża, nie zawsze opłacalne w wydobyciu, są bardzo istotnym i pożądanym surowcem.

samolotów (Ren)¹³⁰. Liczba ich potencjalnych zastosowań na świecie stale rośnie, wraz z rozwojem nowoczesnych technologii, a bez gwarantowanego i stabilnego dostępu do tych metali gospodarka Unii Europejskiej nie będzie w stanie konkurować z innymi obszarami świata i zablokowane zostaną gospodarcze przemiany prośrodowiskowe.

Są oczywiście również obszary, gdzie Unia Europejska jest właściwie samowystarczalnym podmiotem, a nawet eksporterem pewnych surowców i materiałów. Dotyczy to przede wszystkim minerałów budowlanych, w tym kruszyw, kamienia naturalnego i gipsu, które występują w wielu regionalnych i lokalnych źródłach na terenie państw członkowskich. Również Rzeczpospolita Polska uznawana jest za kraj, o znaczącej dla Unii Europejskiej bazie surowcowej części kopalin, w tym przede wszystkim węgla kamiennego i węgla koksującego, siarki rodzimej oraz rudy miedzi. W niektórych przypadkach polskie złoża i ich eksploatacja decydują wręcz o poziomie bezpieczeństwa surowcowego całej Wspólnoty¹³¹. Niezależnie jednak od powyższego, Unia Europejska jest w ponad 90% uzależniona od importu większości minerałów metalicznych. Pomimo licznych zabiegów związanych z wykorzystaniem surowców wtórnych i dość znaczącym wzrostem w ostatnich latach wykorzystania odpadów, obecnie również podaż z tego źródła spada, z powodu masowego wywozu zużytych sprzętów i niedoskonałych przepisów recyklingowych¹³².

Z powyższych istotnych powodów, tak ważne jest zabezpieczenie stałego, niezawodnego i odpornego na potencjalne zakłócenia dostępu do kluczowych surowców strategicznych. Staje się to obecnie warunkiem koniecznym dla utrzymania konkurencyjności podmiotów gospodarczych pochodzących z Unii Europejskiej w skali światowej, co wprost przekłada się również na realizację postulatów lizbońskich w sprawie działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zwiększania zatrudnienia¹³³. Komisja Europejska podsumowując swój komunikat – Inicjatywę na rzecz surowców,

¹³⁰ Komunikat Komisji z dnia 4 listopada 2008 r. do Parlamentu Europejskiego i Rady – *Inicjatywa na rzecz surowców...*, s. 3.

¹³¹ K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski w Unii Europejskiej...*, s. 43.

¹³² Komunikat Komisji z dnia 4 listopada 2008 r. do Parlamentu Europejskiego i Rady – *Inicjatywa na rzecz surowców...*, s. 3.

¹³³ *Ibidem*, s. 2.

przestrzega, że problemy w zakresie zapewniania stabilnych dostaw niezbędnych surowców nie znikną, a najprawdopodobniej ulegną jeszcze nasileniu. Konieczna jest więc szybka i zdecydowana reakcja Unii Europejskiej, m.in. poprzez zwiększenie politycznego zaangażowania państw członkowskich i przygotowanie zintegrowanej strategii dla całej Unii. Powinno to finalnie pozwolić na powiązanie rozmaitych dziedzin polityki prowadzonej wewnątrz i na zewnątrz Wspólnoty i przełożyć się na współpracę między wszystkimi państwami członkowskim. Trzy wskazane wyżej filary strategii surowcowej mają na celu wprowadzenie równych zasad w zakresie dostępu do zasobów naturalnych pochodzących z krajów trzecich, polepszenie ramowych warunków wydobycia surowców mineralnych na terytorium Unii Europejskiej, a także potencjalne zmniejszenie zużycia tzw. surowców pierwotnych przez wspieranie recyklingu oraz efektywniejsze wykorzystywanie dostępnych surowców mineralnych¹³⁴.

2 lutego 2011 r. Komisja Europejska skierowała kolejny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, zatytułowany „Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami”¹³⁵. Tym razem przedstawiona została kompleksowa analiza dotycząca realnych i potencjalnych problemów na rynkach surowcowych i towarowych, które mogą w najbliższym czasie dotknąć państwa członkowskie Unii Europejskiej. Dokument ten został przygotowany w ramach strategii „Europa 2020”, nakierowanej na inteligentny i trwały wzrost gospodarczy, powiązanej z przewodnią inicjatywą „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”¹³⁶. Z powodu występowania realnego ryzyka zakłócenia lub przerwania dostaw niektórych surowców, Komisja Europejska we współpracy z krajami członkowskimi oraz innymi zainteresowanymi stronami, opracowała listę 14 strategicznych surowców i grup surowców dla gospodarki Unii Europejskiej. Jako kluczowe wskazano tu surowce mineralne, z którymi wiąże się bardzo wysokie

¹³⁴ *Ibidem*, s. 13.

¹³⁵ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2011 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0025&from=PL>, dostęp: 20-12-2019 r.), dalej Komunikat Komisji z 2011 r.

¹³⁶ Komunikat Komisji z 2011 r., *Wprowadzenie*, s. 3.

ryzyko ograniczenia lub wstrzymania dostaw w ciągu najbliższych kilkunastu lat, a wpływ potencjalnego niedoboru może być dużo dotkliwszy niż w przypadku innych surowców¹³⁷, ze względu przede wszystkim na bardzo niski poziom możliwości ich zastąpienia i recyklingu. Zaliczono tu: antymon, beryl, kobalt, fluoryt, gal, german, grafit, ind, magnez, niob, platynowce, pierwiastki ziem rzadkich, tantal i wolfram¹³⁸. Wysokie ryzyko niedoboru kluczowych surowców związane jest przede wszystkim z bardzo dużą koncentracją ich produkcji w kilku krajach o niskiej stabilności polityczno-gospodarczej. Co jednak równie istotne, równocześnie dostrzeżono potrzebę stałego monitorowania, poszerzania wiedzy i gromadzenia dokładniejszych danych o rynku surowców, w celu regularnej aktualizacji wykazu surowców kluczowych, surowców niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki Unii Europejskiej, a także surowców niezbędnych dla rozwoju nowych technologii¹³⁹. W części poświęconej monitorowaniu tych pierwszych surowców strategicznych wskazano, że podstawową rolę w zakresie dostaw surowców powinni pełnić oczywiście przedsiębiorcy, ale to na władzach publicznych spoczywa ciężar zapewnienia odpowiednich ram prawnych i gospodarczych do wypełniania tego zadania. Pojawiła się ponadto deklaracja, że Komisja zbada, w ścisłej współpracy z przedsiębiorstwami wydobywczymi, sektorem recyklingu i innymi użytkownikami surowców, możliwość zwiększenia pozyskiwania surowców mineralnych z recyklingu. Analizie ma być ponadto poddana ewentualna wartość dodaną i sama możliwość wykonalności programu magazynowania surowców na terytorium Unii Europejskiej¹⁴⁰. Co warto również podkreślić, dokument ten zawiera także opis potencjalnych nowych możliwości w zakresie prowadzenia badań i wprowadzania innowacji oraz wytyczne dotyczące modyfikacji prawodawstwa obejmującego obszary Natura 2000. Zarysowano w nim dodatkowo inne proponowane kierunki realizacji Inicjatywy Surowcowej Unii Europejskiej¹⁴¹.

¹³⁷ Komunikat Komisji z 2011 r., *Europejska Inicjatywa na rzecz surowców. Określenie kluczowych surowców*, s. 12-13

¹³⁸ Komunikat Komisji z 2011 r., *Załącznik – Koncentracja produkcji kluczowych surowców oraz poziom recyklingu i możliwość zastąpienia*, s. 24-25.

¹³⁹ Komunikat Komisji z 2011 r., *Europejska Inicjatywa na rzecz surowców. Określenie kluczowych surowców*, s. 13.

¹⁴⁰ Komunikat Komisji z 2011 r., *Monitorowanie kluczowych surowców*, s. 15.

¹⁴¹ M.O. Jędrysek (red.), *Polityka Surowcowa Państwa – Projekt*, s. 10-11.

Kolejne istotne komunikaty do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów zostały skierowany przez Komisję Europejską 26 stycznia 2017 r. i 4 marca 2019 r. Pierwszy z nich dotyczył planu na rzecz wprowadzenia gospodarki o obiegu zamkniętym¹⁴², zasygnalizowanego już w 2015 r., a drugi jest sprawozdaniem podjętych dotychczas działań w tym zakresie¹⁴³. Oba raporty pokazują jak wielką wagę Komisja Europejska zaczęła przykładac do kwestii recyklingu odpadów w celu ich ponownego wprowadzenia do obiegu i wykorzystania m.in. w przemyśle, jako dodatkowe źródło surowców mineralnych. Podsumowują one wykonane dotychczas prace i wyznaczają obszary priorytetowe, związane z tworzywami sztucznymi, odpadami żywności, surowcami krytycznymi, odpadami rozbiórkowymi i budowlanymi, a także biomasą i bioproduktami¹⁴⁴. Zarówno za Komunikatem Komisji z 2017 r., jak i Komunikatem Komisji z 2019 r. kryją się również liczne propozycje zmian legislacyjnych w obszarze gospodarki odpadami, co jest ewidentnie sygnałem do dalszych prac i innowacyjnych przemian w gospodarkach krajowych.

Wszystkie wspomniane powyżej kwestie pokazują, jak istotnym tematem i zarazem problemem dla Unii Europejskiej stały się kwestie związane z zabezpieczeniem dostaw surowców mineralnych, w tym surowców określanych mianem surowców kluczowych. Tymczasem w Polsce, jak już sygnalizowano, dopiero w ciągu ostatnich kilku lat dostrzeżona została kategoria bezpieczeństwa surowcowego. Jak słusznie wskazuje J. Hausner, zmarnowany został czas i zaprzepaszczona została szansa na przygotowanie szybkiej kompleksowej regulacji i wprowadzenie polityki surowcowej jako jedno z pierwszych państw w Unii Europejskiej i na świecie. Prace nad krajowym programem działań na rzecz odpowiedniego pozyskiwania i wykorzystywania surowców mineralnych należy uznać za niezbędne, ale i jednocześnie spóźnione o blisko dekadę¹⁴⁵. Jak wskazano w

¹⁴² Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Circular Economy Action Plan (https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/implementation_report.pdf dostęp: 1 września 2019 r.), dalej Komunikat Komisji z 2017 r.

¹⁴³ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Circular Economy Action Plan (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report_implementation_circular_economy_action_plan.pdf dostęp: 20-12-2019 r.), dalej Komunikat Komisji z 2019 r.

¹⁴⁴ M.O. Jędrysek (red.), *Polityka...*, s. 24.

¹⁴⁵ J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa Polski...*, s. 5-9.

przygotowanym projekcie polityki surowcowej państwa – dokumencie, który zostanie poddany szczegółowej analizie i ocenie w kolejnym rozdziale, „stały dostęp do odpowiedniej ilości surowców o pożądanej jakości jest istotnym czynnikiem zapewniającym zrównoważony rozwój i ciągłość procesów gospodarczych. Dlatego też większość krajów UE uznała, że konieczne jest opracowanie i realizacja strategii pozyskiwania surowców mineralnych. Jednym z głównych celów prowadzenia polityki surowcowej jest wsparcie rozwoju gospodarki krajowej i europejskiej, poprzez zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego. Stąd istotne jest rozpoznanie obecnego i prognozowanego przyszłego zapotrzebowania gospodarki na konkretne surowce”¹⁴⁶. Jest to więc działanie wpisujące się w zainicjowane już w 2008 r. zabiegi organów Unii Europejskiej, sygnalizujące Państwom Członkowskim potencjalne problemy w obszarze surowcowym. Zanim przejdziemy do dokładnego badania instrumentów funkcjonujących już obecnie w polskim porządku prawnym, warto poddać krótkiej analizie kilka przykładowych raportów i programów surowcowych wybranych państw europejskich – Republiki Federalnej Niemiec, Wielkiej Brytanii i Królestwa Szwecji. Przedstawione zostaną poniżej główne cele i założenia przyjętych w tych krajach dokumentów strategicznych.

W Republice Federalnej Niemiec już w roku 2010 przyjęto rządową strategię w zakresie surowców mineralnych, poświęconą podaży surowców nieenergetycznych dla Niemiec¹⁴⁷. Stanowi ona istotne uzupełnienie dla krajowych dokumentów planistycznych, dotyczących polityki energetycznej. Nie był to jednak pierwszy niemiecki dokument w tym obszarze, bowiem wspomniana strategia zastąpiła wcześniejsze częściowe opracowanie, przygotowane już w 2007 r.¹⁴⁸ Dokument z 2010 r. wskazuje na 9 kluczowych celów, wokół których ukształtowana została polityka surowcowa Niemiec. Obejmują one:

- ograniczenie barier handlowych oraz ewentualnych zakłóceń konkurencyjności;

¹⁴⁶ M.O. Jędrysek (red.), *Polityka...*, s. 5.

¹⁴⁷ *The German Government's raw materials strategy. Safeguarding a sustainable supply of non-energy mineral resources for Germany*, Federal Ministry of Economics and Technology, October 2010, (<http://www.foes.de/pdf/rohstoffstrategie%20bundesregierung%20englisch.pdf>, dostęp: 20-12-2019 r.).

¹⁴⁸ *Elements of a raw materials strategy of the Federal Government, March 2007.*

- wsparcie dla krajowego sektora handlu w celu dywersyfikacji źródeł dostaw surowców mineralnych;
- osiągnięcie efektu synergii w gospodarce w ramach zrównoważonej działalności gospodarczej i zwiększenia efektywności wykorzystywania dostępnych surowców;
- rozwój technologii oraz instrumentów mogących poprawić warunki działalności w obszarze recyklingu;
- poszukiwanie i nawiązywanie dwustronnych umów surowcowych z wybranymi państwami;
- prowadzenie badań naukowych nad nowymi materiałami i substytutami w celu odnalezienia nowych możliwości działania;
- skoncentrowanie i wspieranie programów badawczych związanych z surowcami mineralnymi;
- transparentność i tworzenie zasad dobrego zarządzania w zakresie produkcji surowców mineralnych;
- integracja działań podejmowanych na szczeblu krajowym z polityką Unii Europejskiej w zakresie surowców mineralnych.

Analizując powyższe cele nie można nie zauważyć, że wspomniana rządowa strategia surowcowa jest zwykłym programem ekonomicznym mającym na celu krajowy rozwój gospodarczy. Rozwój, który jest uważany *de facto* za pewnego rodzaju gwaranta czy nawet synonim bezpieczeństwa państwa. Wszystkie działania polityczne mają więc wspomagać, z uszanowaniem określonych ram prawnych, zasady zrównoważonego rozwoju oraz wartości i polityk wspólnotowych, gospodarcze inicjatywy z zakresu wykorzystania pierwotnych i wtórnych surowców mineralnych. Na marginesie warto dodać, że w projekcie polskiej polityki surowcowej z 2018 r., na skutek najprawdopodobniej błędnego tłumaczenia niemieckiego dokumentu lub niezrozumienia, wskazano, iż niemiecki rząd zastrzegł sobie nadrzędność krajowej polityki surowcowej nad polityką Unii Europejskiej¹⁴⁹. Tymczasem, autorzy tego dokumentu rządowego podkreślają konieczność ścisłego powiązania i integracji pomiędzy obiema politykami dla ich najlepszej i możliwie

¹⁴⁹ M.O. Jędrysek (red.), *Polityka...*, s. 31.

pełnej realizacji¹⁵⁰. Daje temu wyraz chociażby ustanowienie odrębnego, istotnego punktu w ramach wspomnianej już listy podstawowych czy najistotniejszych celów dla polityki surowcowej Republiki Federalnej Niemiec.

Kolejnym państwem poddanym analizie będzie Wielka Brytania. W marcu 2012 r. opublikowano w Zjednoczonym Królestwie dokument zatytułowany „Plan działań w zakresie bezpieczeństwa surowcowego: osiągnąć jak najwięcej z cennych materiałów”¹⁵¹. Przygotowany on został wspólnie przez dwa ministerstwa – Departament ds. Przedsiębiorczości, Innowacji i Umiejętności¹⁵² oraz Departament ds. Środowiska, Żywności i Spraw Wiejskich¹⁵³, w ścisłej współpracy z licznymi podmiotami społecznymi i prywatnymi. Jak wskazują autorzy, plan surowcowy jest przede wszystkim środkiem mającym wesprzeć rozwój gospodarczy kraju, poprzez wskazanie sposobów jak najlepszego wykorzystania cennych materiałów. Główny nacisk w ramach przeprowadzonej analizy sytuacyjnej położony został na zwiększenie efektywności i innowacyjności w sektorach opartych na surowcach mineralnych, a także zapewnienie ponownego użytku, przetwórstwa i recyklingu. Raport podzielono na dwie główne części. Pierwsza z nich, zatytułowana „Dlaczego bezpieczeństwo surowcowe jest istotne”¹⁵⁴, zawiera szczegółową analizę obecnej i przyszłej sytuacji ekonomicznej oraz problemów sektorów gospodarczych, bezpośrednio powiązanych z wykorzystaniem m.in. surowców mineralnych. Druga część, nazwana „Działanie w partnerstwie – obecne działania i plany na przyszłość”¹⁵⁵, została podzielona na pięć mniejszych podrozdziałów, obejmujących następujące kluczowe obszary aktywności państwowej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego Wielkiej Brytanii:

- Przewycięzanie barier i promocja zwiększenia efektywności, ponownego użycia, recyklingu i odzysku surowców krytycznych;
- Poprawa sposobu udostępniania i dostarczania informacji dla podmiotów gospodarczych;
- Wsparcie i promocja innowacji i badań naukowych w obszarze surowcowym;

¹⁵⁰ *Zob.: The German Government's raw materials strategy, s. 7*

¹⁵¹ *Resource Security Action Plan: Making the most of valuable materials, March 2012*

¹⁵² *Department for Business, Innovation and Skills – BIS.*

¹⁵³ *Department for Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA.*

¹⁵⁴ *„Why is Resource Security an Issue?”*

¹⁵⁵ *„Acting in Partnership – Current Activity and Future Action”*

- Aspekt globalny bezpieczeństwa surowcowego
- Rola rządu, podmiotów gospodarczy oraz społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa surowcowego państwa.

Każdy z podrozdziałów zawiera propozycję kilku najistotniejszych działań, wraz ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie, inicjowanie lub pewnego rodzaju monitorowanie poczynionych postępów. Dodatkowo, zamieszczono w raporcie pewnego rodzaju propozycje testów bezpieczeństwa – listę kluczowych pytań, pozwalających na identyfikację oraz przeciwdziałanie ryzykom związanym z wykorzystaniem surowców i innych materiałów pochodzenia naturalnego.

Przygotowany plan surowcowy zawiera ponadto analizę podobnych, zagranicznych rozwiązań w zakresie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego, wraz ze wskazaniem listy kluczowych pierwiastków dla gospodarek poszczególnych państw. Dokument ten należy uznać raczej za dokument analityczno-planistyczny, a nie spójną politykę surowcową państwa, jednakże w rzeczywistości skuteczność polityki surowcowej jest uzależniona od podejmowanych działań i konsekwencji w ich realizacji.

W 2013 r. w Wielkiej Brytanii jako część długoterminowej prognozy w zakresie przyszłości sektora wytwórczego, Rządowe Biuro Naukowe¹⁵⁶ przygotowało dodatkowy raport, zatytułowany „Przyszły wpływ bezpieczeństwa materiałowego na sektor wytwórczy w Wielkiej Brytanii”¹⁵⁷. Dokument ten zawiera cały szereg dodatkowych rekomendacji w zakresie pierwotnego wydobycia i produkcji surowców mineralnych, wykorzystania zamienników, tworzenia bazy wiedzy, przeciwdziałania i ograniczania produkcji odpadów, ponownego użytku i recyklingu w zakresie materiałów i surowców mineralnych. Zgodnie jednak z informacją zawartą we wstępie, dokument ten jest częścią projektu rządowego w zakresie analizy przyszłości sektora wytwórczego w Wielkiej Brytanii, lecz nie stanowi oficjalnej polityki rządu ani innych organizacji państwowych.

Również Królestwo Szwecji posiada swoją strategię mineralną, stworzoną w celu zrównoważonego wykorzystywania szwedzkich złóż surowców. Ma się to

¹⁵⁶ *Government Office of Science*

¹⁵⁷ D. Parker, *The future impact of materials security on the UK manufacturing industry. Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 27*, October 2013.

przełożyć przede wszystkim na wzrost gospodarczy w całym państwie¹⁵⁸. Jak wskazują autorzy, Szwecja jest obecnie jednym z liderów Unii Europejskiej w obszarze górnictwa i surowców mineralnych, a przygotowana kompleksowa polityka surowcowa ma tę pozycję dodatkowo wzmocnić. Wykorzystanie złóż surowców w sposób zrównoważony, w harmonii ze środowiskiem naturalnym oraz wartościami kulturowymi i społecznymi, ma być gwarancją wzrostu gospodarczego i tysięcy nowych miejsc pracy. Polityka surowcowa obejmuje przede wszystkim surowce nieenergetyczne, stanowiąc uzupełnienie odrębnego długofalowego planu energetycznego. W ramach przygotowanego dokumentu rządowego, zidentyfikowano pięć kluczowych obszarów, na których opierać ma się strategia mineralna Szwecji:

- przemysł wydobywczy i przetwórstwo surowców mineralnych powinno funkcjonować w harmonii ze środowiskiem naturalnym, przy uwzględnieniu wartości kulturowych oraz innych obszarów działalności gospodarczej;
- dialog społeczny oraz współpraca w zakresie promocji innowacji i wzrostu gospodarczego kraju;
- ramowe zasady funkcjonowania oraz odpowiednia infrastruktura wspierająca konkurencyjność i wzrost gospodarczy;
- innowacyjny przemysł wydobywczy i przetwórstwo surowców mineralnych, oparte o najlepsze osiągnięcia wiedzy i nauki;
- rozpoznawalny międzynarodowo, aktywny i atrakcyjny dla inwestorów przemysł wydobywczy i przetwórstwo surowców mineralnych.

Wskazano również jedenaście głównych działań do zrealizowania w powyższych obszarach strategicznych:

- zwiększenie efektywności w zakresie wykorzystania surowców;
- poprawa dialogu i współpracy oraz osiągnięcie efektu synergii z innymi branżami przemysłu;
- stworzenie lokalnych wspólnot wydobywczo-przetwórczych z atrakcyjnym środowiskiem naturalnym i kulturowym;

¹⁵⁸ *Sweden's Minerals Strategy – For sustainable use of Sweden's mineral resources that creates growth throughout the country*, Swedish Ministry of Enterprise, Energy and Communications, N2013.06.

- promocja rozwoju społecznego i lokalnego wzrostu gospodarczego;
- jasny podział odpowiedzialności i lepszy przepływ informacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi;
- efektywne i jasne ramy regulacyjne;
- inwestycje w infrastrukturę, która przełoży się na rozwój przemysłu wydobywczego;
- realizacja badań naukowych i wprowadzanie innowacji wspierających rozwój gospodarczy oraz konkurencyjność;
- wspieranie rozwoju kompetencji zawodowych, niezbędnych do realizacji potrzeb kadrowych w przemyśle oraz w poszczególnych regionach kraju;
- gwarancje dostępu do kapitału i promocja inwestycji w sektorze wydobywczym;
- zwiększenie szwedzkiego udziału w przemyśle wydobywczym na arenie międzynarodowej.

W ramach przyjętego planu surowcowego, jasno określono również cele związane z implementacją zaproponowanej strategii oraz zasady monitorowania postępów w jej wdrażaniu.

Powyżej zaprezentowano trzy przykładowe polityki surowcowe, państw wchodzących w skład Unii Europejskiej i kluczowe obszary ich regulacji. Nie są to jednak jedyne dokumenty strategiczne, przyjęte na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat. Państwa Członkowskie coraz częściej dostrzegają potrzebę wprowadzenia oraz jednocześnie zalety odpowiedniego, długofalowego i kompleksowego planu surowcowego¹⁵⁹. Przyszedł więc czas również na Polskę.

¹⁵⁹ Opis innych przykładów strategii surowcowych wybranych krajów Unii Europejskiej można znaleźć również w opracowaniu: K. Galos, *Strategie surowcowe wybranych krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, nr 85, 2013 r., s. 29-45.

3 INSTRUMENTY I SPOSOBY ODDZIAŁYWANIA PAŃSTWA NA BEZPIECZEŃSTWO SUROWCOWE

Mając na uwadze rozważania i analizy z poprzedniego rozdziału, warto przypomnieć, że na potrzeby niniejszej dysertacji bezpieczeństwo surowcowe państwa będzie rozumiane przez autora jako proces o charakterze ciągłym, polegający na eliminacji przez organy państwa ryzyka wystąpienia niedoborów w bieżących oraz przyszłych dostawach strategicznych energetycznych i nieenergetycznych surowców mineralnych. Będzie to dokonywane poprzez odpowiednie wykorzystanie instrumentów prawnych, gospodarczych czy społecznych, przeciwdziałających potencjalnym i realnym zagrożeniom w funkcjonowaniu gospodarki państwa, przy poszanowaniu środowiska naturalnego. Współczesne państwa za pośrednictwem swoich organów, podejmować muszą cały szereg działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa swojego funkcjonowania. Ze względu na charakter niniejszej pracy, co zresztą już sygnalizowano, autor skupi się w tym i kolejnych rozdziałach przede wszystkim na instrumentarium o charakterze prawnym. Szczególny nacisk zostanie położony na narzędzia związane z prawem administracyjnym, które uzupełnione zostaną, najczęściej wyłącznie sygnalizacyjnie, o inne potencjalne możliwości oddziaływania na obszar surowcowy. Istniejące już w obrocie prawnym instrumenty prawnoadministracyjne, po wprowadzeniu spójnej polityki surowcowej państwa i przy umiejętnym wykorzystaniu koordynacji w zakresie podejmowanych działań, są w stanie zapewnić bezpieczeństwo surowcowe Rzeczypospolitej Polskiej.

Autor rozpoczyna niniejszy rozdział dysertacji od analizy kilku podstawowych funkcji państwa – policji, reglamentacji i regulacji, które mają niezwykle istotne znaczenie dla procesu zapewniania bezpieczeństwa surowcowego. Omówione w pracy instrumenty, będą *de facto* stanowiły ich realizację. Następnie przedstawione zostanie znaczenie tworzenia odpowiednich polityk administracyjnych i publicznych, z naciskiem na potrzebę opracowania krajowej polityki surowcowej. Rozdział domknie omówienie roli i znaczenia prawa administracyjnego dla procesu zapewniania bezpieczeństwa surowcowego, będące jednocześnie wprowadzeniem do analizy konkretnych instrumentów, wynikających właśnie z prawa administracyjnego materialnego.

3.1 POLICJA, REGLAMENTACJA I REGULACJA – O FUNKCJACH PAŃSTWA REALIZOWANYCH W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO

Każda organizacja państwowa, dla zapewnienia trwałości swojego istnienia i skuteczności działania, musi realizować rozmaite cele i wypełniać określone funkcje. Państwo jako pewna specyficzna organizacja nie działa jednak samodzielnie. Wszystkie czynności podejmowane są przez jego uprawnione organy - organy państwa, które w demokratycznym państwie prawnym działają na podstawie i w granicach prawa. W przypadku naszego kraju, taki model zachowania wymusza przywoływany już wcześniej art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadza on zasadę legalizmu i praworządności, jako jedną z najistotniejszych zasad ustrojowych. W poprzednim rozdziale niniejszej dysertacji omówiono już szczegółowo ciążyący na organach państwa obowiązek zagwarantowania ogólnego bezpieczeństwa wszystkim obywatelom. W tym miejscu autor skupi się na konkretnych funkcjach państwa, których odpowiednie wykonywanie będzie pośrednio lub bezpośrednio wpływało na interesujące nas bezpieczeństwo surowcowe całego kraju, stanowiące oczywiście część bezpieczeństwa gospodarczego państwa. Przedstawione i przeanalizowane zostaną tu pokrótce trzy najważniejsze funkcje – policja, reglamentacja i regulacja. Zaliczane są one najczęściej do tzw. administracji gospodarczej, polegającej na swoistej ingerencji organów państwa w obszar działania jednostek, realizowanej w związku z wykonywaniem określonych zadań państwa jako związku publicznoprawnego¹⁶⁰.

W doktrynie wskazuje się, że rozmaite funkcje wykonywane przez administrację publiczną stanowią w rzeczywistości wyodrębnioną część funkcji dedykowanych państwu. Są one powiązane w tym przypadku z jedną z głównych sfer działalności państwa – ze sprawowaniem władzy wykonawczej¹⁶¹. Jak zaznacza K. Jaroszyński, w tym ujęciu funkcje państwa stanowią pojęcie nadrzędne, które będzie

¹⁶⁰ T. Kocowski, *Policja gospodarcza*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8a. Publiczne prawo gospodarcze*, Wydanie 2, Warszawa 2018, s. 659.

¹⁶¹ K. Jaroszyński, *Funkcje Administracji Gospodarczej*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo Gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydanie 5, Warszawa 2017, s. 185.

determinowało funkcje i sposób ich wykonywania przez organy administracji publicznej w ramach gospodarki krajowej. Sam kształt czy pojęcie i rodzaje funkcji państwa nie ma jednak charakteru stałego, czy niezmiennego. Podlegają one stałej ewolucji i są uzależnione od obowiązujących w danym momencie uwarunkowań ustrojowych i gospodarczych, wynikając z dominujących tendencji czy kierunków w myśli politycznej i ekonomicznej¹⁶². Państwo, wykonując rozmaite funkcje ma chronić pewne wartości budujące szeroko rozumiany interes publiczny, które w pełni nie mogą być realizowane, albo czasami nawet są zagrożone w ramach zachodzących procesów gospodarczych¹⁶³.

Jak wskazuje K. Kiczka, administracja gospodarcza wykonująca najczęściej interesujące nas tu funkcje, stanowi element władzy publicznej (władzy sprawowanej przez państwo), w której imieniu będzie podejmowała wszelkiego rodzaju działania¹⁶⁴. Jako część krajowej władzy wykonawczej, uczestniczy ona wraz z władzą ustawodawczą i sądowniczą w oddziaływaniu na liczne stosunki społeczne w obszarze gospodarowania¹⁶⁵. Ten sam autor zaznacza za C. Kosikowskim, że administracja gospodarcza, jako czynny podmiot prawa publicznego gospodarczego, realizuje zadania państwa wobec gospodarki, wypełniając swoiste powinności władzy publicznej – w stosunku do gospodarki krajowej, a także podmiotów niepaństwowych w niej uczestniczących¹⁶⁶. Co do zasady, po stronie państwa dochodzi do rozdzielania zaangażowania w tym obszarze pomiędzy przywołaną już egzekutywę, legislatywę i judykaturę¹⁶⁷, jednakże uprawnienia i działania każdej z tych władz dość często się przenikają i w pewien sposób równoważą. Dopiero łączne ich ujęcie może dać pełen obraz administracji gospodarczej. Posługuje się ona administracyjnym prawem gospodarczym, którego celem jest określenie „roli państwa co do treści i zasięgu regulacji gospodarczej oraz ustalenie funkcji i wydolności prawnych narzędzi

¹⁶² *Ibidem*, s. 185.

¹⁶³ Zob. K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006, s. 56-59.

¹⁶⁴ K. Kiczka, *Administracja gospodarcza*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8a. Publiczne prawo gospodarcze*, Wydanie 2, Warszawa 2018, s. 528.

¹⁶⁵ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 86.

¹⁶⁶ K. Kiczka, *Administracja gospodarcza...*, s. 528; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 51.

¹⁶⁷ K. Kiczka, *Administracja gospodarcza...*, s. 529.

wpływu, którymi dysponują podmioty tej interwencji”¹⁶⁸. Wszystko to ma zapewnić przynajmniej w minimalnym (niezbędnym) stopniu uwzględnianie w sposobie wykonywania danej działalności interesu publicznego. Szczegółowa analiza pojęcia „administracji gospodarczej” od strony podmiotowej wykracza poza tematykę niniejszej rozprawy, ale warto przywołać tu dwa stanowiska, z którymi nie sposób się nie zgodzić. C. Banasiński wskazuje, że z konstytucyjnego punktu widzenia nie występują obecnie wyraźne podstawy, pozwalające na wydzielenie administracji gospodarczej od strony organizacyjnej. Utrudniałoby to zresztą jednoznaczne określenie pozycji ustrojowej organów publicznych, których właściwość obejmuje zarówno stosunki gospodarcze jak i niegospodarcze¹⁶⁹. C. Kosikowski podkreśla natomiast, że wykonywanie funkcji państwa względem gospodarki musi być traktowane w sposób szczególny i nie może być opierane na kryterium ustrojowym i organizacyjnym. Kluczowe są tu funkcje, które władza publiczna powinna realizować wobec gospodarki¹⁷⁰. To właśnie kryterium funkcjonalne pozwala na skuteczne wydzielenie administracji gospodarczej. K. Kiczka zaznacza, że „tematyka funkcji administracji gospodarczej jest zagadnieniem o charakterze podstawowym nie tylko dla doktryny, albowiem jej rzetelne poznanie przynieść powinno przede wszystkim realne wsparcie dla efektywnej działalności normodawczej i pomyślnego rozwoju obrotu gospodarczego”¹⁷¹. To wszystko kumulatywnie wpływa również na kluczowe dla niniejszej dysertacji bezpieczeństwo surowcowe jako element bezpieczeństwa gospodarczego państwa. Trzeba również przyznać rację temu autorowi, bowiem zakłada on, że racjonalny prawodawca, który wykorzystuje w sposób instrumentalny normy prawa administracyjnego gospodarczego (uzupełnione o inne kategorie norm prawnych) w obszarze regulowania rozmaitych stosunków gospodarczych, zmierza do osiągnięcia w jak najwyższym stopniu pewnych założonych doniosłych celów dla realizacji dobra wspólnego¹⁷². W tej kategorii niewątpliwie mieści się przywołane i

¹⁶⁸ T. Kocowski, *Policja gospodarcza...*, s. 659.

¹⁶⁹ C. Banasiński, *Organizacja administracji właściwej w sprawach gospodarki*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, 2011, s. 90; za: K. Kiczka, *Administracja gospodarcza...*, s. 532.

¹⁷⁰ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 86.

¹⁷¹ K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej...*, s. 43.

¹⁷² *Ibidem*, s. 42-43.

szczegółowo przeanalizowane w poprzednim rozdziale bezpieczeństwo surowcowe Rzeczypospolitej Polskiej.

Normy prawa publicznego, będące podstawowym narzędziem ingerencji państwowej, mają za przedmiot całość bezpośrednich lub pośrednich interwencji władz publicznych¹⁷³ w obszary istotne dla prawidłowego funkcjonowania państwa, jego bezpieczeństwa jako wspólnoty oraz bezpieczeństwa wszystkich jego obywateli. Ingerencja organów państwa w obszary aktywności danych jednostek administrowanych, realizowana powinna być więc w ramach wykonywania konkretnych zadań i pełnienia konkretnych funkcji stojących przed państwem jako związkiem publicznoprawnym¹⁷⁴. W tym miejscu, mając na uwadze temat niniejszej dysertacji, autor chciałby się skupić na klasycznych i niebudzących w doktrynie kontrowersji funkcjach policji oraz reglamentacji. Dodatkowo poddana analizie zostanie również trochę nowsza, a przez to budząca czasami wątpliwości, funkcja regulacyjna. Niewątpliwie wszystkie trzy będą realizowane przez państwo w ramach podejmowanych działań i wykorzystywania rozmaitych instrumentów o charakterze prawnym, mających pośredni lub bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo surowcowe naszego kraju.

3.1.1 FUNKCJA POLICYJNA

Funkcja policyjna, czy tzw. policja administracyjna jest niewątpliwie jedną z kluczowych i zarazem podstawowych funkcji, które realizowane są przez różnorodne organy państwa¹⁷⁵. Określana jest ona jako najstarsza funkcja z obszaru tzw. interwencjonizmu restrykcyjnego, polegającego na ingerowaniu państwa w sposób usystematyzowany, w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego w działalność gospodarczą, prowadzoną w ramach ogólnie panującej wolności

¹⁷³ T. Kocowski, *Policja gospodarcza...*, s. 691.

¹⁷⁴ *Ibidem*, s. 691-692.

¹⁷⁵ Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej (wybrane zagadnienia)*, [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 345.

gospodarczej¹⁷⁶. Istotny jest tu jednak cel tej aktywności organów państwa, polegający przede wszystkim na ochronie dobra wspólnego, rozumianego w przypadku funkcji policyjnej jako konieczność osiągnięcia i utrzymania bezpieczeństwa, porządku, spokoju czy ładu społecznego¹⁷⁷. Jak wskazywał O. Mayer, policja może być definiowana jako administracyjna władza publiczna, podejmująca działania ochronne przed zakłóceniami porządku wspólnoty przez konkretne jednostki lub grupy tych jednostek¹⁷⁸. Zdaniem W. Jellinka, powinna być ona natomiast postrzegana jako działalność państwa, chroniąca porządek publiczny wewnątrz tej organizacji¹⁷⁹. Współcześnie, jak podkreśla T. Kocowski, policja administracyjna to funkcja wykonywana przez organy państwa, której głównym celem ma być zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz szeroko rozumianego spokoju, poprzez wprowadzanie ograniczeń jednostkowych wolności podmiotowych, w tym wolności działalności gospodarczej.¹⁸⁰ Od strony przedmiotowej, obejmuje ona wiele czynności ochronnych, przybierających najczęściej postać działań władczych, które zapewniają prawidłowe wykonywanie norm administracyjnego prawa materialnego, dotyczących właśnie bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁸¹. Ten swoisty system nakazów i zakazów, zawartych zarówno w przepisach powszechnie obowiązujących, jak i aktach indywidualnej konkretyzacji prawa, pozwala na realizację podstawowego celu władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest realizacja dobra wspólnego¹⁸².

Szeroko rozumianemu dobru wspólnoty państwowej, chronionemu w ramach policji administracyjnej, stale zagraża wiele czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Można wskazać tu chociażby rozmaite działania sił natury, ale przede wszystkim wymienić należy wieloaspektową i stale ewoluującą działalność każdego człowieka w różnorodnych postaciach, w tym działalność o charakterze gospodarczym¹⁸³. Ta ostatnia nastawiona jest oczywiście, zgodnie ze swą naturą, na

¹⁷⁶ T. Kocowski, *Policja gospodarcza...*, s. 660.

¹⁷⁷ J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 21.

¹⁷⁸ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1896, s. 204.

¹⁷⁹ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 409.

¹⁸⁰ T. Kocowski, *Policja gospodarcza...*, s. 664.

¹⁸¹ *Ibidem*, s. 663.

¹⁸² *Ibidem*, s. 664.

¹⁸³ *Ibidem*, s. 666.

materialny zysk¹⁸⁴. Każdy człowiek naturalnie dąży do realizacji własnych celów i zaspokojenia swoich indywidualnych potrzeb. Wykorzystujemy przy tym w pełni pozostawione nam w dość szerokich granicach przez prawodawcę wolności i prawa osobiste, w tym swobodę dysponowania swoim własnym majątkiem. Jako jednostki kierujemy się w dużej mierze pobudkami o charakterze egoistycznym, nie dostrzegając lub nie szanując bardzo często analogicznych działań i dążeń innych ludzi, a także potrzeb całego społeczeństwa¹⁸⁵. W tym właśnie miejscu państwo, przy pomocy omawianej funkcji policji administracyjnej, musi stale przeciwdziałać (wymiar prewencyjny) ewentualnym naruszeniom bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego, a także podejmować realne działania, które mają na celu przywrócenie powyższych pożądanych stanów społecznych po dokonanych już naruszeniach¹⁸⁶.

Realizacja omawianej funkcji policyjnej polega tu przede wszystkim na konstruowaniu pewnych wzorcowych zachowań dla wszystkich podmiotów administrowanych, które pozwolą na dążenie do realizacji dobra wspólnego. Zamieszczane są one najczęściej w przepisach krajowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego – w ustawach lub aktach prawa miejscowego, choć mogą wynikać również z przepisów uchwalanych przez organy Unii Europejskiej. Wspomniane powyżej wzorce zachowań przybierają zazwyczaj postać zakazów i nakazów konkretnego działania, które bezpośrednio kształtują sytuację prawną adresata danej normy prawnej¹⁸⁷. Słusznie jednak podnosi się również w doktrynie prawa administracyjnego¹⁸⁸, że źródłem ograniczeń o charakterze policyjnym są często także skonkretyzowane normy wynikające z wydanego aktu administracyjnego lub czynności materialno-technicznej¹⁸⁹, a więc normy tzw. pośredniego stosowania prawa administracyjnego¹⁹⁰. Owe nakazy i zakazy mają na celu ochronę

¹⁸⁴ Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.), działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

¹⁸⁵ T. Kocowski, *Policja gospodarcza...*, s. 666.

¹⁸⁶ Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 137.

¹⁸⁷ Por. E. Bojanowski, *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji prawnoadministracyjnej*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 62.

¹⁸⁸ Zob. T. Kocowski, *Policja gospodarcza*, SPA 8a, s. 668.

¹⁸⁹ Por. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, 1997, s. 7-8.

¹⁹⁰ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*. Wydanie 8, Warszawa 2018, s. 39.

niekwestionowanych i powszechnie uznawanych za uniwersalne¹⁹¹ wartości, takich jak: życie ludzkie, zdrowie, bezpieczeństwo państwa i jego obywateli, moralność i porządek publiczny czy otaczające nas środowisko naturalne. Ochrona ta wiąże się z ewentualną możliwością wykorzystywania przez państwo, wskazanych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego środków przymusu, w tym środków przymusu bezpośredniego¹⁹². Co jednak istotne, zakres ograniczeń o charakterze policyjnym podlega stałej ewolucji, a nawet, na co wskazuje T. Kocowski, ogólna liczba ograniczeń niestety stale wzrasta¹⁹³. W zmieniających się czasach, napędzanych postępującym technologicznym, skomplikowany proces zapewniania bezpieczeństwa państwa i jego obywateli musi wiązać się z coraz szerszą ingerencją państwa w wolności i prawa jednostki. W parze z tym wzrostem podąża ciągły rozwój już istniejących oraz kreacja nowych organów dedykowanych do wykonywania funkcji nadzoru policyjnego.

Realizacja ustalonych w przepisach prawa lub aktach administracyjnych wzorców zachowań, stanowiących obowiązek adresata normy prawnej, wiąże się z określonymi niedogodnościami o charakterze osobistym lub nawet z obowiązkiem poniesienia różnych obciążeń materialnych (rzeczowych). Ma to wpływ na zapewnienie działania spójnego z pożądaną (określoną w przepisach prawa) receptą, na utrzymanie warunków bezpieczeństwa i porządku publicznego. W rzeczywistości, nie dochodzi tu jednak najczęściej do konfliktu pomiędzy interesami państwa i jednostek, bowiem podejmowane czynności i obciążenia służą również ochronie interesu jednostki czy zabezpieczeniu ciągłości działania oraz przynajmniej minimalnej rentowności przedsiębiorcy¹⁹⁴.

W omówioną powyżej funkcję policyjną należy niewątpliwie wpisać część instrumentów, bezpośrednio lub pośrednio wykorzystywanych do zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego kraju. W dalszej części dysertacji będzie mowa chociażby o kwestiach wynikających z planowania i zagospodarowania przestrzennego, czy o obciążeniach rzeczowych, takich jak np. obowiązek

¹⁹¹ C. Kosikowski, *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 364.

¹⁹² Zob. Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej...*, s. 364.

¹⁹³ T. Kocowski, *Policja gospodarcza...*, s. 670.

¹⁹⁴ *Ibidem*, s. 677.

utrzymywania zapasów surowców energetycznych przez tzw. przedsiębiorców energetycznych. Co jednak niezwykle istotne, zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego będzie powiązane również z innymi funkcjami państwa, takimi jak reglamentacja czy regulacja. Funkcje te będą się wzajemnie uzupełniały i tworzyły pełny obraz prawnoadministracyjnej ingerencji państwa, pozwalającej na osiągnięcie stanu stabilizacji i braku zagrożeń w obszarze surowcowym.

3.1.2 FUNKCJA REGLAMENTACYJNA

Kolejną funkcją państwa, zaliczaną obok omówionej powyżej policji administracyjnej do tzw. interwencjonizmu gospodarczego, jest reglamentacja gospodarcza. Pomimo, że jest to funkcja już dawno wyodrębniona w ramach doktryny prawa administracyjnego, nie wszyscy autorzy uznawali od razu, czy uznają obecnie jej pełną samodzielność¹⁹⁵. Spowodowane jest to dość bliskim związkiem z omówioną już powyżej funkcją policyjną. Zarówno reglamentacja, jak i policja administracyjna, związane są z tworzeniem w imię interesu publicznego restrykcyjnych wzorców postępowania, których realizacja (najczęściej przy pomocy władczych form działania) powoduje ograniczanie praw podmiotowych i wolności danych jednostek¹⁹⁶. Jednakże podstawowy cel, który ma być docelowo osiągnięty przy wykorzystaniu nawet bardzo zbliżonych do siebie środków oddziaływania, w ramach obu tych funkcji państwa jest zazwyczaj trochę odmienny. Głównym i kluczowym celem ograniczeń wprowadzanych w przypadku reglamentacji jest zapewnienie odpowiedniego funkcjonowania procesów w ramach gospodarki krajowej, zgodnie z interesem publicznym. Interes ten będzie jednak definiowany przede wszystkim w oparciu o aktualną politykę gospodarczą państwa, a nie wyłącznie przez pryzmat ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony życia, zdrowia, moralności publicznej czy nawet ochrony środowiska. T. Kocowski

¹⁹⁵ Zob. C. Banasiński, D. Szafranski, *Koncesjonowanie jako forma reglamentacji działalności gospodarczej*, [w:] M. Wierzbowski, H. Gronkiewicz-Waltz, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, 1996, s. 119.

¹⁹⁶ T. Kocowski, *Reglamentacja*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8a. Publiczne prawo gospodarcze*, Wydanie 2, Warszawa 2018, s. 690.

wskazuje, że prymat będą tu wiodły interesy polityczne (zewnętrzne) i gospodarcze państwa, prawidłowość funkcjonowania rynku wewnętrznego i wspólnotowego, wyczerpywalność zasobów naturalnych kraju, zasady współżycia społecznego, interesy producentów i konsumentów, a w tym wolna konkurencja¹⁹⁷. Celem ograniczeń o charakterze reglamentacyjnym jest więc odpowiednie oddziaływanie na aktualnie zachodzące procesy gospodarcze, pozwalające zapewnić państwu realizację publicznych zadań gospodarczych, społecznych, czy nawet socjalnych¹⁹⁸.

Państwo, działające przez swoje rozmaite organy (w tym przede wszystkim organy administracji publicznej), ma do odegrania w gospodarce rolę swoistego moderatora. Za pomocą m.in. ograniczeń reglamentacyjnych, łagodzi czy koryguje ono skutki działania niektórych praw ekonomicznych i zasad wolnego rynku¹⁹⁹, wzmacniając w ten sposób także funkcjonowanie społecznej gospodarki rynkowej, zadeklarowanej m.in. w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁰⁰. Społeczna gospodarka rynkowa ma bowiem oznaczać pewnego rodzaju współodpowiedzialność państwa za jej stan. Polega ona m.in. na obowiązku podejmowania działań władczych, które będą łagodziły niektóre skutki funkcjonowania w danym państwie gospodarki rynkowej²⁰¹. Realizacja funkcji reglamentacyjnej polegać ma więc na tym, że przy pomocy zamkniętego zbioru władczych instrumentów prawnych, będących oczywiście w myśl art. 22 Konstytucji²⁰² ograniczeniami swobody działalności gospodarczej, osiągniemy lub wspomozemy osiągnięcie pewnych celów pożądaných społecznie²⁰³. Nie byłoby to możliwe wyłącznie w oparciu o mechanizmy czysto rynkowe. Wadą bowiem gospodarki rynkowej jest jej tendencja do kreowania

¹⁹⁷ *Ibidem*, s. 691-692.

¹⁹⁸ *Ibidem*, s. 692.

¹⁹⁹ Zob. J. Grabowski, *Rola i funkcje prawa w systemie gospodarki rynkowej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

²⁰⁰ Zgodnie z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁰¹ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt: K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.

²⁰² Zgodnie z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

²⁰³ T. Kocowski, *Reglamentacja...* s. 695.

nadmiernych dysproporcji i społecznych nierówności, przez co mamy do czynienia z tendencją do naruszania zasad bezpieczeństwa socjalnego²⁰⁴.

Jak wskazuje K. Jaroszyński, ograniczenia w ramach reglamentacji łączą się najczęściej ze szczególną regulacją prawną, dotyczącą konkretnego rodzaju działalności gospodarczej, uzupełnioną o narzucone formalne wymogi dopuszczenia danego podmiotu do jej wykonywania. Możemy tu więc mówić o płaszczyźnie podejmowania oraz prowadzenia działalności gospodarczej²⁰⁵, która jest w pewien sposób istotna lub może potencjalnie oddziaływać na interes publiczny.

Ustawodawca tworzy więc w ramach ograniczeń reglamentacyjnych, cały szereg nakazów i zakazów w formie wzorców postępowania zamieszczonych najczęściej w powszechnie obowiązujących aktach prawa administracyjnego materialnego, uzupełnianych indywidualnymi aktami stosowania prawa²⁰⁶. Te ostatnie w formie aktów administracyjnych, nazywane najczęściej koncesjami, zezwoleniami, licencjami czy zgodami, przyznają uprawnienia uchylające ustawowe przeszkody. Generalnie uniemożliwiałyby one legalne podejmowanie i prowadzenie określonego typu reglamentowanej działalności gospodarczej. W ten sposób organy administracji publicznej mają każdorazowo możliwość weryfikacji, czy nie zachodzą jakieś ustawowe przeszkody uniemożliwiające uchylenie ogólnego zakazu²⁰⁷ i czy działalność danego podmiotu nie wpłynie negatywnie na chroniony interes publiczny²⁰⁸. Interes publiczny pojmowany, jak już wcześniej wskazywano, jako „dobro wspólne, sprawiedliwość społeczna, strategiczne zasoby naturalne państwa, żywe zasoby morza, zasoby złóż kopalin, rynek, wolność gospodarcza, wolna i uczciwa konkurencja, efektywność rozwoju struktur gospodarczych, efektywność produkcji i obrotu”²⁰⁹ czy szerzej jako „interes publiczny Rzeczypospolitej Polskiej, interes państwa, ważny interes gospodarki narodowej, interes narodowy lub

²⁰⁴ *Ibidem*, s. 686

²⁰⁵ K. Jaroszyński, *Funkcja reglamentacyjna*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydanie 5., Warszawa 2017, s. 198-199.

²⁰⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 39.

²⁰⁷ D. Kijowski, *Pozwolenie w administracji publicznej*, Białystok 2000 s. 267.

²⁰⁸ M. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1995/96, s. 126.

²⁰⁹ T. Kocowski, *Reglamentacja...*, s. 684

podstawowy interes gospodarczy kraju, interes gospodarczy państwa, interes ekonomiczny państwa”²¹⁰.

Warty podkreślenia jest również fakt, że ostateczna liczba funkcjonujących w danym momencie ograniczeń reglamentacyjnych jest zazwyczaj wypadkową aktualnej sytuacji gospodarczej w danym państwie oraz celów społecznych, politycznie wyznaczonych i ustalonych do zrealizowania²¹¹.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania dotyczące pojęcia bezpieczeństwa surowcowego i jego klasyfikację jako część bezpieczeństwa gospodarczego państwa, należy stwierdzić, że funkcja policyjna i reglamentacyjna w tym obszarze co najmniej się uzupełniają, jak nie w pewien sposób nawet utożsamiają. Umiejętnie wykorzystywane w obu przypadkach instrumenty, pomimo teoretycznie odmiennego celu ich wdrażania, prowadzić mogą do osiągnięcia stanu, w którym nie będą występowały zagrożenia dla państwa, jego obywateli i gospodarki. Funkcję reglamentacyjną znajdzie więc odzwierciedlenie w omawianych poniżej prawoadministracyjnych instrumentach zapewniania bezpieczeństwa surowcowego Rzeczypospolitej Polskiej. Będzie ona oczywiście najwyraźniej dostrzegalna w ramach koncesjonowania działalności związanej z tym obszarem, w tym przede wszystkim działalności geologiczno-górnictwej, ale również w obszarze energetycznym, gdzie będzie współrealizowana z dużo młodszą i budzącą więcej wątpliwości w doktrynie funkcją regulacyjną.

3.1.3 FUNKCJA REGULACYJNA

Kolejną z funkcji państwa, czy właściwie funkcji dedykowanej obszarowi administracyjnemu jest funkcja regulacyjna. Budziła ona w ostatnich latach w doktrynie najprawdopodobniej najwięcej kontrowersji i *de facto* nadal nie ma ugruntowanej pozycji. Część autorów w ogóle nie wyróżnia tej funkcji jako oddzielnej kategorii. Inni natomiast ograniczają ten rodzaj specyficznej, ale i

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ *Ibidem*, s. 687.

kompleksowej ingerencji, wyłącznie do pewnych sektorów gospodarki, charakteryzujących się danymi cechami lub pewną historią. Głównie wylicza się tu obszary oparte na rozbudowanej infrastrukturze technicznej²¹² – obszar energetyczny, telekomunikacyjny, transportu kolejowego i obszar pocztowy²¹³. Pojawiają się ponadto w doktrynie poglądy, wskazujące na bardzo szerokie rozumienie pojęcia „regulacja”. M. Szydło, obok stanowiska potwierdzającego ostatnie z wymienionych powyżej, podkreśla, że regulacja może być też pojmowana jako ogół instrumentów związanych ze stanowieniem i stosowaniem prawa administracyjnego przez państwo, w celu sterowania zachowaniem podmiotów gospodarczych²¹⁴. Stanowiłoby to przeciwieństwo dla tzw. samoregulacji rynku. Podobne zdanie prezentuje H. Gronkiewicz-Waltz. Wskazuje przy tym, że regulację można odnosić do wszelkiej interwencji normatywnej organów władzy publicznej, oddziałującej na mechanizmy rynkowe i gospodarkę, niezależnie czy ma ona charakter ogólny czy także indywidualny²¹⁵. K. Kiczka natomiast wprost stwierdza, że regulację należy traktować obecnie jako wyodrębniony rodzaj funkcji administracji publicznej w obszarze gospodarczym²¹⁶. Wtórzy mu K. Jaroszyński, stawiający regulację w jednym szeregu z reglamentacją i nadzorem gospodarczym. Ta pierwsza ma jego zdaniem charakter kompleksowy, z którego wynikają najdalej idące ograniczenia w ramach wolności działalności gospodarczej²¹⁷. Szeroko rozumiana regulacja ma więc być formą władczego organizowania przez państwo (w tym za pośrednictwem organów administracji publicznej) warunków i zasad funkcjonowania danego rynku, bez przywiązywania zbyt dużej wagi do podstawowego skutku tej regulacji, a więc do ograniczenia swobody działalności gospodarczej.²¹⁸

Wszystko, jak się jednak wydaje, zależy od nakreślenia pewnych granic dla omawianej wcześniej już funkcji reglamentacyjnej. Jeżeli ta ostatnia pojmowana

²¹² T. Długosz, *Funkcja regulacyjna*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8a. Publiczne prawo gospodarcze*, Wydanie 2, Warszawa 2018, s. 697.

²¹³ *Ibidem*, s. 703.

²¹⁴ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 51.

²¹⁵ H. Gronkiewicz-Waltz, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, 2009, s. 165. (NB 781).

²¹⁶ K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej...*, s. 39.

²¹⁷ K. Jaroszyński, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, 2009, s. 165. (NB 351)

²¹⁸ T. Długosz, *Funkcja regulacyjna...*, s. 699.

będzie również jako funkcja celowo kształtująca stosunki gospodarcze²¹⁹, a nie wyłącznie jako funkcja restrykcyjno-defensywna, która ma ograniczać swobodę działalności gospodarczej²²⁰, to faktycznie może nam zabraknąć już miejsca na wyodrębnienie funkcji regulacyjnej. Należy jednak podzielić i jednocześnie wyraźnie podkreślić za T. Długoszem²²¹ słuszny pogląd T. Rabskiej. O ile w niektórych przypadkach trudno zarysować wyraźne granice pomiędzy ograniczeniami podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, a samymi już warunkami jej bieżącej realizacji, to można jednak w wielu sytuacjach dostrzec prawne różnice, podkreślające przedmiot i stopniowalność ingerencji jako swoiste kryteria odróżniające obie te funkcje²²².

R. Stasikowski, prezentując trochę inną drogę dedukcji, wiąże funkcję regulacyjną z pewnymi zmianami gospodarczymi, które zaszły na przestrzeni ostatnich lat – głównie z tzw. prywatyzacją dotychczasowych zadań publicznych²²³. Chodzi oczywiście o sytuację, gdy podmioty o charakterze publicznym (państwowym) rezygnują z samodzielnego (najczęściej za pośrednictwem państwowych osób prawnych) świadczenia różnych usług publicznych, roztaczając jednak przy tym bardzo daleko idący nadzór nad podmiotami prywatnymi, którym przekazano ich bezpośrednie wykonywanie. Regulacja ma więc tu zapewniać odpowiednią jakość i ciągłość świadczonych usług. R. Stasikowski nawiązuje do klasycznego już poglądu E.S. Savasa, że „Zadaniem rządu jest sterować łodzią, a nie wiosłować. Bezpośrednie świadczenie usług na rzecz obywateli jest wiosłowaniem, a rząd nie jest zbyt dobry w wiosłowaniu”²²⁴, rozwijanego następnie przez D. Osborne’a i T. Gaeblera²²⁵. Stwierdza on wyraźnie, że „Państwo świadczące stopniowo przeobraziło się w państwo regulujące, względnie państwo sterujące. Inaczej mówiąc, państwo produkujące przekształciło się w państwo gwarantujące”²²⁶. Regulacja

²¹⁹ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych...*, s. 32.

²²⁰ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 10.

²²¹ T. Długosz, *Funkcja regulacyjna...*, s. 700.

²²² T. Rabska, *Czy jeszcze „reglamentacja administracyjna”?*, [w:] W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), *Księga jubileuszowa profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 450.

²²³ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 304.

²²⁴ Zob. E.S. Savas, *Privatization. The Key to Better Government*, 1987 r.

²²⁵ Zob. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, 1994 r.

²²⁶ R. Stasikowski, *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, *Ewolucja prawnych form działania administracji. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008 r., s. 254-255.

odnoszona jest więc do gospodarczych i społecznych obszarów życia w danym kraju, w których państwo posiadało wcześniej monopol²²⁷, a następnie świadomie zrezygnowało ze swojej pozycji i dopuściło do danego sektora podmioty prywatne²²⁸. Nie powoduje to jednak spadku zainteresowania władzy państwowej danym obszarem, a zmianie ulegają wyłącznie stosowane instrumenty. Działalność podmiotów prywatnych jest sterowana przy pomocy środków prawnych o charakterze regulacyjnym, pozwalających na zachowanie bardzo dużego wpływu na kształt i funkcjonowanie rynku. Władza wykonawcza może w ten sposób realizować swoje cele publiczne, w tym zapewnianie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, przy udziale wspomnianych podmiotów prywatnych²²⁹. Jak wskazuje R. Stankiewicz: „jeżeli państwo rezygnuje z regulacji bazującej na własności (dominium), musi ono – na zasadzie władztwa – stosować środki interwencyjne, które przeszkodzą w zaniechaniu lub zaprzestaniu świadczenia tych usług, albo będą zapewniać ich świadczenie na warunkach akceptowanych przez wspólnotę obywatelską”²³⁰. Wykorzystywane instrumenty o prawnoadministracyjnym charakterze, pozwalającym na władcze kształtowanie sytuacji podmiotów dopuszczonych do wcześniej zmonopolizowanych obszarów, są instrumentami celowymi ze sfery imperium. Umożliwiają one faktyczną realizację szczegółowych zadań państwa. Celnie ujmuje to M. Wierzbowski wskazując, że właśnie ingerencja administracyjnoprawna daje idealną możliwość objęcia pewnego rodzaju kierownictwem państwowym wielu obszarów życia społeczno-gospodarczego, co jest czasami pożądane, celowe, czy nawet wręcz niezbędne²³¹ dla bezpieczeństwa danego sektora i szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Również T. Skoczny podkreśla, że potrzeba wprowadzania i rozwijania określonych mechanizmów o

²²⁷ R. Stankiewicz, *Kilka uwag o regulacji jako funkcji administracji gospodarczej w rozwoju sektora energetycznego*, [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 105.

²²⁸ R. Stasikowski, *Regulacja jako nowe zjawisko...* s. 255

²²⁹ *Ibidem*, s. 256.

²³⁰ R. Stankiewicz, *Kilka uwag o regulacji...*, s. 107.

²³¹ M. Wierzbowski, *Zakres regulacji administracyjnoprawnej*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 96.

charakterze regulacyjnym jest zwykłym następstwem wspomnianej już demonopolizacji i jednocześnie prywatyzacji podmiotów państwowych²³².

Jednym z nielicznych aktów w polskim porządku prawnym, który odnosi się wprost do funkcji regulacyjnej przez zdefiniowanie pojęcia „regulacja” (definicja legalna), jest przywoływana już wielokrotnie Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne. W art. 3 pkt 15 ustawodawca wskazuje, że pod pojęciem regulacji powinniśmy rozumieć stosowanie określonych ustawą środków prawnych, nie wyłączając z tego koncesjonowania (klasycznie zaliczanego do funkcji reglamentacyjnej), służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców²³³. Jak podkreśla T. Długosz, przytoczona definicja legalna jest w doktrynie krytykowana za dość dużą ogólnikowość, choć może jednocześnie świadczyć o szerokim rozumieniu przez ustawodawcę funkcji regulacyjnej administracji publicznej, która realizowana jest wobec uczestników danego rynku²³⁴. Określa ona jednak nadal wyraźnie cele (bezpieczeństwo energetyczne, prawidłowa gospodarka paliwami i energią oraz ochrona interesów odbiorców) postawione przez ustawodawcę władzy wykonawczej, akcentując również potrzebę wykorzystania określonych ustawą prawnych form działania administracji publicznej. Pewien częściowy mankament słusznie wskazuje tu jednocześnie R. Stankiewicz. Sygnalizuje on, że definicja w Prawie energetycznym pomija uznawane w doktrynie za charakterystyczne dla funkcji regulacyjnej nakładanie na podmioty prywatne obowiązków *ex ante*²³⁵. Nie jest ono bowiem tu wyraźnie zaznaczone na poziomie definicyjnym. Jednakże, szczegółowa analiza uprawnień Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki jako organu koncesyjnego, pozwala na dostrzeżenie również i tego aspektu. Definicja ta jest oczywiście dedykowana obszarowi energetycznemu, jednakże jest ona również niezwykle ważna dla zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa w obszarze surowców energetycznych.

²³² T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), *Ius Publicum Europaeum*, Warszawa 2003, s.

²³³ Zgodnie z art. 3 pkt 15 Prawa energetycznego, regulacja to stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców.

²³⁴ T. Długosz, *Funkcja regulacyjna...*, s. 702.

²³⁵ R. Stankiewicz, *Kilka uwag o regulacji...* s. 118.

Władcze mechanizmy powiązane z funkcją regulacyjną państwa, pozwalają niewątpliwie na większą skuteczność w realizacji założonych przez państwo celów, pod warunkiem, że są one podejmowane w sposób uprzedzający, uporządkowany i planowy. Dlatego też niezwykle istotna dla sprawności działania będzie tu długofalowa i wieloaspektowa polityka publiczna, przy jednoczesnym unikaniu gwałtownych zmian i nieprzemyślanych decyzji. Warto jeszcze zaznaczyć, że zgodnie z etymologią słowa regulacja, jednym z głównych znaczeń łacińskiego wyrazu „*regulatio*” jest porządkowanie i uporządkowanie, a więc ta uporządkowana działalność państwa pozwolić powinna na zapewnienie jego bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa w zakresie surowcowym.

Przejawem wykonywania wszystkich wspomnianych i omówionych powyżej funkcji państwa – funkcji policyjnej, reglamentacyjnej i regulacyjnej, będą zarówno rozmaite instrumenty szeroko rozumianego prawa administracyjnego, jak i wspomniane przed chwilą planowanie działalności w oparciu o rozmaite polityki publiczne. Te swoiste prawnoadministracyjne instrumenty zostaną poddane analizie pod kątem zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa w kolejnych częściach niniejszego rozdziału.

Warto jeszcze wyraźnie zaznaczyć, że przy podejmowaniu rozmaitych działań przez szeroko rozumiane organy państwa, wszystkie omówione powyżej funkcje będą się najczęściej przeplatać i występować wspólnie. Niekiedy bardzo trudne może być wręcz jednoznaczne zakwalifikowanie konkretnej czynności lub prawnej formy działania, tylko do jednej ze wspomnianych funkcji - policyjnej, reglamentacyjnej czy regulacyjnej. Taka klasyfikacja jest oczywiście bardzo przydatna na gruncie teoretycznym, jednak od strony praktycznej dużo istotniejszy w tym obszarze jest wspólny mianownik dla podejmowanych działań – dbałość o bezpieczeństwo surowcowe państwa.

3.2 POLITYKA ADMINISTRACYJNA, POLITYKA PUBLICZNA I ZARZĄDZANIE PUBLICZNE JAKO INSTRUMENTY ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA

Dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju gospodarki każdego państwa, a przez to poprawy sytuacji jego obywateli, niezwykle istotna jest pewnego rodzaju ciągłość działania instytucji państwowych w ramach wykonywania omówionych pokrótce powyżej funkcji. Podejmowanie długoterminowych działań, opartych o przemyślaną strategię postępowania w danym obszarze, cechuje wysokorozwinięte i uporządkowane państwowości. Zamiast wykonywania chaotycznych oraz nieskoordynowanych działań o charakterze *ad hoc*, konieczne jest więc długofalowe planowanie i wyznaczanie konkretnych celów, które powinny być realizowane przez sumienną i konsekwentną działalność władzy, w tym szeroko rozumianej administracji publicznej. Państwowe planowanie w obszarze gospodarczym staje się obecnie obowiązkiem, wynikającym z zadań państwa dotyczących odpowiedniego kształtowania relacji pomiędzy interesem publicznym a wolnością działalności gospodarczej²³⁶. Jak wskazuje M. Szydło, planowanie pozwala na eliminację przypadkowych i niegospodarczych działań, a dodatkowo dostarcza administracji państwowej wyraźnych podstaw decyzyjnych²³⁷. Potrzeba tworzenia i aktualizowania takich wieloletnich schematów działania, nabiera szczególnego znaczenia w strategicznych obszarach funkcjonowania państwa, dotyczących jego ogólnego bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę przyjętą już wcześniej w niniejszej pracy definicję bezpieczeństwa surowcowego państwa, rozumianego jako długofalowy proces o charakterze ciągłym, zmierzający do eliminacji przez organy państwa ryzyka wystąpienia niedoborów w bieżących oraz przyszłych dostawach strategicznych energetycznych i nieenergetycznych surowców mineralnych, poprzez wykorzystanie instrumentów o charakterze prawnym, gospodarczym oraz społecznym,

²³⁶ K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992, s. 81-82.

²³⁷ M. Szydło, *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] B. Popowska, *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 149.

przeciwdziałających potencjalnym i realnym zagrożeniom w funkcjonowaniu gospodarki państwa, przy poszanowaniu środowiska naturalnego, jest to niewątpliwie obszar, w którym odpowiednia polityka administracyjna czy polityka publiczna powinna mieć bardzo szerokie zastosowanie.

3.2.1 POLITYKA ADMINISTRACYJNA, POLITYKA PUBLICZNA I ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Mówiąc o długofalowym planowaniu działania administracji publicznej i całego państwa, w ramach analizy dorobku szeroko rozumianych nauk zajmujących się funkcjonowaniem administracji publicznej, nie można przejść obojętnie obok konstrukcji będących przedmiotem badania nauki o administracji publicznej. Dostarcza ona niewątpliwie jako nauka pomocnicza²³⁸ prawa administracyjnego, materiału do ogólnej refleksji nad funkcjonowaniem aparatu administracyjnego państwa oraz materiału do wykorzystania w działalności legislacyjnej władzy ustawodawczej. Jak wskazuje H. Izdebski i M. Kulesza, o ile „przedmiotem nauki prawa administracyjnego, która należy do rodziny nauk prawnych, jest świat norm i ich wykładni, a także stosunków prawnych, to nauka administracji i nauka polityki administracyjnej zajmują się administracją rzeczywistą, jaka jest, a więc „światem realnym” (światem faktów społecznych i odnośnych ocen)”²³⁹.

W ramach podstawowego aparatu pojęciowego nauki o administracji publicznej, pojawiają się kategorie przywołane w tytule niniejszej części, a więc polityka administracyjna, polityka publiczna i zarządzanie publiczne. Wśród przedstawicieli doktryny nie ma chyba obecnie zgody, co do ostatecznego znaczenia i zakresu powyższych pojęć, więc zostaną one wprowadzone tu wyłącznie poglądowo. Ich przytoczenie ma więc na celu pokazanie istotnego obszaru działania administracji publicznej, w celu poddania tej działalności dalszej analizie pod kątem

²³⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Wydanie 3, Warszawa 2004, s. 12.

²³⁹ *Ibidem*.

bezpieczeństwa surowcowego państwa. Część ta nie może być więc traktowana jako kompleksowe opracowanie pojęć z zakresu nauki administracji.

Z polityką administracyjną, zdaniem J. Jeżewskiego, mamy do czynienia w przypadku sytuacji, w których administracja publiczna, a właściwie organy administracji publicznej w sposób kształtujący czy aktywny biorą udział w pewnego rodzaju przekształcaniu administracji. Treścią tej polityki administracyjnej, zdaniem przywołanego przedstawiciela doktryny, ma być określenie najlepszej prawnej metody regulacji, a także wskazanie prawnie dopuszczalnych sposobów działania administracji, które będą najbardziej efektywne do osiągnięcia konkretnego celu publicznego²⁴⁰. Również M. Kulesza kładzie podobny nacisk na treść tego pojęcia, podkreślając, że przede wszystkim istotą polityki administracyjnej jest określanie czy wskazywanie najbardziej przydatnych pod kątem ich skuteczności metod prawnej regulacji dla danego obszaru. Ponadto mamy tu do czynienia z poszukiwaniem najefektywniejszych, mieszczących się w aktualnie obowiązujących ramach prawnych, sposobów działania administracji publicznej. M. Kulesza wyraźnie wskazuje, że chodzi tu o „optymalne ujęcie prawnego wyrazu polityki państwa – o prawną instrumentalizację polityki wewnętrznej w ogólności i w sprawach szczegółowych”²⁴¹.

Pojęcie „polityki publicznej”, ze względu na liczne podobieństwa do pojęcia polityki administracyjnej, traktowane jest przez niektórych przedstawicieli doktryny za pojęcie o charakterze synonimicznym²⁴². P. J. Suwaj i R. Szczepankowski wskazują, że pojęcie „polityka publiczna” związane jest z polityką rozumianą jako ang. *policy* i obejmuje ogół działań podejmowanych przez państwo w ramach jego struktur organizacyjnych, które mają doprowadzić do wypełnienia wyznaczonych celów oraz realizacji przypisanych kompetencji i zadań. Ma to być więc celowy i w pełni zaplanowany proces, pozwalający na spełnienie określonych założeń w danym obszarze życia publicznego. Proces ten wynika z polityki osób rządzących na szczeblu centralnym lub terenowym, a jego celem ma być zaspokajanie społecznych potrzeb i

²⁴⁰ J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 315-316.

²⁴¹ M. Kulesza, *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Ossolineum 1978, s. 337.

²⁴² M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 18.

interesów państwa, w tym np. potrzeb z zakresu bezpieczeństwa publicznego²⁴³. Analogicznie pojęcie „polityka publiczna” rozumie J. Hausner, który tłumaczy je jako specjalną odmianę polityki prowadzonej przez władze publiczne, pod postacią rządu i samorządu terytorialnego. Realizowana jest ona w konkretnym obszarze życia społecznego, przy użyciu specyficznych instrumentów, które nadają jej techniczny charakter i stwarzają pozory odpolitycznienia.²⁴⁴ Ten sam autor wskazuje, że sama polityka publiczna jest bardzo blisko związana z pojęciem zarządzania publicznego. To ostatnie polegać ma właśnie na projektowaniu, opracowaniu i następnie wdrażaniu w życie polityk publicznych.²⁴⁵ Stanowisko to podzielają J.I. Gow i C. Dofour, podkreślając, że określona polityka publiczna ma doprowadzić do stałego podejmowania przez podmioty rządzące jak najlepszych rozstrzygnięć. Celem samego zarządzania publicznego ma być natomiast wskazywanie i dostarczanie narzędzi pozwalających na osiągnięcie przez rząd jak najlepszych rezultatów²⁴⁶. M. Kulesza i D. Sześciło²⁴⁷ starają się wskazać podstawowe różnice między polityką administracyjną i polityką publiczną, zaznaczając, że ta druga jest silniej powiązana z władzą ustawodawczą jako obszarem, w którym wyznaczana jest jej treść. Sama polityka administracyjna jest natomiast tworzona przez władzę wykonawczą. Jako drugą różnicę autorzy Ci wskazują, że polityka publiczna (w odróżnieniu od polityki administracyjnej) nie obejmuje obszaru związanego z kształtowaniem struktury oraz ustalaniem sposobu funkcjonowania administracji, bowiem dotyczy ona oddziaływania na zewnątrz aparatu administracyjnego. W późniejszej pracy D. Sześciło definiuje jednak politykę publiczną jako „ujęty w przepisach prawa oraz innych aktach zestaw celów, które organy władzy publicznej (wykonawczej i ustawodawczej, centralnej i terytorialnej) wyznaczają do realizacji w poszczególnych sferach zadań publicznych”²⁴⁸, przez co wydaje się jednak łączyć te pojęcia w jedną całość. Podstawową misją stojącą przed administracją publiczną ma być więc

²⁴³ P.J. Suwaj, R. Szczepankowski, *Polityka publiczna jako instrument administrowania*, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 305.

²⁴⁴ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 48.

²⁴⁵ *Ibidem*, s. 46.

²⁴⁶ J.I. Gow, C. Dofour, *Is the new public management a paradigm? Does it matter*, *International Review of Administrative Sciences* 2000, t. 66, nr 4, s. 578, za: M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013

²⁴⁷ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna...*, s. 19.

²⁴⁸ D. Sześciło, *Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu*, [w:] D. Sześciło (red.) *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 58.

skuteczne i rzetelne zarządzanie publiczne poprzez wykonywanie, zgodnie z przepisami prawa, właśnie polityki publicznej²⁴⁹. Administracja, dzięki dostępowi do kompleksowych danych i informacji związanych z daną dziedziną życia, ma istotną przewagę nad politykami w ramach tworzenia założeń i treści danej polityki publicznej. Aparat administracyjny wyposażony jest w pewnego rodzaju pamięć instytucjonalną, która w połączeniu ze znajomością przepisów, istniejącymi problemami i potrzebami w konkretnym administrowanym obszarze życia, może przełożyć się na lepsze plany długofalowego i kompleksowego działania²⁵⁰. Słusznie już wieki temu wskazywał E. Burke, że „nauki o konstruowaniu, odnawianiu czy reformowaniu państwa nie można przyswoić sobie (podobnie jak żadnej innej nauki eksperymentalnej) *a priori*. Także niedługie doświadczenie nie wprowadzi nas w tę praktyczną naukę, bo rzeczywiste skutki przedsięwzięć społecznych nie zawsze są bezpośrednie; coś co na pierwszy rzut oka wydaje się szkodliwe, może w przyszłości wydać doskonałe owoce, a do owej doskonałości mogą przyczynić się niepomysłne początkowo rezultaty. Zdarzają się także sytuacje odwrotne: bardzo wiarygodne projekty, zrazu obiecujące, mają często haniebne i ubolewania godne konsekwencje (...). Nauka o rządzeniu jest nauką praktyczną i ma służyć praktycznym celom, wymaga doświadczenia i to większego niż to, jakie w ciągu całego życia może zyskać nawet najmądrzejsza i najbardziej spostrzegawcza osoba”²⁵¹. Konieczna jest więc ścisła współpraca polityków z całym aparatem administracyjnym i korzystanie z jego doświadczenia przy ustalaniu polityki publicznej dla danego obszaru. Tylko takie działanie może przynieść pozytywne rezultaty w dłuższej perspektywie administrowania, co powinno przełożyć się na stabilność państwa, jego gospodarki i ogólne bezpieczeństwo.

Niezależnie od tego czy impuls do konkretnego działania, związany z tworzeniem długoterminowych założeń i planów dla danego obszaru, będzie pochodził od samej administracji - jako polityka administracyjna, od władzy ustawodawczej - jako polityka publiczna, czy też utożsamimy te oba pojęcia, ważne jest, aby takie rzetelne i kompleksowe działanie w formie profesjonalnego

²⁴⁹ Ibidem.

²⁵⁰ Ibidem 58-59.

²⁵¹ E. Burke, *Refleksje o rewolucji we Francji i o debatach pewnych towarzystw londyńskich związanych z tym wydarzeniem, wyrażone w liście, który miał zostać wysłany do pewnego gentelmana w Paryżu*, Londyn 1790 r.

zarządzania publicznego zostało jednak podjęte i skutecznie wdrażane. Jest to szczególnie istotne w obszarach związanych z bezpieczeństwem państwa, gdzie nie wystarczą doraźnie podejmowane jednorazowe, często chaotyczne czynności. Nie może być to działanie reakcyjne, odpowiadające wyłącznie na bieżące wydarzenia gospodarcze, a już na pewno odpowiadające wyłącznie na bieżące potrzeby polityczne rządzących. Takie postępowanie należy uznać za krótkowzroczne i co najmniej nieodpowiedzialne. W obszarach bezpieczeństwa niezbędna jest długofalowa, stała polityka działania, która powinna być przygotowana dla wszystkich kluczowych sfer funkcjonowania państwa, w tym również dla obszaru surowcowego, jako jednego z najważniejszych w dzisiejszym świecie. Jak wskazuje M. Szydło, planowanie gospodarcze jako pewnego rodzaju specyficzna funkcja państwa względem gospodarki, jest pewnym naturalnym bytem również w społecznej gospodarce rynkowej. Współczesne państwo chcące ograniczać do minimum swoje interwencje w gospodarkę, jest niejako zmuszone do rozbudowanego, przewidującego planowania²⁵². Tylko w ten sposób będzie możliwe optymalne i odpowiedzialne realizowanie długofalowej ingerencji w gospodarkę dla dobra publicznego²⁵³, bezpieczeństwa państwa i stabilności krajowej gospodarki.

3.2.2 POTRZEBA PRZYGOTOWANIA POLITYKI SUROWCOWEJ PAŃSTWA

Potrzeba rzetelnego i przemyślanego opracowania polityki surowcowej dla każdego państwa, w tym dla Rzeczypospolitej Polskiej, dostrzegana jest już od wielu lat przede wszystkim na szczeblu międzynarodowym (w tym w ramach Unii Europejskiej), ale też na szczeblu krajowym. Pierwszeństwo w tym obszarze otrzymała jednak wiele lat temu polityka energetyczna, będąca tylko wycinkiem szeroko rozumianego bezpieczeństwa surowcowego państwa, o czym już wspomniano wielokrotnie powyżej. W żaden sposób nie deprecjonując znaczenia samej polityki energetycznej, w dzisiejszym świecie konieczne jest znaczenie szersze

²⁵² M. Szydło, *Planowanie indykatywne...*, s. 148.

²⁵³ G. Püttner, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart-München-Hannover 1989, s. 111, za: M. Szydło, *Planowanie indykatywne...*, s. 149.

spojrzenie na obszar surowcowy, od którego uzależniona jest gospodarka każdego państwa. Polityka energetyczna jest więc tylko częścią, działem szerszej polityki gospodarczej²⁵⁴, zorientowanej głównie na osiągnięcie pewnego rodzaju paradygmatu bezpieczeństwa państwa na arenie międzynarodowej²⁵⁵. Posługując się przyjętą już w drugim rozdziale definicją bezpieczeństwa surowcowego, zakładającą, że organy państwa powinny dążyć do eliminacji ryzyka wystąpienia niedoborów w bieżących i przyszłych dostawach strategicznych surowców mineralnych (energetycznych i nieenergetycznych), należy podkreślić, że niezwykle istotne jest przygotowanie tego swoistego kompleksowego planu działania. Ma to być pewnego rodzaju punktem wyjścia dla całego procesu zapewniania bezpieczeństwa surowcowego kraju. Polityka surowcowa państwa powinna zakładać wykorzystanie instrumentów o charakterze prawnym, gospodarczym oraz społecznym, które pozwolą na przeciwdziałanie potencjalnym i realnym zagrożeniom dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki państwa, przy jednoczesnej dbałości o stan środowiska naturalnego. Podejście to jest właściwie zgodne z definicją zaprezentowaną przez J. Hausnera, który jeszcze bardziej podkreśla czynnik gospodarczy. W opracowaniu „Polityka Surowcowa Polski – rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne”²⁵⁶ wskazuje się, że polityka surowcowa państwa powinna być rozumiana jako „długofalowa polityka publiczna prowadzona na poziomie krajowym, która ma zapewnić dostęp przedsiębiorców wytwórczych do niezbędnych dla ich działalności surowców po cenie umożliwiającej im bycie konkurencyjnymi, przy jednoczesnym dbaniu o stan środowiska przyrodniczego i społecznego, na każdym etapie cyklu surowcowego oraz bieżące i długookresowe bezpieczeństwo gospodarcze kraju”.

Polityka surowcowa państwa, podobnie jak każda inna polityka gospodarcza, musi opierać się na kompleksowym, obiektywnym i rzetelnym zdiagnozowaniu oraz opisaniu stanu gospodarki surowcowej kraju. Jest to swoisty pierwszy krok, pozwalający na wyznaczenie pewnych wariantowych scenariuszy działania, przekładających się następnie na całościowy rozwój i stabilność gospodarki. Dostrzegane musi być w tym obszarze nie tylko zapotrzebowanie na surowce i

²⁵⁴ T. Hoffmann, *Polityka energetyczna jako przykład polityki publicznej*, [w:] P. Kwiatkiewicz (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość, t. 1*, Poznań 2014, s. 265.

²⁵⁵ *Ibidem*, s. 267.

²⁵⁶ J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa...*, s. 5.

możliwość ich pozyskania, ale przede wszystkim szczegółowej analizie wymagają potencjalne przeszkody, które mogą utrudnić lub wręcz uniemożliwić realizację wielu zakładanych przedsięwzięć i czynności, a więc negatywnie wpłynąć na możliwości działania i rozwoju gospodarki oraz państwa jako całości²⁵⁷.

Słusznie wskazuje J. Hausner, że w Polsce właściwie nie było do tej pory żadnej spójnej polityki surowcowej²⁵⁸, pomimo tego, że pewne jej kluczowe instrumenty funkcjonują już od wielu lat w krajowym systemie prawnym. Zdaniem tego autora, główną oś polskiej polityki surowcowej powinien wyznaczać tzw. cykl surowcowy. Jest to koncepcja oparta o tzw. system od „kołyski do kołyski”, z języka angielskiego - „*from cradle to cradle*”, zakładający możliwie jak najszersze wykorzystanie surowców, które zostały już wprowadzone do obrotu gospodarczego, również poprzez ich odpowiednie przetwarzanie i odzyskiwanie z odpadów. Takie podejście pozwala na opracowanie podstawowych zasad polityki surowcowej, obejmujące wiele szczebli i zasad działania, a następnie przejście do określenia konkretnych zadań oraz czynności dla jej podmiotów i uczestników – grupy interesariuszy. Dopiero tak określona ścieżka umożliwi wyznaczenie zakresu niezbędnej regulacji gospodarki surowcowej oraz instrumentów niezbędnej polityki surowcowej. Zdaniem J. Hausera, samego celu przyszłej polityki surowcowej nie można sprowadzać wyłącznie do zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego, ponieważ jest ono składową znacznie szerszego bezpieczeństwa gospodarczego państwa²⁵⁹. O ile należy zgodzić się z poglądem, że bezpieczeństwo surowcowe jest częścią bezpieczeństwa gospodarczego, które z kolei stanowi jeden z wymiarów bezpieczeństwa narodowego o czym wspomniano już w rozdziale 2 budując pojęcie bezpieczeństwa, nie można podzielić jednak całkowicie stanowiska, że głównym celem polityki surowcowej nie jest zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego. Oczywiście nie będzie to jedyny jej cel, ale zdaniem autora, zdecydowanie najważniejszy i najszerszy, przy dodatkowym uwzględnieniu innych potrzeb społeczno-gospodarczych.

²⁵⁷ K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski – bariery pokrycia krajowych potrzeb surowcowych w zakresie kopalń nieenergetycznych*, Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego nr 452/2012, s. 53.

²⁵⁸ J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa...*, s. 5.

²⁵⁹ *Ibidem*, s. 6.

Jak podkreślają K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski i K. Szamałek, zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego naszego kraju w perspektywie długoletniej, wymaga przygotowania i wdrożenia polityki surowcowej, która uwzględni w szczególności potrzebę stałej analizy bieżącej sytuacji. Dokonywana ona powinna być w oparciu o prowadzone bazy danych i zbiory informacji o krajowych złożach kopalin, odpadach, a także o sposobach gospodarowania surowcami mineralnymi²⁶⁰. Ponadto, strategia ta musi zawierać ocenę obecnego stanu dostępności oraz wielkości bazy surowcowej kraju. Niezbędnym uzupełnieniem powinny być również planowane instrumenty jej rzeczywistej prawnej ochrony, w celu zagwarantowania dostępności złóż w niedalekiej przyszłości, a także dla kolejnych pokoleń. Niezwykle istotne jest dodatkowo szczegółowe określenie możliwości pełnego zagospodarowania i eksploatacji złóż, które są już znane, lecz niezagospodarowane, jak i możliwości pozyskiwania surowców mineralnych ze źródeł wtórych i odpadowych²⁶¹. Ten sam zespół autorów, w opracowaniu „Bezpieczeństwo surowcowe Polski – bariery pokrycia krajowych potrzeb surowcowych w zakresie kopalin nieenergetycznych”²⁶², wskazuje na liczne czynniki stanowiące przeszkody w zapewnieniu bezpieczeństwa surowcowego kraju, a które również powinny być uwzględnione i rozwiązane w ramach tworzonej długofalowej polityki publicznej. Wskazywane jest tu przede wszystkim odpowiednie planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, które uwzględniać będzie konieczność ochrony i przyszłego wykorzystywania złóż kopalin, będących w praktyce właściwie nieodnawialnym składnikiem środowiska przyrodniczego (przynajmniej w perspektywie wielu następnych pokoleń). Nie ma bowiem obecnie prawie żadnej koordynacji, przekładającej się na wzięcie pod uwagę w planach zagospodarowania przestrzennego przyszłej eksploatacji złóż już znanych i udokumentowanych, jak i złóż perspektywicznych²⁶³. Dodatkowo, autorzy podkreślają wieloletnie zaniedbania administracji państwowej w zakresie przeprowadzania systematycznych badań geologicznych i opieranie się w większości przypadków wyłącznie na badaniach

²⁶⁰ K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski – ocena sytuacji...*, s. 41.

²⁶¹ *Ibidem*.

²⁶² K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski – bariery pokrycia...*, s. 53-58.

²⁶³ *Ibidem*, s. 54

prowadzonych przez prywatne podmioty gospodarcze. Poznanie bazy surowcowej, w ramach rozpoznania budowy geologicznej terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest jednym z ustawowych obowiązków ministra właściwego do spraw środowiska, działającego przy pomocy głównego geologa kraju²⁶⁴. Badania powinny być również prowadzone w zakresie nowych możliwości odzysku wykorzystania surowców mineralnych ze źródeł wtórnych i odpadowych. Weryfikacji poddane powinny być ponadto zadania i kompetencje państwowej służby geologicznej i innych podmiotów wchodzących w skład szeroko rozumianego aparatu administracyjnego. Przyjrząc również należy się obciążeniom finansowym, pod postacią zarówno podatków, jak i różnych opłat, nakładanych na przedsiębiorców geologiczno-górnictwa.²⁶⁵ Nie można zapominać także o podejmowaniu działań edukacyjnych i informacyjnych, co również powinno znaleźć odzwierciedlenie w odrębnej części polityki surowcowej państwa. Skutecznie i rzetelnie prowadzone, przekładać będą się one na szerszą akceptację społeczną wykorzystywania naturalnych złóż surowców mineralnych. W ostatnich latach, brak zgody społeczności lokalnych na prowadzenie badań i eksploatację złóż stał się bowiem bardzo istotnym problemem wpływającym na bezpieczeństwo surowcowe Rzeczypospolitej Polskiej²⁶⁶.

A. Zybala podkreśla, że polityka publiczna to właściwie cały szereg racjonalizowanych działań i programów publicznych, które oparte są najczęściej na zgromadzonej szczegółowej wiedzy (względnie zobiektywizowanej), a także usystematyzowanym procesie planowania oraz wykonywania zaplanowanych działań²⁶⁷. W polityce surowcowej państwa należy więc uwzględnić wszystkie powyższe elementy i zagwarantować koordynację działań podejmowanych zarówno przez administrację państwową, administrację samorządową, instytuty i jednostki naukowo-badawcze, przedsiębiorstwa wydobywcze, jak i całość społeczeństwa. Najbliższe lata będą stanowiły bowiem niewątpliwie ogromne wyzwanie dla całej Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa surowcowego jej państw

²⁶⁴ *Ibidem*, s. 56-57

²⁶⁵ *Ibidem*, s. 55

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce. Jak działa państwo gdy zamierza/ chce/ musi rozwiązywać zbiorowe problemy swoich obywateli*, Warszawa 2012, s. 24.

członkowskich²⁶⁸. Dotychczasowy brak całościowej krajowej analizy problemu bezpieczeństwa surowcowego Rzeczypospolitej Polskiej powoduje, że w zasadzie polityka surowcowa jako polityka publiczna nie jest realizowana w naszym państwie. Mamy tu jedynie do czynienia z wypadkową innych działań, wykonywanych często w reakcji na bieżące wydarzenia polityczne, społeczne i gospodarcze.

Na przestrzeni ostatnich 15 lat podejmowano w naszym kraju bardziej lub mniej wzmożone prace, które miały chociaż częściowo przybliżyć Polskę do wprowadzenia w przyszłości polityki surowcowej państwa. Czynności te były jednak nieskoordynowane i wykonywane najczęściej przez podmioty nieposiadające rzeczywistego wpływu na kształtowanie obszaru politycznego. Opracowano w ostatnim czasie wiele częściowych raportów, ekspertyz, stanowisk, strategii czy koncepcji, jednak nie przełożyło się to na realne prace nad kompleksowymi rozwiązaniami z obszaru bezpieczeństwa surowcowego. Dobre postulaty w nich zawarte, nie doczekały się też w wielu przypadkach nawet częściowego wdrożenia, czy chociażby pełnego ustosunkowania się Rady Ministrów oraz władzy ustawodawczej.

Dopiero pod koniec 2014 r. w Ministerstwie Środowiska rozpoczęto prace nad przygotowaniem na wzór brytyjski, tzw. białej księgi. Miała ona przedstawiać kompleksową analizę problemów oraz propozycje rządowych rozwiązań, dotyczących gospodarowania strategicznymi złożami kopalin na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Dokument ten ukazał się w listopadzie 2015 r. pod nazwą: „Biała Księga Ochrony Złóż Kopalin”²⁶⁹. We wstępie słusznie wskazano tam, że w naszym kraju nie została dotychczas przygotowana całościowa polityka surowcowa, a opracowanie to ma być pewnego rodzaju pierwszym krokiem do jej wprowadzenia²⁷⁰. Wyzwanie to stawało się jeszcze pilniejsze, ze względu na coraz częściej dostrzegane liczne problemy, w tym wskazane przez autorów:

- brak spójnego podejścia w ramach różnych krajowych regulacji prawnych,

²⁶⁸ K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski – bariery pokrycia...*, s. 57.

²⁶⁹ Biała Księga Ochrony Złóż Kopalin, Warszawa 2015.

²⁷⁰ *Ibidem*, s. 3.

- brak odpowiednich kompetencji prawnych do bieżącego skutecznego reagowania przez odpowiednie organy (w ramach administracji rządowej i samorządowej) na aktualne wyzwania,
- pojawiające się faktyczne lub potencjalne konflikty pomiędzy koncepcjami i planami zagospodarowania przestrzennego, ochroną środowiska i planowaną działalnością wydobywczą oraz inwestycyjną.

Jako cel Białej Księgi Ochrony Złóż Kopalin wskazano „osiągnięcie mądrego konsensusu interesu publicznego, samorządów, inwestorów oraz obywateli”²⁷¹, który wraz ze stworzeniem kompleksowego systemu ochrony złóż, powinien doprowadzić do uporządkowania obecnych i przyszłych działań państwa związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem surowcowym. Jak zaznaczono dalej, „powyższe kwestie wskazują jednoznacznie na znaczenie, jakie przyszła polityka surowcowa musi przykładać do konstytucyjnie gwarantowanych praw: ochrony środowiska (a złoża to część środowiska naturalnego) z jednej i swobody działalności gospodarczej z drugiej strony. Wiele aktów prawnych, które zajmują się problematyką środowiskową podkreśla konieczność korzystania z zasobów naturalnych i gospodarowania nimi z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju”²⁷². Co warte podkreślenia, autorzy dostrzegali również, że w prace nad przygotowaniem, wdrażaniem i przestrzeganiem potencjalnej polityki surowcowej państwa, muszą zaangażować się nie tylko politycy i administracja geologiczna, ale przede wszystkim inwestorzy, przedsiębiorcy, samorzady terytorialne i zwykli obywatele. W Białej Księdze, po lakonicznym opisanu aktualnego stanu ochrony złóż w Polsce rozumianego przede wszystkim jako utrzymanie tzw. dostępności krajowych złóż kopalin (możliwości eksploatacji złoża obecnie lub w dalszej przyszłości)²⁷³, skupiono się głównie na opisanu kilku potencjalnych wariantów regulacyjnych. Niestety, dokument ten nie spełnił swojej zakładanej roli. Po krajowych wyborach parlamentarnych, które odbyły się pod koniec 2015 r., dyskusja w tym zakresie nie była niestety od razu kontynuowana. Również sama Biała Księga,

²⁷¹ *Ibidem*, s. 4.

²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ *Ibidem*, s. 5.

najprawdopodobniej z przyczyn politycznych i szeregu różnic w poglądach społeczno-gospodarczych, nie była dalej szeroko wykorzystywana.

Dopiero w maju kolejnego roku, jak wskazuje K. Szamałek z powodu znacznego rozproszenia kompetencji oraz braku rzeczywistej koordynacji działań²⁷⁴, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r.²⁷⁵ ustanowiony został Pełnomocnik Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa. Zgodnie ze wskazaną regulacją, stanowisko to zajmować ma sekretarz stanu lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska (obecnie w Ministerstwie Klimatu), będący Głównym Geologiem Kraju. Zgodnie z § 2 rozporządzenia, do zadań Pełnomocnika należy przede wszystkim:

- przygotowywanie koncepcji mającej na celu ukształtowanie polityki surowcowej państwa;
- koordynowanie i inicjowanie działań w zakresie polityki surowcowej państwa;
- opracowywanie nowych rozwiązań prawnych i ekonomicznych w zakresie polityki surowcowej państwa;
- monitorowanie wdrażania i funkcjonowania wypracowanych rozwiązań;
- prowadzenie i koordynowanie działań informacyjnych i edukacyjnych prowadzonych przez organy administracji rządowej w zakresie polityki surowcowej państwa.

Stanął on na czele Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Surowcowej Państwa, powołanego w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów²⁷⁶, na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2. Ustawy o Radzie Ministrów jako organu pomocniczego Rady Ministrów²⁷⁷. Zgodnie z § 2 zarządzenia, cały zespół jest odpowiedzialny za

²⁷⁴ K. Szamałek, *Ewolucja polityki surowcowej w Polsce w latach 1935-2018*, [w:] *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, nr 106, rok 2018, s. 192.

²⁷⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 685 ze zm.).

²⁷⁶ Zarządzenie nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Surowcowej Państwa (M.P. z 2016 r., poz. 455).

²⁷⁷ Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3. Ustawy o Radzie Ministrów, Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może w drodze zarządzenia tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, a w szczególności rady i zespoły opiniotwórcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie zaś z art. 12 ust. 2, Prezes Rady Ministrów tworząc organy pomocnicze określa ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania.

opracowanie projektu polityki surowcowej państwa oraz za zapewnienie instrumentów realizacji tej niezwykle istotnej polityki publicznej. Powyższe zadania mają być realizowane między innymi przez:

- dokonanie przeglądu zagadnień związanych z kształtowaniem polityki surowcowej państwa, w tym oceny własnego potencjału zasobów, możliwości pozyskiwania dostępu do surowców, bezpieczeństwa surowcowego, ochrony zasobów geologicznych, nielegalnej eksploatacji oraz przemytu surowców i minerałów;
- dokonanie przeglądu kompetencji poszczególnych organów administracji publicznej w zakresie spraw związanych z utworzeniem i efektywnym prowadzeniem polityki surowcowej państwa;
- dokonanie oceny istniejących rozwiązań krajowych i międzynarodowych w zakresie spraw związanych z utworzeniem polityki surowcowej państwa;
- przygotowanie harmonogramu prac w zakresie opracowania polityki surowcowej państwa, z uwzględnieniem zadań krótko-, średnio- i długoterminowych oraz określeniem instytucji odpowiedzialnych za implementację poszczególnych zadań oraz koordynowanie wykonania tych zadań;
- zapewnienie spójności polityki energetycznej i innych dokumentów strategicznych z polityką surowcową państwa;
- wypracowanie nowych propozycji rozwiązań prawnych oraz koordynowanie przygotowania projektów aktów prawnych i projektów innych dokumentów rządowych w zakresie spraw związanych z utworzeniem polityki surowcowej państwa;
- opracowanie koncepcji rozwiązań ekonomicznych związanych z tworzeniem i realizacją polityki surowcowej państwa, w tym minimalizujących ryzyko inwestycyjne oraz kształtujących system rekompensat w procesie udzielania koncesji geologicznych;

- inicjowanie działań dążących do aktywizacji prac w Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego w zakresie pozyskiwania zasobów geologicznych z dna morskiego²⁷⁸;
- inicjowanie współpracy dwu- i wielostronnej w zakresie polityki surowcowej państwa;
- proponowanie kierunków i metod współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi oraz państwową służbą geologiczną.

Zgodnie z zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Surowcowej Państwa, oprócz Pełnomocnika Rządu do Spraw Polityki Surowcowej Państwa (jako przewodniczącego), wchodził również sekretarz lub podsekretarz stanu wyznaczony przez ówczesnego Ministra Energii (jako wiceprzewodniczący), po jednym z sekretarzy lub podsekretarzy stanu wyznaczonych przez ministrów z każdego ministerstwa, a także sekretarz lub podsekretarz stanu wyznaczony przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zarówno powołanie Pełnomocnika Rządu, skład osobowy Zespołu (reprezentacja właściwie wszystkich działów administracji rządowej), jak i wyznaczone im zadania należy oceniać jako pozytywny krok na drodze do przygotowania, wprowadzenia i wykonywania polityki surowcowej państwa.

3.2.3 PROJEKT POLITYKI SUROWCOWEJ PAŃSTWA

W listopadzie 2017 r., a więc po około półtorarocznych pracach Zespołu, udostępniony do szerokich konsultacji społecznych został dokument zatytułowany: „Polityka Surowcowa Państwa - Projekt”. Był on sygnowany logiem Ministerstwa Środowiska i zawierał szczegółowe wyliczenie członków zespołu autorskiego. Zaskakujący jest jednak fakt, że zdaniem autora i wielu przedstawicieli doktryny, przygotowane opracowanie w rzeczywistości nie mogło być uznane za projekt

²⁷⁸ Międzynarodowa Organizacja Dna Morskiego administruje w imieniu całej ludzkości dnem morskim oraz podziemiem poza granicami jurysdykcji państw, które zostały uznane za wspólne dziedzictwo ludzkości. Były już Główny Geolog Kraju – prof. dr hab. Mariusz Orion Jędrysek został wybrany w 2018 r. Prezydentem 24 sesji Zgromadzenia Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego.

polityki publicznej w obszarze bezpieczeństwa surowcowego Rzeczypospolitej Polskiej. Po całościowej analizie należało dojść do wniosku, że były to właściwie w dużej mierze dość oczywiste i pobieżne założenia do planowanego projektu polityki surowcowej państwa. Uzupełnione zostały one niestety o elementy propagandowe, kilka tabel, wykresów i liczne zdjęcia z obszarów górniczych. Już we wstępie, wbrew przyjętej nawie, wskazano, że „dokument zawiera projekt działań zmierzających do przygotowania polityki surowcowej Rzeczypospolitej oraz wytyczne odnośnie metod rozpoznawania obszarów wymagających w tej dziedzinie diagnozy i weryfikacji”²⁷⁹. Zdaniem autorów, przyszłościowe wdrożenie polityki surowcowej naszego kraju ma nastąpić poprzez uchwalenie i wykorzystanie odpowiednich mechanizmów i narzędzi prawnych, a także szeregu instrumentów pozalegisłacyjnych, które pozwolą na skuteczne prognozowanie z wyprzedzeniem zjawisk zachodzących na rynku (w tym ewentualnych zakłóceń w dostawach oraz wahań cenowych) i adekwatne reagowanie, w zależności od konkretnej sytuacji²⁸⁰. Wskazuje się, że opracowana w przyszłości polityka publiczna „określi efektywne narzędzia i działania prowadzące do zabezpieczenia stałych dostaw surowców niezbędnych do rozwoju gospodarki krajowej i europejskiej”, przy jednoczesnym słusznym skądinąd zastrzeżeniu, że „Projekt Polityki Surowcowej Państwa dotyczy jedynie tych surowców i związanych z nimi zagadnień, które mają lub mogą mieć duże znaczenie gospodarcze i społeczne oraz wpisują się w profil surowcowy naszego kraju”²⁸¹.

W części zatytułowanej „Cele Polityki Surowcowej Państwa” wskazuje się, że nadrzędnym celem polityki publicznej w tym obszarze powinno być zagwarantowanie dostępu do surowców niezbędnych dla krajowej gospodarki, zarówno w perspektywie krótko- jak i długoterminowej, przy uwzględnieniu potrzeb kolejnych pokoleń²⁸². Ponadto, powinna ona pozwolić na racjonalne oraz odpowiedzialne gospodarowanie surowcami oraz wyznaczanie odpowiednich kierunków inwestycji w tym obszarze, w oparciu o obecnie posiadany stan wiedzy i poziom rozwoju. Przyczynić ma się to również do umacniania pozycji Polski na arenie międzynarodowej²⁸³. Dalej autorzy wskazują, że kolejnym zadaniem polityki surowcowej będzie zmniejszenie poziomu

²⁷⁹ M.O. Jędrysek (red.), *Polityka Surowcowa...*, s. 6.

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ *Ibidem*, s. 9.

²⁸² *Ibidem*, s. 13.

²⁸³ *Ibidem*, s. 13-14.

uzależnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej od zagranicznych dostaw surowców, poprzez zwiększenie stopnia pozyskiwania najważniejszych surowców mineralnych z różnych źródeł krajowych oraz odpowiednią stymulację rynku. Wymienione główne potencjalne rezultaty, są uzupełnione wyliczeniem także planowanych na przyszłość działań i bardzo krótką listą zrealizowanych już czynności. Jak się można dowiedzieć z projektu, dotychczas:

- opracowano listę złóż podlegających szczególnej ochronie;
- określono (na nowo) listę surowców strategicznych, kluczowych i krytycznych;
- opracowano wytyczne odnośnie harmonizacji polskich klasyfikacji zasobów z klasyfikacjami międzynarodowymi;
- określono obecne zapotrzebowanie na surowce przez polską gospodarkę;
- oszacowano potencjał krajowych źródeł podaży głównych surowców (węglowodory, hel, węgiel kamienny i brunatny);
- dokonano prognozowania wydobycia niektórych kopalni;
- zintensyfikowano prace w ramach Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego.

Niestety, brakuje odzwierciedlenia większości z powyższych czynności w przygotowanym opracowaniu, a niektóre z nich oparto o krytykowane przez autorów i rządzący obóz polityczny, dane z 2015 r.

W jednej z dalszych części analizowanego dokumentu – „Kluczowe filary polityki surowcowej państwa oraz ich finansowanie i sposoby wdrożenia”²⁸⁴, wymieniono dziewięć podstawowych obszarów, na których oprzeć ma się praca nad przyszłą polityką publiczną w obszarze surowcowym. Zaliczono do nich:

- Zapotrzebowanie gospodarki krajowej na surowce mineralne;
- Pozyskiwanie surowców ze złóż kopalni i ciepło Ziemi;
- Pozyskiwanie surowców z odpadów, ich zamienniki oraz rekultywacja i remediacja;
- Pozyskiwanie deficytowych surowców drogą importu i współpracy międzynarodowej;

²⁸⁴ *Ibidem*, s. 33-38.

- Uwarunkowania prawne polityki surowcowej państwa;
- Upowszechnienie wiedzy o geologii, górnictwie i surowcach mineralnych;
- Ramy instytucjonalne wypracowania i wdrażania polityki surowcowej państwa;
- Ryzyko i planowanie inwestycji;
- Usprawnienie systemu podatków i danin;

Wszystkie wymienione tu filary, wraz z listą proponowanych działań, są dość oczywistymi kierunkami, które opisywane były już w wielu krajowych i międzynarodowych opracowaniach naukowych. Jak się jednak wydaje, projekt polityki surowcowej państwa nie powinien skupiać się wyłącznie na ogólnych, niekwestionowanych i automatycznych obszarach działania. Jest to więc ponownie lista ogólników, która na tym etapie nie przekładała się na wzmocnienie krajowego bezpieczeństwa surowcowego państwa.

Jak zaznaczono we wstępie tego analizowanego dokumentu, cele, narzędzia i działania wymienione w projekcie polityki surowcowej, zdaniem autorów, wpisują się w zainicjowane w latach 2009-2010 działania poszczególnych organów Unii Europejskiej. Podejmowane są one w celu skutecznego zaspokajania kluczowych potrzeb państw członkowskich UE w obszarze surowcowym. Autorzy podkreślają, że Rzeczpospolita Polska wspiera te inicjatywy i dąży do stworzenia rozwiązań paralelnych z wizją organów Unii Europejskiej. Przełożyć powinno się to na wzmocnienie współpracy państw członkowskich w obszarze bezpieczeństwa surowcowego²⁸⁵. Należy jednak zadać pytanie do wszystkich rządów sprawujących władzę w latach 2009-2019, dlaczego te działania podejmowane są dopiero teraz i dlaczego przyjmują taką nieskuteczną i *de facto* fasadową formę.

Po ogłoszeniu dokumentu: „Polityka Surowcowa Państwa – Projekt” zorganizowano 12 konferencji naukowych, które miały odgrywać rolę szerokich społecznych konsultacji dokumentu. Koncepcja działania Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa oraz Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Surowcowej Państwa uległa też najprawdopodobniej pewnym zmianom po wydaniu tego dokumentu, zwłaszcza w zakresie ram czasowych. We wprowadzeniu

²⁸⁵ *Ibidem*, s. 6.

bowiem wskazywano, że opracowanie „(...) stanowi podstawę do podjęcia dalszych prac nad polityką surowcową państwa, kontynuowanych przez przedstawicieli wszystkich ministerstw, a także branżowych podmiotów gospodarczych, instytucji naukowych oraz środowisk społecznych. Planowane zakończenie prac powinno nastąpić jeszcze w 2017 r. wraz z przyjęciem Polityki Surowcowej Państwa przez Radę Ministrów”²⁸⁶.

W kwietniu 2019 r. na posiedzenie Komitetu Stałego Rady Ministrów, zgodnie z doniesieniami prasowymi, trafił projekt polityki surowcowej państwa w wersji poprawionej i uzupełnionej, datowany na 25 stycznia 2019 r. Został on zweryfikowany i poddany zmianom na skutek szerokich konsultacji, w ramach wskazanych już konferencji naukowych. Wersja tę uszczegółowiono, zmieniono nazwy poszczególnych filarów polityki surowcowej czy dodano proponowane ramy czasowe działań i pewnego rodzaju tło historyczne. Załączono do projektu również dodatkowe opracowania, w tym poglądowe mapy występowania surowców, proponowaną listę surowców kluczowych, strategicznych i krytycznych, a także opisano najistotniejsze przesłanki przemawiające za mianami strukturalnymi w administracji, zmierzającymi do powołania Polskiej Agencji Geologicznej ²⁸⁷. Ostatecznie projekt dokumentu został oparty o następujące, zbliżone do wcześniejszej wersji filary:

- Dostęp do surowców ze złóż kopalin, wód podziemnych i ciepła Ziemi;
- Pozyskiwanie surowców z odpadów, substytucja surowcowa oraz rekultywacja i remediacja;
- Zapotrzebowanie gospodarki krajowej na surowce mineralne;
- Wymiana międzynarodowa surowców mineralnych, współpraca międzynarodowa oraz rozwój badań dna morskiego;
- Uwarunkowania prawne Polityki Surowcowej Państwa;
- Upowszechnianie wiedzy o Polityce Surowcowej Państwa, geologii, górnictwie, surowcach mineralnych i ciepłe Ziemi;
- Ramy instytucjonalne wypracowania i wdrażania Polityki Surowcowej Państwa;

²⁸⁶ *Ibidem*, s. 7.

²⁸⁷ Zob. *Polityka surowcowa. Dwumiesięcznik*, nr 5, Warszawa 2019 s. 3.

- Ryzyko i planowanie inwestycji;
- Usprawnienie systemu podatków i danin.

Dokument ten, w wielu miejscach przyjmuje niestety postać sprawozdania ze zrealizowanych prac projektowych i rozważań nad potencjalnymi rozwiązaniami.

31 maja 2019 r. Stały Komitet Rady Ministrów, po wprowadzeniu wszystkich zgłoszonych uwag, zakończył swoje prace nad Projektem Polityki Surowcowej i przekazał go do przyjęcia przez Radę Ministrów. Ostatnia wersja projektu została opublikowana w dwumiesięczniku Ministerstwa Środowiska – „*Polityka Surowcowa Państwa*”²⁸⁸. Próżno jednak szukać informacji o ostatecznym jej przyjęciu przez Radę Ministrów, co być może było spowodowane okresem przedwyborczym. A Zdybała²⁸⁹, a za nim T. Hoffmann²⁹⁰, wyraźnie wskazują to jako jeden z najważniejszych problemów w zakresie przygotowywania i wdrażania polityk publicznych. Obok przewagi aspektów politycznych nad merytorycznymi oraz brakiem odpowiedniego zaplecza analitycznego, jedną z przeszkód jest znaczna rotacja ekip rządowych i brak kompleksowego podejścia w tworzeniu tych swoistych planów. Co prawda wybory parlamentarne zostały wygrane przez ten sam obóz polityczny, jednak do końca 2019 r. prace nad polityką surowcową państwa nie zostały wznowione. Może być to również związane ze zmianami personalnymi na stanowisku Głównego Geologa Kraju, odpowiedzialnego za projekt polityki surowcowej kraju jako pełnomocnik Rady Ministrów. Niestety zmiany personalne wiążą się najczęściej ze zmianą koncepcji i prowadzonych działań, a w tym obszarze niestety pożądana jest kontynuacja i stabilność. Nowy sekretarz stanu i Główny Geolog Kraju – Piotr Dziadzio, jeszcze przed wyborami, we wrześniu 2019 r. zapowiedział weryfikację przygotowanego wcześniej projektu i zmiany zawartych w nim priorytetów²⁹¹. Wszystkie więc propozycje, umieszczone są dalej w pewnego rodzaju zawieszaniu, a cały proces trwa już ponad 2 lata. Nie wprowadzono nawet najpilniejszych zmian ustawowych, a jak *notabene* wskazuje się w samym Projekcie, „brak uregulowań prawnych stanowi jedną z największych współczesnych barier w rozwoju

²⁸⁸ Zob. *Polityka surowcowa. Dwumiesięcznik*, nr 6, Warszawa 2019 s. 56-103.

²⁸⁹ Zdybała, *Polityki publiczne...*, s. 24

²⁹⁰ T. Hoffmann, *Polityka energetyczna jako przykład...*, s. 272.

²⁹¹ Zob.: <https://www.cire.pl/item,186948,1,0,0,0,0,głowny-geolog-kraju-polityka-surowcowa-państwa-wymaga-weryfikacji.html> (dostęp: 20-12-2019 r.).

gospodarki”²⁹². Pozostaje niestety wyłącznie dalsze oczekiwanie na ostateczny projekt spójnego i kompleksowego planu działania w obszarze surowców mineralnych w Polsce.

²⁹² M.O. Jędrysek (red.), *Polityka Surowcowa...*, s. 13.

3.3 ROLA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W ZAPEWNIANIU BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA

Wszystkie polityki publiczne, w tym omawiana szeroko powyżej polityka surowcowa, realizowane powinny być m.in. przy wykorzystaniu odpowiednich regulacji i rozwiązań prawnych, w tym przede wszystkim norm zaliczanych do szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Prawo administracyjne, obejmujące wszystkie szczeble aktów normatywnych, począwszy od ustaw uchwalanych przez Sejm w procedurze legislacyjnej (przy udziale Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) czy licznych regulacji Unii Europejskiej, przez akty wykonawcze – rozporządzeniach i akty prawa miejscowego, a skończywszy na aktach administracyjnych, będące wyrazem stosowania prawa przez aparat administracyjny, wydaje się być kluczowym i podstawowym elementem i środkiem zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Z tego też powodu rola prawa administracyjnego we wspomnianym kontekście zasługuje na szczegółową analizę w dysertacji.

Na wstępie niniejszej części, należy poczynić jednak trzy niezwykle istotne zastrzeżenia. Zdecydowanie nie ma ona na celu kompleksowego zdefiniowania prawa administracyjnego jako takiego, bowiem jak słusznie wskazują liczni przedstawiciele doktryny z tego obszaru – w tym m.in. J. Jagielski²⁹³, czy J. Zimmermann²⁹⁴, działania zmierzające do wypracowania jednoznacznej czy uniwersalnej definicji są niezwykle trudne, a zadowalający dla większości rezultat najprawdopodobniej jest właściwie niemożliwy do osiągnięcia. Część ta ma natomiast pokazać niezwykle rolę prawa administracyjnego jako podstawowego, głównego, ale i swoistego środka zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Od niego wywodzić się będą, a właściwe jego elementami będą pozostałe instrumenty omówione poniżej, w dalszych partiach niniejszej dysertacji. Jako drugie zastrzeżenia należy wskazać, że prawo administracyjne będzie tu występowało w znaczeniu szerokim, tj. będzie obejmowało również, niezależnie od stosowanej nomenklatury, normy prawa administracyjnego

²⁹³ J. Jagielski, *Rozdział I – Zagadnienia wstępne*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie 1, Warszawa 2019, s. 43.

²⁹⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 55.

gospodarczego czy tzw. prawa publicznego gospodarczego. Dodatkowo, wyraźnego podkreślenia i sparafrazowania wymaga słuszna uwaga Z. Ziemińskiego²⁹⁵. Przykładowe wskazanie w tej części podstawowych funkcji i roli prawa administracyjnego w procesie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa nie może być traktowane jako wyczerpująca klasyfikacji funkcji prawa administracyjnego. Autor skupia się tutaj bowiem wyłącznie na pewnym fragmencie regulacji prawoadministracyjnej i jej roli w procesie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Stanowi to więc ostatnie - trzecie ze wspomnianych zastrzeżeń.

Prawo administracyjne jest niewątpliwie ugruntowaną i wyodrębnioną gałęzią prawa, będącą elementem czy częścią składową tzw. prawa publicznego. Jak wskazywał F. Zoll, „Prawo w znaczeniu przedmiotowym dzielimy na publiczne i prywatne. Do prawa publicznego zaliczamy te przepisy, które mają na oku głównie korzyść ogółu, jak zwłaszcza prawo polityczne, administracyjne, karne, przepisy o postępowaniu sądowym (...)”²⁹⁶. Oznacza to, że znaczącym przedmiotem jego regulacji jest działalność państwa jako podmiotu posiadającego władzę, będącego jednocześnie zobowiązanym do dbania o dobro wspólne. Prawo administracyjne służy więc określeniu oraz uzasadnieniu rozmaitych kompetencji przydzielanych najczęściej podmiotom wchodzącym w skład aparatu administracyjnego²⁹⁷. Jak wskazuje J. Zimmermann, nie jest ono wynikiem woli każdego potencjalnego podmiotu stosunku prawnego, a specjalnych podmiotów publicznych, realizujących na co dzień administrację publiczną. Przepisy prawa administracyjnego wyrażają kompetencje administracyjne i pozwalają na realizację celów, zadań i interesów publicznych oraz dobra wspólnego. Na ich podstawie regulowane są również stosunki społeczne czy szczegółowa organizacja i działalność samej administracji publicznej²⁹⁸. Warto w tym miejscu jeszcze podkreślić, że interesy państwa, interesy społeczeństwa czy interesy ogółu najczęściej znacząco różnią się od interesów osób

²⁹⁵ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 483 – autor wskazuje tu m.in., że „Podkreślić należy, iż to przykładowe wskazanie kilku typów funkcji prawa nie może być traktowane jako klasyfikacja funkcji prawa, a zresztą skądinąd w tej materii brak dotąd wyczerpujących i zbieżnych koncepcji”.

²⁹⁶ F. Zoll, *Prawa rzeczowe na ziemiach polskich*, Warszawa-Kraków 1921, s. 25-26.

²⁹⁷ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 45.

²⁹⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 62.

prywatnych²⁹⁹. Dlatego też potrzebne są prawne gwarancje uwzględniania obu punktów widzenia.

Próby stworzenia uniwersalnej definicji prawa administracyjnego były podejmowane na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat wielokrotnie. Nie oceniając tu ich skuteczności, należy wskazać, że zabiegi te realizowane były w oparciu o odmienne podejścia i założenia, zmierzające do wyjaśnienia czego dotyczy i na czym polega ten element państwowego porządku prawnego³⁰⁰. W rezultacie możemy wyróżnić dwa główne kierunki definiowania prawa administracyjnego – definiowanie w oparciu o aspekt podmiotowy (podkreślający zasady funkcjonowania i rolę podmiotów administrujących) i aspekt przedmiotowy (odnoszący się do działalności podmiotów administrujących wobec podmiotów administrowanych). Zdecydowanie bardziej przydatny w niniejszych rozważaniach będzie ten drugi aspekt, bowiem autor skupia się przede wszystkim na instrumentach zapewniania bezpieczeństwa surowcowego, a nie na samych podmiotach zobligowanych do takiego celowego działania.

Warta przytoczenia w tym miejscu jest koncepcja wywodząca się z doktryny francuskiej, opierająca definiowanie prawa administracyjnego na funkcjonalnych kryteriach administrowania. Za W. Jakimowiczem³⁰¹ i J. Zimmermannem³⁰² należy wskazać, że podstawową funkcją prawa administracyjnego w nauce francuskiej ma być jego społeczne oddziaływanie, a więc wykonywanie rozmaitych zadań w interesie ogółu społeczeństwa, w ramach tzw. służby publicznej. To podejście może stanowić doskonały punkt wyjścia do kwalifikacji omawianej gałęzi prawa jako podstawowego instrumentu dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa surowcowego, będącego niewątpliwie realizacją interesu społecznego. Była już o tym również mowa powyżej, w części poświęconej definicji pojęcia bezpieczeństwo surowcowe państwa.

²⁹⁹ M. Lemmonier, *Prawo publiczne a prawo prywatne. Uwagi porównawcze na podstawie prawa francuskiego*, [w:] *Studia prawno-ekonomiczne*, t. C, 2016 r. s. 69.

³⁰⁰ J. Jagielski, *Rozdział I – Zagadnienia wstępne*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie 1, Warszawa 2019, s. 40.

³⁰¹ Zob. W. Jakimowicz, *Prawo administracyjne*, [w:] A Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie*, Kraków 2004, s. 86.

³⁰² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 56.

Przechodząc na grunt krajowy, nie sposób w niniejszych rozważaniach pominąć chyba jedną z najstarszych lub właściwie najstarszą³⁰³ z obecnie znanych nam definicji prawa administracyjnego w polskiej nauce. A. Okolski, opisując już w 1880 r. tę gałąź prawa wskazywał, że są to przepisy służące państwu do tworzenia sprzyjających warunków wszechstronnego rozwoju społeczeństwa³⁰⁴. Pomimo skrajnej ogólności, czy nawet ogólnikowości tej definicji, nieobejmującej niezwykle rozbudowanej i skomplikowanej struktury oraz typów współczesnych stosunków administracyjnoprawnych, dotyka ona istoty rzeczy. Prawo administracyjne ma bowiem umożliwiać i wspierać rozwój społeczny poprzez rozsądne kształtowanie indywidualnej sytuacji prawnej obywatela – rozsądne, a więc uwzględniające zarówno interes indywidualny, jak i interes społeczny. Szeroko pojmowany rozwój, nie jest jednak dzisiaj możliwy bez zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa, czyli stanu, w którym nie ma obaw m.in. o dalszą egzystencję i pomyślność społeczeństwa. Bezpieczeństwo gospodarcze państwa jest tu jednym z kluczy do poprawy warunków życia większości obywateli. Częścią tej kategorii jest oczywiście omawiane tu szeroko bezpieczeństwo surowcowe państwa, bowiem współczesne gospodarki cały czas funkcjonują w dużej mierze w oparciu o surowce naturalne.

Dużo wyraźniej kwestie dobra wspólnego (a przez to bezpieczeństwa), jako swoisty wyznacznik dla funkcjonowania prawa administracyjnego, akcentuje F. Longchamps. Był on zwolennikiem i poszukiwaczem definicji o podłożu aksjologicznym. Jego zdaniem prawo administracyjne należy utożsamiać ze zbiorem norm prawnych, których główną racją obowiązywania powinna być realizacja w sposób bezpośredni, przez podmioty administrujące, wartości wyróżnianych ze względu na dobro społeczeństwa czy dobro wspólne³⁰⁵. Za J. Zimmermannem należy tu wymienić m.in. bezpieczeństwo, ochronę życia, tożsamość obywateli, ochronę zdrowia i środowiska czy gwarancje wolności³⁰⁶. Mamy więc tu wyraźne do czynienia z zasygnalizowaniem celu postawionego przed prawem administracyjnym. Ta

³⁰³ Jak wskazuje: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 56.

³⁰⁴ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t.1, Warszawa, 1880, s. 14.

³⁰⁵ Zob. F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i prawa administracyjnego*, ZNUW 1958, Prawo III, Seria A, nr 10.

³⁰⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 57.

realizacja dobra wspólnego, w tym dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego, idealnie wpisuje się w realizację omówionych wcześniej funkcji państwa – funkcji policyjnej, reglamentacyjnej, czy nawet regulacyjnej.

Kolejną definicją wartą uwagi jest znacznie bardziej rozbudowana koncepcja przedmiotowo-podmiotowa J.S. Langroda, wskazująca, że prawo administracyjne to „dział publiczno-prawnego wewnątrzno-państwowego porządku, obejmujący w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm, odnoszących się do ustroju i aktywności administracji, a w zasadzie stosowanych – względnie nadto i stanowionych – przez nią, z dwustronną mocą obowiązującą, twórczo, ale w granicach tego porządku i bezstronną kontrolą zachowania tych granic”³⁰⁷. Mamy tu do czynienia z normami dotyczącymi ustroju, zadań i kompetencji administracji publicznej, tworzącymi i wykorzystywanymi w ramach wewnętrznego porządku prawnego państwa. Nie został tu zbyt wyraźnie zaakcentowany wymiar celowościowy prawa administracyjnego, jednakże wspomniany porządek powinien niewątpliwie uwzględniać interes społeczny i interes obywateli, w tym oczywiście również ich bezpieczeństwo. W przeciwnym przypadku, taki porządek nie byłby właściwie możliwy do utrzymania na dłuższą metę poza ustrojami represyjno-totalitarnymi.

M. Jaroszyński wskazywał natomiast, że prawem administracyjnym należy nazywać całość norm prawnych, regulujących w różnym zakresie stosunki wynikające z działalności administracyjnej organów państwa, a więc z organizowania rzeczywistej i bezpośredniej realizacji zadań państwowych³⁰⁸. Zwolennikiem przedmiotowego podejścia był również J. Starościak. Podkreślał on, że prawo administracyjne to gałąź prawa, regulująca szczegółowo działalność organów państwa, która podejmowana jest w celu realizacji ustalonych w przepisach prawa zadań o charakterze organizatorskim, w swoistych formach prawnych. Najważniejszymi przepisami w ramach prawa administracyjnego mają być regulacje mogące stanowić podstawę dla rozmaitych stosunków³⁰⁹. W obu tych przypadkach, widać dość mocny akcent kładziony na funkcję organizatorską prawa

³⁰⁷ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint. Kraków 2003, s. 255.

³⁰⁸ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne: Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 33.

³⁰⁹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, 1975, s. 14-15.

administracyjnego. Jego odpowiednie stosowanie i wypełnianie norm wynikających z przepisów ma organizować życie społeczno-gospodarcze obywateli, zgodnie z zadaniami czy celami wyznaczonymi przez ustrojodawcę lub ustawodawcę. Od koncepcji organizatorskiej bardzo łatwo można przejść do pojawiających się także w doktrynie koncepcji sterujących. Określane są one przez J. Zimmermanna mianem nowych tendencji, czy nowych kierunków poszukiwań³¹⁰. E. Schmidt-Aßmann wskazuje, że prawo administracyjne powinno umożliwiać realizację idei porządku, a jednocześnie realizację założenia, że posiada ono właśnie charakter sterujący wobec społeczeństwa i państwa³¹¹. Szeroko rozumiany porządek (zarówno prawny, społeczny czy gospodarczy) ma więc być osiąganym przy pomocy norm prawnoadministracyjnych, których odpowiednie wykorzystanie przez kompetentne podmioty powinno umiejętnie sterować, czy naprowadzać obywateli na odpowiednie działania. Jak wskazuje J. Zimmermann, takie podejście do prawa administracyjnego jako do narzędzia sterującego czy wręcz narzędzia ingerującego w życie społeczne jest już dość mocno ugruntowane³¹². Koncepcję tę podziela zresztą m.in. E. Knosala. Uznaje on, że sterowanie pod postacią oddziaływania przez organy państwa na podmioty podporządkowane władztwu państwowemu, ma na celu spowodowanie odpowiedniego doboru zachowań pożądanym przez sterującego czy ewentualne powstrzymanie się od czynności niepożądanych³¹³.

Niezależnie od przytaczanej czy ostatecznie przyjmowanej przez dany przedstawicieli doktryny, konkretnej wiodącej definicji prawa administracyjnego, wykazuje ono niewątpliwie cechy niezbędne w procesie zapewniania bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa surowcowego. Oczywiście nie jest to główne zadanie prawa administracyjnego, kształtującego ogół stosunków administracyjnoprawnych na linii podmioty administrujące w imieniu państwa – podmioty administrowane. Nawet w przypadku części instrumentów omówionych poniżej, ich podstawowe

³¹⁰ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 57-59.

³¹¹ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 23.

³¹² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 58.

³¹³ E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zarys niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2006, s. 127.

przeznaczenie czy wyznaczona rola główna jest trochę inna, a tylko pośrednio czy uzupełniająco będą one wpływały na proces zapewniania bezpieczeństwa surowcowego. Jak wskazuje M. Wierzbowski w przytaczanym już wcześniej poglądzie, ingerencje o administracyjnoprawnym charakterze umożliwiają obejmowanie w szerokim zakresie, pewnego rodzaju kierownictwem państwowym, wielu obszarów życia społeczno-gospodarczego. W większości przypadków należy ocenić to nie tylko jako celowe działanie, ale wręcz konieczne z punktu widzenia społecznego czy gospodarczego³¹⁴. Charakter prawa administracyjnego predestynuje więc jego normy do kształtowania rzeczywistości. Umożliwia ono wymaganie od podmiotów administrowanych odpowiedniego zachowania, a także powstrzymywania się od niepożądanego modelu postępowania, a wszystko oczywiście na podstawie i w granicach prawa. Ustawodawca tworzy więc swoiste ramy prawnoadministracyjnej ingerencji o charakterze władczym, a szeroko rozumiana władza wykonawcza (nie tylko w literalnym rozumieniu wskazanym wprost w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³¹⁵, jak zresztą już szeroko omówiono to w poprzednim rozdziale niniejszej dysertacji), realizuje te założenia zgodnie z zasadą praworządności, w celu wypełnienia postawionych przed nią zadań publicznych. Do zadań tych niewątpliwie należy zaliczyć zapewnienie w interesie publicznym ogólnego bezpieczeństwa i bezpieczeństwa surowcowego państwa.

Ogólny charakter prawa administracyjnego czy wynikające z niego uprawnienia dla podmiotów administrujących tworzą niewątpliwie spójną całość w zakresie możliwości wiążącego reagowania na potrzeby państwa i kształtowania stosunków administracyjnoprawnych. Warto tu jednak wskazać przykładowo najistotniejsze, zdaniem autora elementy dla zapewnienia spójności, sprawności i kompleksowości działań w zakresie bezpieczeństwa surowcowego państwa. Są one szeroko wykorzystywane na co dzień przez organy administracji publicznej, na podstawie i w granicach przepisów prawa. Należy podkreślić tu przede wszystkim rolę wzajemnych, celowych powiązań w ramach aparatu administracyjnego, które ułatwiają merytoryczny i personalny wpływ na podejmowane czynności w różnych obszarach. To dzięki nim możliwe jest sprawne działanie państwa i realizacja zakładanej polityki

³¹⁴ M. Wierzbowski, *Zakres regulacji administracyjnoprawnej...*, s. 96.

³¹⁵ Art. 10 ust. 2 Konstytucji RP.

publicznej. Mowa tu oczywiście o kierownictwie, nadzorze administracyjnym i wchodzącej w jego skład kontroli administracyjnej a także o szeroko rozumianej koordynacji działań rozmaitych podmiotów administrujących. Na te elementy autor zwracał już uwagę we wstępie do niniejszej dysertacji. Stanowią one niezbędne uzupełnienie czy wręcz swoiste połączenie dla prawnoadministracyjnych instrumentów, które omówione zostały w dalszych rozdziałach pracy, a wykorzystywane są przez cały szereg podmiotów administrujących. Tylko efekt synergii może zapewnić w obszarze bezpieczeństwa surowcowego najlepsze, najszybsze i jednocześnie pożądane efekty dla całego państwa. Zasygnalizowane zostanie tu wyłącznie ich znaczenie i rola, bez poddawania ich zbędnej dla niniejszego opracowania szczegółowej analizie.

Jak wskazuje M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, pojęcia kierownictwo, nadzór, kontrola i koordynacja mogą dotyczyć zarówno stosunków występujących wewnątrz aparatu administracyjnego, jak i stosunków między aparatem administracyjnym a podmiotami administrowanymi³¹⁶. Są to pojęcia pochodzące z obszaru nauk o zarządzaniu, które niezwykle często występują w rozmaitych aktach prawnych zaliczanych do gałęzi prawa administracyjnego. Trudno jednak w polskim systemie prawnym szukać kompleksowych czy uniwersalnych definicji legalnych tych pojęć. Ustawodawca posługuje się wielokrotnie wspomnianymi terminami, uzupełniając je najczęściej o szczegółowy opis czynności czy uprawnień przysługujących danemu organowi w omawianym zakresie. Z pomocą w ich definiowaniu przychodzi oczywiście doktryna, jednak należy pamiętać, że to finalnie ustawodawca w przepisach rangi ustawowej decyduje o kreacji danego układu oddziaływania.

Kierownictwo jest najszerszą funkcją czy instytucją obrazującą uprawnienia danego organu wobec innych podmiotów. Organ kierujący jest uprawniony do wykorzystywania wszystkich środków pozwalających na oddziaływanie na podmioty kierowane, z wyłączeniem środków zakazanych przez prawo³¹⁷. Wspomniana instytucja jest charakterystyczna dla układów scentralizowanych, a więc poddanych hierarchicznemu podporządkowaniu i przy całej potencjalnej gamie jej wad, może

³¹⁶ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Główne pojęcia i konstrukcje dotyczące regulacji prawnej organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Nadzór, kontrola, koordynacja i kierownictwo*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 151.

³¹⁷ *Ibidem*, s. 152.

być przydatna do realizacji założonych celów z zakresu bezpieczeństwa państwa i dobra wspólnego. Są to obszary wymagające najczęściej spójnego i szybkiego działania na obszarze całego państwa. Możliwość wydawania wiążących poleceń, wytycznych czy szczegółowe instrukcje działania mogą być tu bardzo pomocne. Oczywiście zakładając, że kierownictwo będzie rozsądnie wykorzystywane, a nie celowo nadużywane.

Kolejna więź - nadzór administracyjny, w ramach dyscyplin działających w oparciu o prawo publiczne, należy do pojęć i konstrukcji elementarnych³¹⁸. Jak wskazuje M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, nadzór również umożliwia oddziaływanie na podmioty nadzorowane, z tą jednak różnicą wobec kierownictwa, że podmiot nadzorujący musi posiadać wyraźnie wskazane środki nadzoru³¹⁹. Przeprowadzana weryfikacja działania ma ponadto najczęściej charakter następczy, a znacznie rzadziej przyjmuje postać nadzoru prewencyjnego. Podmiot nadzorujący sprawdza więc zgodność stanu zastanego ze stanem postulowanym w pierwszym etapie, a następnie może oddziaływać na podmiot nadzorowany. Nadzór administracyjny jest sprawowany przez podmioty zaliczane do szeroko rozumianej władzy wykonawczej³²⁰, a więc podmioty najczęściej wchodzące w skład aparatu administracji rządowej. Za J. Supernatem należy uznać nadzór administracyjny za znamieny instrument funkcjonowania administracji publicznej³²¹. Nadzór weryfikacyjny daje w porównaniu z kierownictwem większą swobodę działania podmiotów sprawdzanych, bowiem nie jest oparty na wiążących wytycznych i poleceniach, wydawanych niejako podmiotom podległym. Jest on obecnie standardem w układach zdecentralizowanych i daje szansę ponownej weryfikacji podjętych decyzji. Dla jego pełnej skuteczności nadzór musi być jednak wykonywany bardzo sprawnie i szybko, aby reagować na ewentualne niepokojące zjawiska. Jak trafnie i kompleksowo wskazuje J. Jagielski, nadzór daje możliwość „podejmowania w ramach określonego układu organizacyjnego przez dany podmiot (nadzorujący) nie

³¹⁸ K. Kiczka, *Niektóre problemy prawne nadzoru administracyjnego w obszarze działalności gospodarczej*, [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006, s. 157.

³¹⁹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Główne pojęcia i konstrukcje...*, s. 151-152.

³²⁰ K. Kiczka, *Niektóre problemy prawne nadzoru...*, s. 159.

³²¹ Zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.

tylko sprawdzania i oceniania innego podmiotu (nadzorowanego), ale także stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność (stan) w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnym z przyjętymi punktami odniesienia, przy czym zakres i sposoby (środki) tej ingerencji są determinowane prawem i wyznaczane w konkretnych przypadkach przez stosowne prawne regulacje (...)”³²².

Kontrola nie pozwala natomiast na dokonywanie władczego oddziaływania, jednak powinna być uznana za jedną z najważniejszych funkcji administracji publicznej, posiadających istotne znaczenie również w obszarze bezpieczeństwa państwa. Jak zaznacza I Niżnik-Dobosz, kontrola ma dość specyficzny, ale nadal samodzielny charakter, chociażby przez wyodrębnioną nazwę, pod którą regulowana jest jako instytucja omawianego prawa administracyjnego³²³. Pozostaje ona jednak w bardzo bliskim powiązaniu z omówioną przed chwilą instytucją nadzoru. Trafnie wskazuje E. Ochendowski, że nadzór i kontrola określają podstawowe funkcje gwarantowania prawidłowej działalności administracji publicznej³²⁴ we wszystkich jej obszarach, w tym w obszarze bezpieczeństwa surowcowego. Kontrola to w najprostszym słowach „porównanie tego, co jest, z tym, co być powinno”³²⁵, a więc badanie stanu rzeczywistego w czasie przeprowadzanych czynności i zestawienie go ze wzorcem kontroli, którym jest stan postulowany, wynikający najczęściej z przepisów. Tak rozumiana kontrola jest warunkiem wstępnym, a właściwie pierwszym krokiem w rzetelnym przeprowadzeniu czynności nadzorczych. Również dobre kierownictwo nie może obyć się bez instytucji kontroli. Niezwykle istotny jest ponadto fakt, na który zwraca uwagę J. Jagielski – kontrola nie może być pojmowana jako pojedynczy czy jednostkowy akt, a powinna być traktowana jako wieloaspektowy proces, stanowiący ciąg działań, w który zaangażowany jest podmiot kontrolujący i podmiot kontrolowany³²⁶. Takie podejście wpisuje się niewątpliwie w koncepcję stałego procesu zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, o którym mowa była już na początku niniejszej pracy. Bez bieżącej kontroli, dającej

³²² J. Jagielski, *Kontrola a nadzór. Kontrola jako komponent innych funkcji*, [w:] *Kontrola administracji publicznej*, wydanie 4, Warszawa 2018, s. 45.

³²³ I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015, s. 80.

³²⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 416.

³²⁵ J. Lang, *Kontrola administracji. Charakterystyka kontroli administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne, wydanie 13 zmienione i uzupełnione*, Warszawa 2017, s. 315.

³²⁶ J. Jagielski, *Kontrola w wymiarze prawnym*, [w:] *Kontrola administracji...*, s. 39.

ewentualne sygnały i podstawy do działań nadzorczych, zapewnienie bezpieczeństwa jest po prostu niemożliwe.

Ostatnia ze wspomnianych wyżej instytucji – koordynacja, jest chyba jednym z najczęściej niedocenianych i rzadko realnie wykorzystywanych układów zależności w ramach szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Tymczasem, odpowiednio wykorzystana koordynacja może przynosić wymierne, pozytywne skutki dla całego państwa. Organ koordynujący działania innych podmiotów (niezależnie czy są to inne organy, czy podmioty pozostające poza aparatem administracyjnym), niepodporządkowanych mu organizacyjnie lub służbowo, ma dążyć do harmonizacji działalności tych jednostek³²⁷. To ujednoczenie, uspołnienienie i uporządkowanie, odbywające się przy użyciu dostępnych legalnych środków o charakterze niewładczym, powinno sprzyjać nie tylko jednolitej praktyce i wzorcom postępowania, ale także powinno pomagać w budowaniu zaufania do państwa. W obszarze bezpieczeństwa surowcowego, zwłaszcza przy omawianym w kolejnym rozdziale planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ta harmonizacja wszelkich czynności i dokumentów planistycznych jest niezwykle istotna.

Jak już wspomniano wcześniej w niniejszej części, prawo administracyjne jest niewątpliwie elementem szeroko rozumianego prawa publicznego. Słusznie wskazuje Z. Duniewska, że jedną z podstawowych różnic pomiędzy prawem administracyjnym jako elementem prawa publicznego, a np. prawem cywilnym jako elementem prawa prywatnego, jest założenie, że to pierwsze nie może i nie powinno być tworzone raz na zawsze³²⁸. Powinno ono w miarę potrzeby podlegać stosunkowo częstym zmianom, w ramach reakcji na zmieniające się warunki społeczne, gospodarcze, polityczne czy inne potencjalne bodźce i zagrożenia, na które prawo administracyjne musi na bieżąco odpowiadać³²⁹. Powinno to oczywiście odbywać się z poszanowaniem zasady pewności i stabilności prawa, a także z zachowaniem zasad zdrowego rozsądku. Niezbędna jest tu obok samego prawa administracyjnego również tak zwana administracja inteligentna, o której wspomina J. Boć – inteligentna ze względu na swoją zdolność do przystosowywania się do zmiennych warunków w

³²⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Główne pojęcia i konstrukcje...*, s. 151-152.

³²⁸ Z. Duniewska, *Wprowadzenie*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2016, s. 64.

³²⁹ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 63.

celu lepszego realizowania publicznych interesów obywateli³³⁰. Tak rozumiane i tak działające prawo administracyjne jest więc idealnym instrumentem wspierającym, a wręcz nawet gwarantującym, w imię interesu publicznego, bezpieczeństwo państwa. Zostało to również niejako uwypuklone w zaproponowanej w poprzedzającym rozdziale definicji bezpieczeństwa surowcowego. Powinno ono, zdaniem autora, być postrzegane jako proces o charakterze ciągłym, polegający na eliminacji przez organy państwa ryzyka wystąpienia niedoborów w bieżących oraz przyszłych dostawach strategicznych energetycznych i nieenergetycznych surowców mineralnych, m.in. poprzez odpowiednie wykorzystanie instrumentów o charakterze prawnym. Taka jest też rola prawa administracyjnego, które powinno reagować na zmieniające się okoliczności. Prawo jest tu podstawowym narzędziem do wykonywania wszelkich zadań publicznych nakładanych przez ustawodawcę na administrację³³¹.

Niewątpliwie dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa potrzebne jest całościowe spojrzenie ustawodawcy i podmiotów administrujących, zobrazowane zarówno w przepisach powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, aktów administracyjnych, jak i innych instrumentów zaliczanych do prawnych form działania administracji³³². Niezbędna jest decyzyjność, władczość i skuteczność w podejmowaniu wcześniej zaplanowanych i odpowiednio skoordynowanych w skali całego kraju działań. Administracja publiczna będzie bowiem racjonalnie działała, jeżeli otrzyma klarowne wytyczne, w jakich kierunkach i jakie działania powinna podejmować³³³. W końcu potrzebna jest też sprawna kontrola administracyjna, będąca podstawą do stosowania ewentualnych środków nadzoru nad interesującym nas obszarem. Wszystko to musi być powiązane z prawidłowym i pełnym wykorzystywaniem kolejnych opisanych i przeanalizowanych poniżej instrumentów. Są one oczywiście elementem rozmaitych regulacji prawnych, w zdecydowanej większości należących właśnie do obszaru prawa administracyjnego. Powiązanie to pozwala z jednej strony na prawidłowe zarządzanie sprawami publicznymi i realizację

³³⁰ J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Poznań 2004, s. 366.

³³¹ A. Panasiuk, *Racjonalny prawodawca a racjonalna administracja – uwag kilka*, [w:] D. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 2016, s. 81.

³³² R. Stankiewicz, *Kilka uwag o regulacji...*, s. 110.

³³³ A. Panasiuk, *Racjonalny prawodawca a racjonalna administracja...*, s. 83.

dobra wspólnego, w tym pożądanego bezpieczeństwa surowcowego państwa. Z drugiej zaś strony, w myśl zasad legalizmu, będzie chroniło jednostki administrowane przed nadmierną (wykraczającą poza podstawy i cel działania wynikające z prawa powszechnie obowiązującego) ingerencją organów administracji publicznej w ich prawa i obowiązki.

4 OCHRONA ŚRODOWISKA ORAZ PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE JAKO INSTRUMENTY BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest dość niepozornym, lecz jednocześnie niezwykle istotnym instrumentem, który może wspomóc lub znacząco przeszkodzić w budowaniu bezpieczeństwa surowcowego państwa. Niektórzy autorzy wskazują nawet, że dokumenty dotyczące planowania przestrzennego powinny być w polskim porządku prawnym głównym narzędziem ochrony nieeksploatowanych jeszcze, a udokumentowanych złóż kopalin³³⁴. Jak już sygnalizowano w rozdziałach poprzedzających, bezpieczeństwo surowcowe państwa musi być pojmowane i analizowane jako ciąg wielu czynności, dokonywanych na różnym etapie, w ramach prawidłowego funkcjonowania współczesnego państwa i jego gospodarki. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, obok planowania strategicznego, jest jednym z pierwszych ogniw w łańcuchu wspomnianych aktywności. W zakresie surowców pozyskiwanych w ramach źródła pierwotnego - z wydobycia krajowego, jest to instrument, którego błędne lub niewłaściwe użycie może skutecznie zaprzepaścić rozpisaną z wyprzedzeniem na wiele lat strategię surowcową państwa. Obecne działania podejmowane w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a właściwie brak praktycznie jakiegokolwiek skutecznej koordynacji w tym obszarze w skali całego kraju powodują wiele problemów. Niewypełnianie podstawowych obowiązków (w tym obowiązków nadzorczych) wynikających od wielu lat z przepisów ustawowych odnoszących się do planowania i zagospodarowania przestrzennego, wielokrotnie doprowadziło do świadomego lub przypadkowego wyłączenia z potencjalnej eksploatacji rozmaitych złóż surowców mineralnych. Dotyczyło to m.in. surowców o znaczeniu energetycznym oraz pierwiastków zaliczanych do tzw. surowców ziem rzadkich - niezwykle cennych i stale poszukiwanych na całym świecie.

³³⁴ M. Wiland, *Złóża kopalin i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, nr 91/2015, s. 228.

W niniejszym rozdziale poruszone zostaną w pierwszej kolejności kwestie wynikające z zasad ochrony środowiska i zasady zrównoważonego rozwoju, uzasadniające potrzeby eksploatacji złóż kopalin. W dalszej części przeanalizowane zostaną przepisy, dotyczące konieczności uwzględniania złóż surowców przy kształtowaniu polityki przestrzennej na szczeblu gminnym (w ramach przyjmowanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz opartych o ich ustalenia miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego), wojewódzkim (plany zagospodarowania przestrzennego województw) i przede wszystkim w przypadku rozmaitych inwestycji liniowych³³⁵ o znaczeniu ogólnokrajowym. Omówione ponadto zostanie znaczenie przesłanek bezpieczeństwa państwa i interesu publicznego w procesie uchwalania polityki przestrzennej i planów zagospodarowania przestrzennego, a także zadania jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej w zakresie przygotowywania dokumentów planistycznych, które w sposób bezpośredni lub pośredni mają wpływ na bezpieczeństwo surowcowe i gospodarcze państwa. Rozdział ten zamykać będzie analiza poważnych problemów występujących w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, które niestety mocno oddziałują na proces zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa.

³³⁵ Mowa tu przede wszystkim o inwestycjach drogowych (autostrady i drogi szybkiego ruchu), liniach przesyłowych i gazociągach, ale także o innych strategicznych inwestycjach państwowych prowadzonych najczęściej w oparciu tzw. specustawy.

4.1 OCHRONA ŚRODOWISKA I ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ JAKO INSTRUMENTY BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA

Plany dotyczące eksploatacji złóż kopalin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od rodzaju surowca mineralnego i ewentualnej metody jego wydobycia, bardzo często wiążą się ze sprzeciwem lub protestami społeczności lokalnych, w sąsiedztwie których miałyby się odbywać tzw. roboty geologiczne³³⁶ oraz następnie roboty górnicze³³⁷. Zjawisko to, posiadające udokumentowane podłoże socjologiczne i psychologiczne, znane jest na całym świecie pod postacią tzw. „Syndromu NIMBY”. Nazwa „NIMBY” jest skrótowcem, odwołującym się do angielskiego pełnego określenia - nazwy dla tego fenomenu, rozwijanym jako „*Not In My BackYard*”³³⁸. Tłumacząc to wyrażenie na język polski (w zależności od autorów analizujących to zjawisko), możemy posługiwać się jedną z następujących możliwości - „nie na moim podwórku”, „nie w moim ogródku” lub „nie w moim sąsiedztwie”. Jest to postawa niezwykle rozpowszechniona na świecie, cechująca ludzi sprzeciwiających się przeprowadzaniu konkretnych inwestycji (w tym robót górniczych) w ich najbliższej okolicy lub sąsiedztwie, nie negujących jednak jednocześnie ogólnej potrzeby ich realizacji ze względu np. na dobro i potrzeby państwa czy dobro społeczeństwa³³⁹. Dostrzegana i niekwestionowana jest więc konieczność działania, zmierzającego do realizacji projektu istotnego najczęściej z punktu widzenia bezpieczeństwa kraju i jego obywateli. Jednocześnie, nie chcemy jednak sami obserwować zmieniającego się środowiska naturalnego i prac w bezpośrednio otaczającym nas krajobrazie lokalnym³⁴⁰. Najchętniej chcielibyśmy,

³³⁶ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 11 Prawa geologicznego i górniczego, robotami geologicznymi są wszelkie czynności wykonywane w ramach prac geologicznych poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach.

³³⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 12 Prawa geologicznego i górniczego, do robót górniczych zaliczamy wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze.

³³⁸ Zgodnie z Encyklopedią Britannica, fenomen NIMBY jest kolokwializmem określającym czyjś sprzeciw odnoszący się do lokalizacji czegoś niepożądanego w jego sąsiedztwie. Określenie to zostało po raz pierwszy użyte w połowie lat 70 XX wieku w związku z protestami przeciwko planowanym budowom elektrowni atomowych w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

³³⁹ J. Hausner (red.) *Polityka surowcowa...*, s. 10.

³⁴⁰ Szerzej na temat „Syndromu NIMBY” zob. np.: Z. Łucki, W. Misiak, *Energetyka a społeczeństwo: aspekty socjologiczne*, Warszawa 2012; M. Bednarek-Szczepańska, K. Dmochowska-Dudek,

aby inwestycje te realizowane były w innej części kraju lub poza jego granicami. Zapomina się przy tym niezwykle często, zwłaszcza w przypadku wydobycia surowców mineralnych, że miejsce prowadzenia określonych robót górniczych uwarunkowane jest lokalizacją złoża kopaliny i budową geologiczną kraju, a więc czynnikami niezależnymi od woli ludzkiej.

Tymczasem, pomimo dość powszechnej, podświadomej i automatycznej klasyfikacji działań wydobywczych jako szkodliwych dla środowiska naturalnego (a przede wszystkim dla otaczającego nas krajobrazu lokalnego), należy wyraźnie zaznaczyć, że od strony ustawowej, sytuacja ta nie jest w rzeczywistości aż tak jednoznaczna, prosta i oczywista. Zgodnie z definicją legalną, zawartą w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska³⁴¹, ochrona środowiska to podejmowanie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Polegać ma ona w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego (zbliżonego do stanu pierwotnego). Z wymienionych powyżej czynności, składających się na kompleksowe działania zmierzające do ochrony otaczającego nas środowiska naturalnego, szczególną uwagę powinny zwrócić dwie rzeczy - wspomniane powyżej racjonalne kształtowanie środowiska oraz gospodarowanie jego zasobami, w powiązaniu z zasadą zrównoważonego rozwoju. Będą one kluczowe m.in. dla całości procesu zapewniania bezpieczeństwa surowcowego danego państwa, niejako wyposażonego w tzw. pierwotne źródła surowców, a więc posiadającego na swoim terytorium złoża najważniejszych dla jego funkcjonowania kopalin. Konieczne przy wykonywaniu powyższych działań będzie przede wszystkim uwzględnianie rozmaitych czynników, w tym czynników społecznych i gospodarczych, oraz występujących między nimi powiązań, aby w sposób całościowy zadbać o otaczające nas środowisko naturalne³⁴². Ze względu na zaliczenie przez prawodawcę do

Syndrom NIMNY na obszarach wiejskich w Polsce: uwarunkowania i specyfika konfliktów wokół niechcianych inwestycji, Warszawa 2016.

³⁴¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.), dalej też jako „POŚ”.

³⁴² M. Górski, *Komentarz do art. 3*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Wydanie 3, Warszawa 2019 r., SIP Legalis.

ustawowego katalogu zasobów środowiska również interesujących nas złóż kopalin, ochronę środowiska należy postrzegać również jako swoisty rodzaj instrumentu budowania i realizowania polityki surowcowej oraz bezpieczeństwa surowcowego państwa. Same regulacje Prawa geologicznego i górniczego, o których będzie mowa w kolejnych częściach i rozdziałach niniejszej pracy, powinny być analizowane przez pryzmat tego właśnie połączenia³⁴³. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 39 POŚ, środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także elementów przekształconych w wyniku działalności człowieka. W szczególności zaliczymy tu powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Racjonalne kształtowanie i gospodarowanie zasobami środowiska ma się odbywać zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jak wyraźnie wskazuje w jednym ze swych orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny, w ramach zasady zrównoważonego rozwoju dostrzegać powinniśmy nie tylko samą (niezwykle istotną) ochronę przyrody, ale również potrzebę stabilnego rozwoju społecznego czy cywilizacyjnego³⁴⁴. Zasada ta jest niezwykle istotna dla całości funkcjonowania naszego państwa i jego stałego rozwoju gospodarczego. Została ona zresztą już niejako wskazana przez ustrojodawcę na początku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako jedna z bardzo istotnych zasad ustrojowych. Co do jej roli i charakteru nie ma jednak obecnie konsensusu w doktrynie, o czym będzie jeszcze mowa poniżej. Zgodnie z przywoływanym już w niniejszej pracy art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Jest to jeden z pierwszych przepisów Konstytucji o charakterze programowym, określającym podstawowe cele stawiane przed państwem polskim³⁴⁵. Autorzy Konstytucji nieprzypadkowo nie wskazali tu jednak katalogu instrumentów niezbędnych do ich osiągnięcia. Jak się podkreśla, mamy tu bowiem do czynienia z pewnymi ostatecznymi czy finalnymi celami, które mają być brane pod

³⁴³ B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa geologicznego i górniczego*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016, s. 13.

³⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2006 r., II OSK 507/06.

³⁴⁵ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom. I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 279.

uwagę czy uwzględniane przez państwo we wszystkich aspektach działalności jego organów³⁴⁶. Jednocześnie, są one pewnego rodzaju uzasadnieniem i swoistym punktem odniesienia dla całości przepisów zawartych w obowiązującej obecnie w Polsce ustawie zasadniczej³⁴⁷.

Jak już wspomniano powyżej, charakter i rola wymienionej w art. 5 Konstytucji zasady zrównoważonego rozwoju, budzą pewnego rodzaju doktrynalne kontrowersje. Zarysowały się dotychczas w piśmiennictwie i judykaturze dwa główne, rozbieżne stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich, zasada zrównoważonego rozwoju jest traktowana jako samodzielna zasada ustrojowa³⁴⁸, mogąca stanowić odrębny czy niezależny wzorzec kontroli postępowania organów państwa w ramach ich bieżącego działania³⁴⁹. Zasady ustrojowe to bowiem takie reguły, które są naczelnymi drogowskazami, do których bezwzględnie stosować muszą się wszystkie podmioty działające w imieniu i na rzecz państwa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasady ustrojowe mają przede wszystkim przyczynić się do stałej i pełnej realizacji wymienionego w art. 1 Konstytucji „dobra wspólnego wszystkich obywateli”³⁵⁰. Jednocześnie, ich normatywna treść „jest z reguły konkretyzowana i precyzowana – przynajmniej w pewnym zakresie – w dalszych przepisach Konstytucji”³⁵¹. Powoduje to najczęściej pewnego rodzaju częściowe pokrywanie się zasad ustrojowych i bardziej konkretnych, czy bardziej szczegółowych, regulacji przewidzianych w ustawie zasadniczej. Nie do końca ma to obecnie miejsce w przypadku analizowanej tu zasady zrównoważonego rozwoju, jednak nie to jest kluczowym kontrargumentem ewentualnych oponentów. Stanowisko uznające zasadę zrównoważonego rozwoju za samodzielną zasadę ustrojową jest kwestionowane ze względu na przytoczoną już treść art. 5 Konstytucji. Z literalnej analizy przepisu wynika raczej posiłkowy, a zdaniem niektórych wręcz instrumentalny charakter tej zasady. Ma ona bowiem

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, SIP LEX

³⁴⁸ A. Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.

³⁴⁹ R. Paczuski, *Zrównoważony rozwój a stosunek polityki do prawa w świetle polskiej praktyki legislacyjnej*, [w:] K. Równy, J. Jabłoński (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, Warszawa 2002, s. 39, czy M. Bar, J. Jendrońska, *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005, s. 526.

³⁵⁰ Wyrok TK – SK 24/02 s. 13

³⁵¹ Wyrok TK – SK 24/02 s. 12

stanowić swoisty środek do osiągnięcia innego celu lub celów, bez pełnienia *de facto* samodzielnej roli zasady ustrojowej. Jednocześnie nie ma całkowitej jasności czy zasada zrównoważonego rozwoju powinna odnosić się do wszystkich celów stawianych w art. 5 Konstytucji przed Rzeczpospolitą Polską, czy tylko do celu wymienionego na samym końcu tej jednostki redakcyjnej – do zapewniania ochrony przyrody. Również w tej kwestii zdania w doktrynie są dość mocno zróżnicowane i podzielone. Dla przykładu, B. Rakoczy opowiada się za powiązaniem zrównoważonego rozwoju ze wszystkimi zadaniami wymienionymi przez ustrojodawcę w art. 5 Konstytucji³⁵², co ma oczywiście swoje ogromne walory praktyczne. Innego zdania jest natomiast L. Bosek. Po analizie obu wspomnianych możliwości, skłania się on raczej ku przyjęciu przeciwnej interpretacji. Ta ostatnia znacząco ogranicza, a raczej wprost wyklucza „możliwość stosowania tej zasady jako samodzielnego wzorca kontroli prawa m.in. w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym”³⁵³. Nie skupiając się jednak w niniejszej dysertacji na przesądzeniu o zasadności jednego z powyższych podejść konstytucyjnych, należy podkreślić, że przyjmując nawet pewnego rodzaju wariant minimalny, w obu sytuacjach interesująca nas ochrona środowiska naturalnego będzie powiązana ze wspomnianą zasadą zrównoważonego rozwoju państwa.

Naturalnym dalszym krokiem rozważań powinna być obecnie szczegółowa analiza i próba przesądzenia, jak należy rozumieć konstrukcję zrównoważonego rozwoju, wskazaną wprost przez ustrojodawcę w Konstytucji. O ile próżno szukać wskazówek w tym względzie w samej ustawie zasadniczej, z pomocą w ramach polskiego systemu prawnego może niewątpliwie przyjść definicja legalna zawarta w ustawie Prawo ochrony środowiska. Na marginesie należy jeszcze zasygnalizować, że pojęcie to pochodzi właściwie z aktów o charakterze ponadnarodowym, w tym przede wszystkim z rozmaitych raportów, deklaracji i konwencji zawartych pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych³⁵⁴. Odpowiednie odniesienia możemy znaleźć także w aktach wydawanych w ramach Unii Europejskiej, w tym w

³⁵² Zob. B. Rakoczy, *Artykuł 5 Konstytucji*, [w:] Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 19-23.

³⁵³ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5 Konstytucji...*, s. 290.

³⁵⁴ Zob. E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, nr 2/2016, s. 122-127;

przywoływanym już Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁵⁵. Na potrzeby niniejszej części dysertacji nie ma jednak potrzeby dokładnego śledzenia historii występowania, obowiązywania i ewolucji tej zasady. Zdaniem autora, z powodu ograniczonego waloru poznawczego, obecnie należy się skupić głównie na krajowym porządku prawnym.

Zgodnie z art. 3 pkt 50 POŚ, przez zrównoważony rozwój powinniśmy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń. Ustawodawca dostrzega tu więc potrzebę perspektywicznego planowania poszczególnych działań we wszystkich obszarach życia oraz realnej, pełnej i rzetelnej oceny skutków poszczególnych czynności. Wszystko to powinno zagwarantować realizację potrzeb społeczeństwa obecnie żyjącego, jak i kolejnych pokoleń w bliższej lub dalszej przyszłości. Wracając na grunt konstytucyjny, nakaz zapewniania przez państwo ochrony środowiska, przy jednoczesnym kierowaniu się zasadą zrównoważonego rozwoju, oznacza więc pewne założenie, że wszelka ingerencja człowieka w środowisko naturalne powinna następować w sposób możliwie najmniej szkodliwy dla naturalnych jego zasobów, a przy tym społeczne korzyści wypływające z podjętej ingerencji powinny przewyższać wszelki potencjalny uszczerbek³⁵⁶. Jak podkreśla P. Sarnecki, osiągnięte korzyści powinny być „co najmniej proporcjonalne, społecznie adekwatne do strat, jakie się wówczas ponosi”³⁵⁷. Podobne rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju prezentuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. wskazuje on, że „W ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie

³⁵⁵ Zob. Art. 11 i art. 191 TFUE.

³⁵⁶ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5 Konstytucji...* s. 289-290.

³⁵⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP...*, [w:], SIP LEX.

potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych, a jednocześnie nakaz stosownego ich wyważenia”³⁵⁸. Trybunał wyraźnie więc akcentuje, że obok ochrony przyrody należy też zwracać uwagę na cywilizacyjny rozwój społeczeństwa. Niezbędne jest tu m.in. odpowiedzialne korzystanie z zasobów środowiska, do których zaliczamy również złoża surowców mineralnych. Warto ponadto zaznaczyć, że zasada zrównoważonego rozwoju jest dostrzegana także przez sądownictwo administracyjne, pełniąc w jego orzecznictwie przede wszystkim swoistą rolę dyrektywy wykładni³⁵⁹. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, „(...) gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji, należy posilkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej strony zasadę tę powinny mieć również na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych, stosując zasadę zrównoważonego rozwoju”³⁶⁰.

Wspomniano już powyżej, że zgodnie z art. 3 pkt 13 POŚ, ochrona środowiska polega m.in. na gospodarowaniu zasobami środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w ramach samego pojęcia środowisko (art. 3 pkt 30 POŚ) mieszczą się interesujące nas kopaliny. Regulacje te, będące podstawą dla dalszych szczegółowych przepisów, mogą być sparafrazowana pod kątem bezpieczeństwa surowcowego państwa, przy uwzględnieniu wcześniejszych rozważań o zasadzie zrównoważonego rozwoju. Ochrona środowiska w związku z procesem zapewniania bezpieczeństwa surowcowego, polegać będzie m.in. na odpowiednim gospodarowaniu złożami kopalin, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Mówimy więc tu o takim rozsądnym korzystaniu ze złóż naturalnych, które będzie przynosiło korzyści dla społeczeństwa (większe niż potencjalne straty), poprzez uwzględnienie rozwoju społecznego i cywilizacyjnego, w tym konieczności budowy odpowiedniej infrastruktury oraz odpowiedniego wykorzystania samych

³⁵⁸ Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt.: K 23/05.

³⁵⁹ Wyrok NSA z 10 stycznia 2018 r., sygn. akt.: II OSK 356/17.

³⁶⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 marca 2009 r., sygn. akt.: II SA/GO 825/08.

surowców mineralnych. Mamy więc zgodnie z Prawem ochrony środowiska korzystać z krajowych złóż kopalin dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń, zachowując jednakże na uwadze, ich teoretycznie nieodnawialny charakter w niezwykle długiej perspektywie czasowej. Przechodząc już do bardziej konkretnych regulacji obejmujących ochronę kopalin, cechujących się jednak nadal bardzo dużą dozą ogólności, należy skupić się na analizie działu VII ustawy w ramach tytułu II – Ochrona zasobów środowiska.

Zgodnie z art. 125 POŚ, złoża kopalin podlegają ustawowej ochronie, polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Uwzględniając w tym miejscu dodatkowo obowiązek wynikający z 86 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma dbać o stan środowiska³⁶¹, należy stwierdzić, że art. 125 POŚ adresowany jest zarówno do szeroko rozumianej administracji publicznej, działającej w imieniu i na rzecz państwa, jak i do wszystkich innych podmiotów korzystających w jakikolwiek sposób ze środowiska naturalnego³⁶². Nawet jeżeli bieżące działania większości organów administracji publicznej nie mają tak naprawdę wiele lub przeważnie nic wspólnego z wydobywaniem kopalin³⁶³, co najmniej nie mogą one utrudniać ich ochrony, która ma wszak polegać na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym ich wykorzystaniu. Racjonalne gospodarowanie, jak wskazuje za słownikiem języka polskiego M. Pchałek, to przede wszystkim gospodarowanie odpowiednio zaplanowane, oparte na nowoczesnych metodach naukowych, dające dobre wyniki czy w końcu takie, które pozwala na kompleksowe wykorzystanie wydobytej kopaliny.³⁶⁴ Z kolei B. Rakoczy podkreśla, że racjonalne gospodarowanie ma polegać na wydobywaniu kopalin wyłącznie w minimalnym stopniu, niezbędnym do funkcjonowania gospodarki w sposób prawidłowy, ale jednocześnie uwzględniające potrzeby współczesnych i przyszłych pokoleń³⁶⁵. Podejście to może

³⁶¹ Art. 86 Konstytucji RP: Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

³⁶² M. Pchałek, *Komentarz do art. 125 POŚ*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydanie 3, Warszawa 2019, s. 370.

³⁶³ K. Gruszecki, *Komentarz do art. 125 POŚ*. [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019, SIP LEX.

³⁶⁴ M. Pchałek, *Komentarz do art. 125 POŚ*..., s. 370.

³⁶⁵ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 125 POŚ*, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 203.

stać jednak w sprzeczności z dyrektywą wpływającą z art. 125 POŚ i wskazującą na konieczność kompleksowego wykorzystania kopaliny. Dalej autor podkreśla również, że owa racjonalność powinna przejawiać się poprzez poszukiwanie alternatywnych źródeł³⁶⁶, które pozwolą na zastąpienie źródeł pierwotnych – naturalnych złóż surowców. Słusznie chodzi tu więc nie tylko o wąskie podejście, obejmujące same kopaliny, ale również o działania wspomagające, które przełożą się na możliwość ich racjonalnego wykorzystywania w dłuższej perspektywie czasowej.³⁶⁷ Na marginesie należy zaznaczyć, że działanie takie jest spójne z omawianymi już powyżej planami Komisji Europejskiej w zakresie powtórnego wykorzystania odzyskanego surowca. Samo kompleksowe wykorzystanie kopaliny, jak się wydaje, obejmować będzie jednak możliwie najpełniejsze wydobycie i przetworzenie kopaliny, „stosownie do ich wartości użytkowej, przy uwzględnieniu uwarunkowań technologicznych oraz wymagań wynikających z konieczności ochrony pozostałych elementów środowiska” naturalnego³⁶⁸.

Obowiązkowa ochrona złóż kopaliny wynikająca z art. 125 Prawa ochrony środowiska, dotyczyć powinna wszystkich występujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej złóż kopaliny – zarówno złóż całkowicie udokumentowanych, jak i złóż, dla których nie przygotowano jeszcze pełnej czy nawet częściowej dokumentacji geologicznej. Co jest niezwykle istotne, takie szerokie podejście interpretacyjne pozwala na zabezpieczenie zasobów poszczególnych kopaliny również dla kolejnych pokoleń. Jednocześnie zapewnia to „bezpieczeństwo surowcowe dla gospodarki krajowej i wspólnotowej”³⁶⁹, będące przecież głównym przedmiotem analizy w niniejszej dysertacji naukowej. W przypadku udokumentowanych już (ale nieeksploatowanych) złóż kopaliny, podstawowymi instrumentami ich ochrony są zasady związane z tworzeniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i tzw. własność górnicza oraz koncesjonowanie ewentualnej działalności wydobywczej (w przypadku znaczącej grupy surowców strategicznych dla krajowej gospodarki).

³⁶⁶ B. Rakoczy wspomina o alternatywnych źródłach energii, odnosząc się *de facto* tylko do kopaliny energetycznych, ale uwaga ta może być zastosowana również do kopaliny zaliczanych do kategorii surowców nieenergetycznych.

³⁶⁷ M. Pchałek, *Komentarz do art. 125 POŚ...*, s. 370.

³⁶⁸ *Ibidem*.

³⁶⁹ *Ibidem*, s. 371.

Nieudokumentowane jeszcze złoża kopalin chronione są natomiast częściowo w ramach działań podejmowanych przy tzw. poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż. Czynności te mają zmierzać przede wszystkim do stosownego ich udokumentowania, a następnie zabezpieczenia przed zabudową, w celu umożliwienia ich późniejszej ewentualnej eksploatacji³⁷⁰, poprzez wpis do wspomnianych dokumentów planistycznych. Wszystkie te instrumenty zostały szczegółowo scharakteryzowane w dalszych częściach niniejszego rozdziału, jak i w kolejnym rozdziale poświęconym regulacjom wynikającym z Prawa geologicznego i górniczego. Istotnym uzupełnieniem w ramach wspomnianego już art. 125 POŚ jest zalecenie ustawodawcy, że ochrona ma obejmować również tzw. kopaliny towarzyszące. Pojęcie to nie zostało wprawdzie zdefiniowane przez prawodawcę, ale jak przyjmuje się w doktrynie, kopaliny towarzyszące to występujące w stosunkowo niewielkiej ilości inne surowce kopalne, będące swoistym naturalnym uzupełnieniem głównej czy wiodącej kopaliny³⁷¹. Nie są one zazwyczaj przedmiotem największego zainteresowania przedsiębiorstw posiadających koncesję na prowadzenie działalności wydobywczej, chociaż mogą przynosić im również bardzo duże zyski³⁷². Wracając jednak do dyrektywy ustawodawcy, w zakresie kompleksowego wykorzystania kopalin, należy stwierdzić, że jeżeli rozpoczęto eksploatację głównego złoża kopaliny, kopaliny towarzyszące również powinny być odpowiednio wydobyte i następnie zagospodarowane. Jak zauważa B. Rakoczy, „kompleksowe wykorzystywanie kopalin oznacza także taką sytuację, gdy złożo zostanie wyeksploatowane do samego końca, a granice będą wyznaczały nie względy ekonomiczne, lecz fizyczne”³⁷³, przynajmniej w oparciu o aktualną wiedzę i dostępną technologię górnictwa.

Uzupełnieniem, rozwinięciem, a czasem nawet swoistym powtórzeniem regulacji zawartej w art. 125 POŚ, jest również kolejna jednostka redakcyjna tej ustawy – art. 126 Prawa ochrony środowiska. W odróżnieniu od szczegółowo omówionego już powyżej art. 125, mamy tu do czynienia z odmiennym adresatem.

³⁷⁰ *Ibidem* s. 371.

³⁷¹ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 125 POŚ...*, s. 203.

³⁷² Za przykład należy wskazać tu działalność KGHM, którego główne koncesje obejmują eksploatację złóż miedzi, a jednocześnie kopalinami towarzyszącymi rudzie miedzi są srebro, złoto oraz platyna.

³⁷³ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 125 POŚ...*, s. 203.

Regulacja ta nie jest bowiem skierowana m.in. do organów państwa, a obejmuje tym razem wyłącznie podmioty zajmujące się eksploatacją złóż kopalin³⁷⁴. Chodzi więc o podmioty, które najczęściej na podstawie udzielonej koncesji będą chciały czerpać, co do zasady, ekonomiczne korzyści z prowadzonej działalności wydobywczej. Zgodnie z art. 126 Prawa ochrony środowiska, eksploatację złóż kopalin prowadzić należy w sposób gospodarczo uzasadniony, przy jednoczesnym stosowaniu środków ograniczających potencjalne szkody w środowisku naturalnym oraz przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopalin. W ust. 2 omawianego przepisu, ustawodawca wyraźnie adresuje te obowiązki jednej, wymienionej już powyżej specyficznej grupie przedsiębiorców. Zaznacza, że podmiot podejmujący lub prowadzący eksploatację każdego złoża kopaliny, ma obowiązek przedsięwziąć środki, które są niezbędne zarówno do ochrony zasobów złoża (aby przeciwdziałać np. tzw. wyłączeniu lub zniszczeniu złoża), jak i do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych (a więc innych elementów środowiska naturalnego, na które może potencjalnie znacząco oddziaływać eksploatacja złoża), w miejscu i w sąsiedztwie prowadzonej eksploatacji. Istotny jest również nakaz sukcesywnego prowadzenia rekultywacji terenów poeksploatacyjnych, w tym przywracania do właściwego stanu innych elementów przyrodniczych, które ucierpiały na skutek prowadzonych działań wydobywczych. Ustawodawca, w myśl zasady zrównoważonego rozwoju, dopuszcza możliwość powstawania w środowisku naturalnym pewnej szkody (o ile społeczne korzyści wypływające z podjętej ingerencji przewyższą potencjalny uszczerbek), ale szkody te mają być przede wszystkim ograniczane, a następnie w miarę możliwości całkowicie niwelowane³⁷⁵. Bez takiego jednoznacznego stanowiska, niemożliwa byłaby eksploatacja złóż kopalin, a więc wykorzystywanie pierwotnego źródła surowców mineralnych, które w sposób znaczący i bezpośredni oddziałuje na proces zapewniania bezpieczeństwa surowcowego naszego państwa.

Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, art. 125 i 126 POŚ dostarczają nam podstawowy zbiór zasad ochrony bardzo specyficznego elementu środowiska

³⁷⁴ M. Pchałek, *Komentarz do art. 126 POŚ*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydanie 3, Warszawa 2019, s. 371-372.

³⁷⁵ *Ibidem*, s. 372.

naturalnego, jakim są kopaliny³⁷⁶. Ochrona właściwie każdego złoża kopalin musi być prowadzona w oparciu o ograniczony i nieodnawialny w dłuższej perspektywie charakter tych surowców mineralnych. Dlatego też tak ważne jest racjonalne i kompleksowe ich wykorzystywanie w krajowej gospodarce. Wskazane wyżej przepisy nie są jednak jedynymi regulacjami chroniącymi złoża kopalin. Zgodnie z art. 81 POŚ, ochrona zasobów środowiska (w tym właśnie złóż kopalin) realizowana jest na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przepisów szczególnych. Szczegółowe zasady gospodarowania złożami kopalin oraz ochrony środowiska związanej z eksploatacją złoża, określają m.in. przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Na etapie przedwydobyczym, w tym na etapie rozpoznawczym i dokumentacyjnym, ogromne znaczenie mają natomiast regulacje związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, które nie zawsze jednak spełniają w rzeczywistości swoją zakładaną rolę. Najistotniejsze dla bezpieczeństwa surowcowego instrumenty, z powyżej wspomnianych obszarów, zostaną omówione w dalszej części niniejszej pracy. Tymczasem, należy wyraźnie zaznaczyć, że przytoczone i poczynione dotychczas uwagi potwierdzają, iż ochrona środowiska, a także powiązany z nią zrównoważony rozwój, niewątpliwie powinny być zaliczane do niezwykle istotnych instrumentów bezpieczeństwa surowcowego państwa. Instrumentów, które znajdują się na samym początku wspomnianego już procesu dbałości o odpowiednie funkcjonowanie krajowej gospodarki, w oparciu o surowce mineralne. Potwierdzeniem powyższych uwag powinien być dodatkowo fakt, że właściwie od samego początku koncesjonowania działalności poszukiwawczej, rozpoznawczej i wydobywczej, kompetencje w tym obszarze należą do ministra właściwego do spraw środowiska, a nie np. do ministrów właściwych do spraw gospodarki, rozwoju czy energetyki. Dlatego też dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa, w oparciu o pierwotne źródła surowców, niebagatelne znaczenie będzie miała długofalowa, kompleksowa i rozsądnie prowadzona polityka ochrony środowiska³⁷⁷. Powinna ona być przygotowana i następnie konsekwentnie

³⁷⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 listopada 2010 r., Sygn. akt.: II SA/GI 886/10.

³⁷⁷ Zgodnie z art. 13 POŚ, polityka ochrony środowiska to zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

realizowana przez odpowiednie organy i inne podmioty zaliczane do aparatu administracyjnego państwa.

4.2 KONIECZNOŚĆ UWZGLĘDNIENIA ZŁÓŻ SUROWCÓW PRZY KSZTAŁTOWANIU POLITYKI PRZESTRZENNEJ

Jak już wspomniano w bezpośrednio poprzedzającej części, zgodnie z art. 81 POŚ, ochrona zasobów środowiska, w tym ochrona złóż kopalin, realizowana jest na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska oraz przepisów szczególnych. Ochrona ta w przypadku surowców mineralnych ma polegać na ich racjonalnym wykorzystywaniu, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przez obecne i przyszłe pokolenia. Aby złoża były jednak w ogóle możliwe do eksploatacji, ogromną uwagę należy zwracać na wszelkie działania planistyczne w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nierozważne decyzje w tym obszarze mogą przekładać się niestety na czasowe blokowanie, a nawet stałe wyłączenie możliwości użytkowania złoża. Jak wskazuje M. Wiland, wszystkie najważniejsze akty normatywne z zakresu planowania przestrzennego powinny służyć nie tylko zapewnieniu szeroko rozumianego ładu przestrzennego, ale m.in. właśnie ochronie udokumentowanych, a nieeksploatowanych jeszcze złóż kopalin³⁷⁸. O ile nie ma bowiem większego problemu w praktyce ze złożami już eksploatowanymi, gdzie w ramach wydanych decyzji administracyjnych i obowiązujących regulacji prawnych, przedsiębiorca ma jasno rozstrzygniętą swoją sytuację faktyczną i prawną, problem pojawia się najczęściej ze złożami z różnych powodów jeszcze nieeksploatowanymi. W tym drugim przypadku, z pomocą powinny przychodzić nam właśnie rozmaite dokumenty z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, mające pełnić m.in. rolę swoistego instrumentu pierwszej ochrony tzw. pierwotnych złóż kopalin³⁷⁹. Rzeczywistość jednak z różnych powodów wygląda trochę inaczej. Jak wskazywał już w 2015 r. A. Lipiński, „od ponad 35 lat istnieje obowiązek takiego ukształtowania zagospodarowania przestrzennego, które zapewnia ochronę złóż kopalin poprzez zapewnienie możliwości ich wydobywania. W praktyce jest on jednak realizowany w niezwykle skromnym zakresie i nierzadkie są sytuacje polegające na takim

³⁷⁸ M. Wiland, *Złoża kopalin i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, nr 91/2015, s. 228.

³⁷⁹ *Ibidem*, s. 227.

uksztaltowaniu wspomnianego zagospodarowania, które albo wyklucza podjęcie kopalin ze złoża, albo je znacząco utrudnia”³⁸⁰. Przepisy regulujące, jak się okazuje ten niezwykle istotny dla bezpieczeństwa surowcowego obszar znajdziemy przede wszystkim w Prawie ochrony środowiska, w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ³⁸¹ czy w akcie dedykowanym - w Prawie geologicznym i górnictwem.

Na wstępie dokonywanej tu analizy, warto sięgnąć do ostatniej ze wskazanych ustaw i przyjrzeć się na razie tylko jednemu z zamieszczonych tam przepisów. Zgodnie z art. 7 Prawa geologicznego i górnictwem, podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, gdy nie narusza ona przeznaczenia nieruchomości, które określone zostało w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku braku jednak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego terytorium, podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne, o ile nie narusza ona sposobu wykorzystywania nieruchomości, który został ustalony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach. Ustawodawca wymaga więc pełnej zgodności podejmowanych czynności z aktami planistycznymi, wydawanymi najczęściej na poziomie gminnym. Łatwo dojść więc do konkluzji, że gminy mogą przypadkowo lub celowo wpływać, a nawet blokować potencjalne wykorzystanie terenu dla potrzeb związanych z zagospodarowaniem złoża. Art. 7 jest niezwykle istotnym, ale też niekiedy problematycznym przepisem dla dbałości o bezpieczeństwo surowcowe w oparciu o złoża pierwotne kopalin. Z analizy tej regulacji w zestawieniu z art. 1 Prawa geologicznego i górnictwem wynika, że skoro ustawa ta określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności m.in. w zakresie prac geologicznych, a także wydobywania kopalin ze złóż, to, co do zasady, całość interesującej nas działalności musi być w pewien sposób zaakceptowana (a przynajmniej nie może być wyłączone) przez lokalne dokumenty planistyczne. Jak powszechnie wiadomo, eksploatacja złóż kopalin i wykorzystywanie uzyskanego surowca jest obecnie niezbędne dla zaspokojenia, przynajmniej w podstawowym

³⁸⁰ A. Lipiński, *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin...*, s. 135.

³⁸¹ Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), dalej jako: „Ustawa o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym” lub „PiZP”.

zakresie, potrzeb każdej współczesnej gospodarki³⁸². Racjonalny i świadomy realiów gospodarczych ustawodawca, nie mógłby więc pozostawić regulacji wynikającej z art. 7 PGG w polskim systemie prawnym, bez odpowiednich przepisów korespondujących z tym daleko idącym ograniczeniem o charakterze niekiedy wręcz blokującym. Skoro cała działalność wydobywcza w Polsce może być właściwie uzależniona od działania lub zaniechania organów poszczególnych gmin, również po ich stronie powinny pojawić się adekwatne obowiązki w tym zakresie, wyłączające lub znacząco ograniczające ewentualny przypadek i złą wolę. Jest to tym bardziej kluczowe, że tematyka związana z wydobywaniem surowców mineralnych należy właściwie na całym świecie do niezwykle konfliktogennych. Wynika to oczywiście w dużej mierze z nierównomiernego rozmieszczenia złóż kopalin oraz ewentualnych, znaczących zmian w środowisku naturalnym, na skutek przygotowania wydobycia, a następnie właściwej eksploatacji złoża. Sposób planowanego i realnego zagospodarowania otoczenia, znajdującego się na obszarach występowania złoża danej kopaliny lub w jego bezpośrednim sąsiedztwie, może znacząco ograniczyć lub nawet wykluczyć jej wydobycie. Najłatwiej dostrzegalne jest to na przykładzie surowców wydobywanych metodą odkrywkową, które spotykają się zresztą z najdalej idącym brakiem akceptacji społecznej. Stąd też wszelkie rozstrzygnięcia związane z uprawnieniami do eksploatacji złóż kopalin, powodują bardzo poważne konflikty społeczne, ekonomiczne, a nawet polityczne³⁸³.

Spójrzmy na regulacje korespondujące z przywołanym już art. 7 Prawa geologicznego i górniczego, będące częścią Prawa ochrony środowiska i Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 71 POŚ, zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, a więc również omówione już szczegółowo w poprzedzającej części regulacje dotyczące ochrony złóż kopalin poprzez ich eksploatację (art. 125 POŚ), stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju³⁸⁴, strategii rozwoju

³⁸² A. Lipiński, *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin...* s. 136.

³⁸³ *Ibidem*, s. 137.

³⁸⁴ Zgodnie z art. 47 ust. 2, 2a i 3, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju przyjmowana jest w drodze uchwały przez Radę Ministrów. Powinna ona uwzględniać cele i kierunki zawarte w długookresowej strategii rozwoju kraju. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej; wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie;

województw³⁸⁵, planów zagospodarowania przestrzennego województw³⁸⁶, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin³⁸⁷ oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³⁸⁸. Dokumenty wymienione przez ustawodawcę w art. 71 są kluczowymi aktami z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w polskim porządku prawnym. Przy ich przygotowaniu i uchwalaniu należy więc kierować się m.in. zasadami ochrony środowiska i omówioną już zasadą zrównoważonego rozwoju. Jak wyraźnie zaznacza M. Bar, przez wspomniane zasady ochrony środowiska powinniśmy rozumieć przede wszystkim zasady wymienione w art. 5-12 Prawa ochrony środowiska, ale również zasady wynikające z innych krajowych regulacji dotyczących ochrony środowiska i otaczającej nas przyrody, a także z aktów wydawanych przez organy Unii

rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym; rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym; obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym, o których mowa w ustawie.

³⁸⁵ Zgodnie z art. 11 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.), samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniając m.in. cele związane z kształtowaniem i utrzymaniem ładu przestrzennego, w tym cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także cele i kierunki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

³⁸⁶ Zgodnie z art. 38 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie praw, a także sporządzają audyt krajobrazowy. Zgodnie natomiast z art. 39, w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się m.in. obszary występowania udokumentowanych złóż kopaliny i udokumentowanych kompleksów składowania dwutlenku węgla. Plan uchwalany jest przez sejmik województwa (art. 42 Ustawy).

³⁸⁷ Zgodnie z art. 9 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina takim opracowaniem dysponuje. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, ale samo studium nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 12 ust. 1 studium uchwała rada gminy.

³⁸⁸ Zgodnie z art. 14 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego (art. 15), który po wykonaniu całej procedury ustawowej może być przyjęty przez radę gminy w drodze uchwały (art. 20). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego.

Europejskiej oraz konwencji międzynarodowych³⁸⁹. Kluczowe znaczenie w ramach ustawowych zasad ochrony środowiska ma tzw. zasada integracji lub zasada planowości, która została zawarta w art. 8 POŚ. Zgodnie z tą regulacją, polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Artykuł 71 POŚ należy więc uznać za rozwinięcie i realizację zasady wynikającej z art. 8, w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jak jednak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, art. 71 ust. 1 i 3 POŚ należy traktować raczej jako przepisy o charakterze postulatywnym, z których nie można wyprowadzić jednak bezpośrednio skonkretyzowanej normy, pozwalającej na ewentualne stwierdzenie nieważności dokumentów planistycznych³⁹⁰. Co warto również zaznaczyć, nakaz respektowania zasad ochrony środowiska nie ma jednak charakteru nadrzędnego czy bezwzględnego, bowiem istotny jest również zrównoważony rozwój kraju. Jak wskazuje A. Lipiński, dokumenty planistyczne mogą uwzględniać świadomą destrukcję określonych składników środowiska naturalnego, np. poprzez przeznaczenie terenu na cele eksploatacji złóż surowców mineralnych metodą odkrywkową³⁹¹. Jest to niezwykle istotne w związku z procesem zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, a także w pełni dopuszczalne w myśl omówionych już w poprzedniej części zasad ochrony złóż kopali (art. 125 POŚ).

Kwestie związane z przygotowaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zostały znacząco rozwinięte m.in. w art. 72 POŚ³⁹². Jest to niewątpliwie bardzo ważna regulacja, korespondująca z przepisami zamieszczonymi w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W art. 72 POŚ podkreślone zostały również elementy kluczowe dla bezpieczeństwa

³⁸⁹ M. Bar, *Komentarz do art. 71 POŚ*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydanie 3, Warszawa 2019 s. 185.

³⁹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt: IV SA/Wa 768/11.

³⁹¹ A. Lipiński, *Komentarz do art. 71 POŚ*, [w:], J. Jendrośka (red.) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz.*, Wrocław 2011, s. 325.

³⁹² M. Bar, *Komentarz do art. 72 POŚ*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydanie 3, Warszawa 2019 s. 187.

surowcowego państwa, wpływające na ochronę źródeł pierwotnych surowców mineralnych. Zgodnie z ust. 1 pkt. 1 i 2 wspomnianego przepisu, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, należy zapewnić warunki utrzymania równowagi przyrodniczej oraz racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, m.in. przez:

- Ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
- Uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż.

Wspomniana równowaga przyrodnicza oraz racjonalna gospodarka zasobami środowiska mają być więc kolejnymi drogowskazami, w tym przypadku dla poszczególnych gminnych organów uchwałodawczo-kontrolnych i wykonawczych, w pracy nad dokumentami planistycznymi. Jak wskazuje A. Lipiński, ewentualne pominięcie wymienionych tu przez ustawodawcę, a przez to ustawowo chronionych, wartości dotyczących m.in. złóż kopalin i ich eksploatacji, oznaczałoby naruszenie istotnych zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działanie takie może skutkować nawet ich nieważnością³⁹³. Jak podaje M. Bar, ustawowe kryteria dotyczące zawartości aktów planistycznych wskazanych w art. 71 i 72 POŚ, należy interpretować jednocześnie językowo i celowościowo, uwzględniając aksjologię i cele, którym akty planistyczne mają służyć³⁹⁴. Stanowisko to poparte jest orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2002 r., dotyczącym w tym przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, „nie można utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać „spójny” ze studium plan zagospodarowania przestrzennego.

³⁹³ A. Lipiński, *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin...*, s. 138.

³⁹⁴ M. Bar, *Komentarz do art. 71 POŚ...*, s. 185.

Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich „ogólnikowość” i „asłowność” nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium”³⁹⁵. Art. 71 i art. 72 POŚ, należy teoretycznie uznać za swoistą gwarancję uwzględniania informacji o złożach kopalin i ich obecnym oraz przyszłym wykorzystaniu. Zanim analizie podane zostaną powiązane regulacje z Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy podkreślić jeszcze jedną istotną rzecz. Na podstawie art. 72 ust. 7 POŚ, wymóg dotyczący uwzględniania obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż, dotyczy również planu zagospodarowania przestrzennego każdego województwa.

Ustawodawca, w duchu spójności i jednolitości systemu prawnego w Polsce, odzwierciedlił wymogi określone w art. 71 i 72 POŚ w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analiza przewidzianych w tym akcie instrumentów planistycznych (wymienionych już w art. 71 POŚ) zostanie przeprowadzona w oparciu o obszar ich obowiązywania - od aktów gminnych, przez akty wojewódzkie, do koncepcji krajowej. Zastosowana zostanie więc tu odwrócona pozorna hierarchia (nie są to klasyczne akty hierarchiczne, jednakże ustawodawca, założył w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, że powinna być zachowana spójność między nimi), która zdaniem autora powinna w lepszy sposób zobrazować potencjalną, a także rzeczywistą ochronę złóż kopalin.

Zgodnie z art. 9 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu określenia gminnej polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, sporządza się studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W art. 10 PiZP, wskazującym zakres merytoryczny niniejszego dokumentu, ustawodawca wyraźnie akcentuje w ust. 1 pkt. 11 i 12 potrzebę uwzględnienia w studium występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (pkt 11), a ponadto występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych (pkt 12). W zestawieniu z art. 72 POŚ, wskazującym dodatkowo na konieczność uwzględnienia

³⁹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt: II SA/Kr 608/02.

obecnej i przyszłej potrzeby eksploatacji tych złóż, powinniśmy teoretycznie uzyskać dość dobrą potencjalną ochronę złóż kopalin. Nie zawsze była to jednak ochrona bezwzględna, bowiem praktyka orzecznicza w tym zakresie potrafiła początkowo wskazywać jednak trochę inne podejście o charakterze ocennym. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, samo występowanie i określenie w ramach studium obszaru udokumentowanego złoża kopalin nie wyłącza automatycznie możliwości przeznaczenia w studium tego obszaru na inne cele. Przeznaczenie gruntu zależy bowiem według sądu przede wszystkim od rodzaju kopaliny, ale również od ewentualnej metody jej wydobycia. Przywoływane już zasady racjonalnego gospodarowania i kompleksowego wykorzystania złóż, wprowadzają swoiste ograniczenia władztwa planistycznego gminy, ale jednocześnie powinny one być interpretowane w ocenie sądu w sposób ścisły. Niedopuszczalna zdaniem WSA jest tu interpretacja rozszerzająca, niezależnie czy dotyczyłaby ona przepisów prawa materialnego, proceduralnego czy nawet zasad, którymi powinien kierować się organ gminy, zobowiązany do wprowadzenia określonych zmian do studium, w związku z ujawnieniem złoża kopaliny³⁹⁶. Jednocześnie należy też zasygnalizować jednoznaczne, niezwykle istotne i częściowo właściwie przeciwstawne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2018 r. Jego zdaniem, art. 10 ust 1 pkt 11 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może stanowić podstawy do wprowadzenia w studium całkowitego zakazu eksploatacji udokumentowanego złoża. Taki zakaz zrównywałby funkcjonalnie tereny, na których występują potwierdzone złoża kopalin, z pozostałymi terenami. Naruszałoby to więc obowiązek uwzględnienia w dokumentach planistycznych specyfiki terenu, wynikający wprost z obowiązującej ustawy³⁹⁷. Należy na marginesie dodać, że takie jawne lub nawet w pewien sposób zakamuflowane zakazy eksploatacji są niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa, mającym dbać o bezpieczeństwo swoich obywateli. Niezależnie od tego, czy nadano tym ograniczeniom postać bezpośredniej, czy nawet pośredniej ingerencji, która wywołuje *de facto* identyczne lub zbliżone skutki.

³⁹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt: IV SA/Po 574/15.

³⁹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt: II OSK 356/17.

Sporządzone, a następnie uchwalone przez radę gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z art. 9 ust. 5 nie jest aktem prawa miejscowego. Co jednak niezwykle istotne, zgodnie z ust. 4 tego przepisu, dokument ten jest wiążący dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Musi on być więc uwzględniony zarówno przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta - jako podmiot sporządzający projekt planu miejscowego, jak i następnie przez radę gminy. Ten ostatni organ, zgodnie z art. 20 ustawy, uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, po wcześniejszym stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń zamieszczonych właśnie we wspomnianym studium. Jak zauważa jednak M. Wiland, art. 15 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazujący zakres merytoryczny planu miejscowego i jego obligatoryjnego uzasadnienia, nie posługuje się wprost pojęciami dotyczącymi ochrony udokumentowanych złóż kopalin³⁹⁸. W ust. 2 pkt 7 można znaleźć co prawda odniesienie do terenów górniczych, natomiast nie znajdziemy tu ani słowa o nieeksploatowanych jeszcze złożach. Jak sygnalizuje A. Plucińska-Filipowicz i A. Kosicki, szczególnie istotne m.in. dla bezpieczeństwa surowcowego jest tu wskazanie zamieszczone w art. 15 ust. 2 pkt 3 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wynika z niego, że w każdym planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu³⁹⁹. Pogląd, dotyczący wagi tej regulacji podziela również M. Bar⁴⁰⁰ i M. Wiland⁴⁰¹. Interpretacja literalna i użyte tu przez ustawodawcę stwierdzenie „określa się” nie jest jednak zbyt precyzyjne i może niestety wprowadzać przy pobieżnej analizie w błąd⁴⁰². Jak wskazuje w jednym ze swoich wyroków Naczelny Sąd Administracyjny, „Z faktu, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego winny się znaleźć m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, w żadnym razie nie można wyciągać wniosku, iż rada gminy dysponując uprawnieniami do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu,

³⁹⁸ M. Wiland, *Złóża kopalin i ich wydobywanie...*, s. 229.

³⁹⁹ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 265-266.

⁴⁰⁰ M. Bar, *Komentarz do art. 72 POŚ...*, s.187-188.

⁴⁰¹ M. Wiland, *Złóża kopalin i ich wydobywanie...* s. 229.

⁴⁰² Tak również: Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 15*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydanie 11, Warszawa 2019, SIP Legalis.

doktrynalnie nazywanymi władztwem planistycznym, może to czynić dowolnie, nie będąc w tej mierze związana przepisami prawa materialnego, w tym ustawą o ochronie przyrody. To zaś oznacza, że rada ustalając w planie zagospodarowania przestrzennego ograniczenia w sposobie zagospodarowania terenu, w tym ze względu na wymogi, o jakich mowa w ustawie o ochronie przyrody, winna to czynić w zgodzie z jej przepisami, w sposób niebudzący wątpliwości co do istoty i zakresu tych ograniczeń⁴⁰³. Zacytowane orzeczenie odnosi się co prawda do ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁰⁴, jednakże zastosowanie analogii do Prawa ochrony środowiska i omawianego już art. 72, wydaje się być w pełni dopuszczalne i uzasadnione. Pogląd ten znajduje poparcie również w akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰⁵. W § 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁰⁶, ustalone zostały szczegółowe wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Zgodnie z ust. 3 wspomnianego przepisu, ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające m.in. z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy Prawo ochrony środowiska. W art. 72 ust 1 pkt 2, pokrótce przypominając, znajduje się nakaz zapewnienia m.in. w planach zagospodarowania przestrzennego warunków utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska m.in. poprzez uwzględnianie występowania złóż kopali oraz obecnych i przyszłych potrzeb ich eksploatacji. Po przeprowadzeniu tej wielowątkowej i dość zawiłej analizy przepisów z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego, dochodzimy ponownie do podstawowej ustawowej gwarancji ochrony

⁴⁰³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt: II OSK 131/08.

⁴⁰⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 55 ze zm.).

⁴⁰⁵ Zgodnie z art. 16 § 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosownych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.

⁴⁰⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587).

udokumentowanych złóż surowców mineralnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Pełni ona również rolę gwarancyjną w zakresie dbałości o stan bezpieczeństwa surowcowego państwa. Za swoiste uzupełnienie można jeszcze uznać wymogi określone przez ustawodawcę w art. 17 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z zawartym tam punktem nr 6, lit. a, wójt burmistrz albo prezydent miasta, po sporządzeniu projektu planu miejscowego i prognozy jego skutków finansowych, występuje o opinię o tym projekcie m.in. do właściwych organów administracji geologicznej, w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych. Na podstawie litery b, zobowiązany jest on ponadto do uzgodnienia projektu planu m.in. z właściwym organem nadzoru górniczego, w zakresie zagospodarowania ewentualnych terenów górniczych. Odpowiednie organy administracji geologicznej oraz organy nadzoru górniczego będą więc podmiotami współdziałającymi w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁰⁷, o ile oczywiście występują na danym obszarze udokumentowane złoża surowców lub przywołane obszary górnicze. Zabieg ten ma na celu „zapewnienie merytorycznego wsparcia przy rozstrzyganiu spraw wymagających specjalistycznej wiedzy lub specyficznych informacji”⁴⁰⁸, a z takimi niewątpliwie mamy do czynienia przy gospodarowaniu złożami kopalin. Samo włączenie wykwalifikowanych i profesjonalnych organów w procesy planistyczne należy również zakwalifikować jako pośredni czynnik wspierający bezpieczeństwo surowcowe państwa. Warty zaznaczenia jest ponadto fakt, że akty planistyczne powinny uwzględniać także postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego danego województwa. Już na etapie projektu studium, wójt, burmistrz albo prezydent miasta mają obowiązek przeprowadzenia z zarządem województwa stosownych uzgodnień i weryfikacji zgodności projektowanego aktu.

Zarówno regulacje dotyczące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i sporządzanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przewidują przynajmniej w teorii ochronę udokumentowanych pokładów kopalin. Można więc jednoznacznie

⁴⁰⁷ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15 PiZP...*, s. 267.

⁴⁰⁸ M. Wierzbowski, J. Piecha, M. Grzywacz, *Współdziałanie*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 153-154.

stwierdzić, że dokumenty planistyczne na poziomie gminnym powinny być zaliczane do instrumentów bezpieczeństwa surowcowego państwa, jako podstawa ochrony pierwotnych źródeł surowców mineralnych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Na szczeblu wojewódzkim, kluczowym instrumentem z zakresu planowania będzie natomiast wspomniany już plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Zgodnie z art. 38 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac, a także sporządzają audyt krajobrazowy. Podmioty te są więc w pełni odpowiedzialne za przygotowanie i spójność polityki przestrzennej na obszarze leżącym w granicach administracyjnych zarządzanego województwa. Zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt 8, w przygotowywanym planie zagospodarowania przestrzennego województwa, należy określić m.in. obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla. Ponadto, już na etapie projektu, plan powinien być spójny ze strategią rozwoju województwa, uchwalaną na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴⁰⁹. Ustawa ta w art. 11 wskazuje, że samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniając przy tym m.in. cele związane z kształtowaniem i utrzymywaniem ładu przestrzennego, w tym także cele wynikające ze średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, strategii ponadregionalnych, a także cele i kierunki wyznaczone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Brakuje w ustawie samorządowej odesłania wprost do kwestii ochrony udokumentowanych złóż surowców mineralnych. Warto jednakże podkreślić, że sama polityka rozwoju, prowadzona na podstawie przyjętej strategii rozwoju, powinna obejmować m.in. racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju (art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie województwa). Jest to więc założenie spójne z omawianym już powyżej art. 71 ust. 1 POŚ. Oba dokumenty, bezpośrednio lub pośrednio powinny przyczyniać się więc do ochrony

⁴⁰⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.).

udokumentowanych złóż surowców mineralnych, niezbędnych do prawidłowego rozwoju gospodarczego kraju. Jest to również znaczący wkład w zapewnianie bezpieczeństwa surowcowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Dokumentem planistycznym o największym zasięgu terytorialnym i największym poziomie ogólności, z którym wszystkie wymienione już akty powinny być zgodne, jest koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Uchwalana jest ona w drodze uchwały Rady Ministrów. Zgodnie z art. 47 ust. 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, koncepcja powinna określać uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia. W szczególności należy uwzględnić tu podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie, rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym, rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym, a także obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym, o których mowa w ustawie. Z wymienionych powyżej składowych, kluczowe dla ochrony surowców mineralnych powinny być przede wszystkim odpowiednie reguły i plany realizacji zasady zrównoważonego rozwoju kraju oraz wyraźne określenie i respektowanie wymagań z zakresu ochrony środowiska.

Obecnie obowiązująca Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 została przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r., a następnie opublikowana w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej – Monitor Polski 27 kwietnia 2012 r.⁴¹⁰. Ten kompleksowy i wielopłaszczyznowy dokument był przygotowywany przez ponad 5 lat⁴¹¹ przez międzyresortowy zespół urzędników i ekspertów zewnętrznych. Zgodnie z wprowadzeniem do tego liczącego prawie 240 stron opracowania (z załącznikami prawie 290 stron), koncepcja jest „najważniejszym krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju”⁴¹², stanowiącym podstawę dla całego systemu aktów

⁴¹⁰ Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r., poz. 252).

⁴¹¹ Zob. M. Rypina, *Komentarz do art. 47*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 576.

⁴¹² *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Wprowadzenie s. 5.

planistycznych w Polsce⁴¹³. Zawiera ona wiążące ustalenia i zalecenia m.in. do przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego poszczególnych województw. W rozdziale II, dotyczącym uwarunkowań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie najbliższych 20 lat, przedstawiono lakoniczną diagnozę obszaru surowcowego w Polsce. Wskazano tam, że Rzeczpospolita Polska jest nadal znaczącym producentem surowców mineralnych, pomimo faktu ograniczania wydobycia. To ostatnie spowodowane jest wyeksploatowaniem najłatwiej dostępnych złóż surowców, gwałtownie rosnącymi kosztami wydobycia oraz licznymi kolizjami z innymi elementami wynikającymi z planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, dostrzegalny jest również brak akceptacji społecznej dla metod wydobywania kruszyw budowlanych i innych kopalin, które wywołują negatywne skutki dla otaczającego nas środowiska⁴¹⁴. W rozdziale VI – Typologia obszarów funkcjonalnych, wprost wskazano na potrzebę zwiększenia ochrony złóż kopalin. Słusznie autorzy koncepcji przyjmują, że „W celu zachowania wartości użytkowych złóż kopalin mających znaczenie strategiczne dla gospodarki państwa, w tym zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju w perspektywie roku 2030 i późniejszych lat, konieczna jest delimitacja obszarów występowania strategicznych złóż kopalin i podjęcie działań w zakresie ich ochrony przed stałą zabudową i inwestycjami liniowymi oraz wprowadzenie ograniczeń co do sposobu gospodarowania na tych terenach”⁴¹⁵. Wskazane i oznaczone wyraźnie powinny być przede wszystkim obszary udokumentowanych, ale jeszcze nieeksploatowanych złóż kopalin. Kolejnym krokiem niezbędnym do podjęcia jest również zdefiniowanie czy właściwie zbudowanie katalogu działań, które mogą być podejmowane na powierzchni ziemi, do czasu rozpoczęcia potencjalnej eksploatacji konkretnego złoża. Należy przyznać rację wskazaniom autorów opracowania, że Rada Ministrów powinna również przygotować wykaz złóż kopalin o znaczeniu strategicznym dla gospodarki państwa, co *de facto* uczyniono dopiero w projekcie polityki surowcowej państwa ze stycznia 2019 r. Na podstawie takiego zestawienia,

⁴¹³ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydanie 11, Warszawa 2019, s. 369.

⁴¹⁴ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Uwarunkowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie dwudziestu lat*, s. 30.

⁴¹⁵ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Typologia obszarów funkcjonalnych*, s. 203.

województwie wraz z odpowiednimi jednostkami samorządu terytorialnego, powinni ustalić rodzaj i czas działalności, a także dopuszczalną tymczasową lub stałą zabudowę na obszarze występowania surowców mineralnych. Rezultatem powyższych działań powinny być stosowne zmiany w strategiach wojewódzkich oraz w planach zagospodarowania przestrzennego na wszystkich szczeblach⁴¹⁶.

W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 poświęcono również kilka zdań ochronie złóż kopalin energetycznych – węgla brunatnego, węgla kamiennego, gazu ziemnego i ropy naftowej, określonych przez autorów jako strategiczne zabezpieczenie energetyki systemowej⁴¹⁷ Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wskazuje się: „Nawet jeśli z powodów ekonomicznych, społecznych lub innych niektóre znane złoża surowców energetycznych pozostają nieeksploatowane, powinny być traktowane jako trwałe zasoby strategiczne szczególnego rodzaju, który musi podlegać szczególnej ochronie prawnej przed różnego typu działalnością człowieka, w tym zwłaszcza inwestycyjną (osadnictwo, budowa infrastruktury transportowej)”⁴¹⁸. Pojawia się również niezwykle istotny postulat sporządzenia wykazu złóż energetycznych, strategicznych z punktu widzenia Rzeczypospolitej Polskiej, wraz z określeniem stopnia i form potrzebnej ochrony terenów złoża. O potrzebie zabezpieczenia cennych gospodarczo złóż kopalin i zwiększenia wykorzystania surowców wtórnych wspomniano również w rozdziale V Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 – Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, jednak do przedstawionych tam słusznych spostrzeżeń i ogólnej diagnozy wrócimy w kolejnej części niniejszego rozdziału dysertacji.

Wszystkie powyższe uwagi i wskazania powinny być jak najszybciej uwzględnione w lokalnych strategiach i politykach przestrzennych, a następnie odzwierciedlone w przyjmowanych i przede wszystkim aktualizowanych planach zagospodarowania przestrzennego. Wspierają one niewątpliwie bezpieczeństwo surowcowe państwa i zasługują na pełne wdrożenie. Na zakończenie rozważań o koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju należy dodać, że do zadań ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego

⁴¹⁶ *Ibidem*.

⁴¹⁷ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, s. 153.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

oraz mieszkalnictwa, należy koordynacja zgodności planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju⁴¹⁹. Jest to niewątpliwie wyraz zasady hierarchizacji planowania, o której wspomina M. Rypina⁴²⁰, ale i kolejny aspekt wspierający analizowane bezpieczeństwo surowcowe państwa. Dokumenty planistyczne, obejmujące mniejsze obszary państwa, cechujące się dużo większą precyzją i drobiazgowością, muszą być zgodne z aktami przyjętymi na wyższym szczeblu, wyznaczającymi najczęściej kierunki i cele w obszarze planowania (w tym w zakresie ochrony złóż kopalin). Przeciwdziałać ma to tym samym pogłębianiu i utrwalaniu się bałaganu planistycznego w Polsce, a pośrednio wpływa także na bezpieczeństwo surowcowe.

Jak wskazuje ustawodawca w art. 81 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, szczegółowe zasady gospodarowania złożem kopaliny i związanej z eksploatacją złoża ochrony środowiska, określają przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Powróćmy więc po analizie przepisów Prawa ochrony środowiska i Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do wskazanych tam uregulowań. Ustawodawca w art. 7 PGG, przywołanym i omówionym już na początku tej części, jednoznacznie wskazuje, że podejmowanie i wykonywanie m.in. wszelkiej działalności poszukiwawczo-wydobywczej w obszarze surowcowym jest dozwolone tylko w przypadku, gdy nie narusza to przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub wyjątkowo w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Swoistym uzupełnieniem tej regulacji i domknięciem pewnego rodzaju ogólnej klamry w zakresie ochrony złóż kopalin w dokumentach planistycznych są art. 95 i 96 PGG, zamieszczone w dziale V – Prace geologiczne, rozdziale 2, dotyczącym dokumentacji geologicznej i informacji geologicznej. Zgodnie z art. 95 ust. 1, udokumentowane złoża kopaliny, w celu jego ochrony, ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Ochrona ta, jak wskazują A. Lipiński i R. Mikosz ma na celu przeciwdziałanie zagospodarowaniu miejsc występowania kopalin w sposób

⁴¹⁹ Zob. art. 46 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴²⁰ Zob. M. Rypina, *Komentarz do art. 47 PiZP...*, s. 576.

wyłączający ich przyszłą eksploatację, przy jednoczesnym braku rzeczywistego obowiązku ukształtowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w sposób umożliwiający wydobycie kopaliny⁴²¹. Pewne problemy interpretacyjne może powodować użyty przez ustawodawcę zwrot „ujawnia się”, na co zwraca uwagę m.in. M. Wiland. Jego zdaniem, efektem ujawniania jest wyłącznie podanie informacji, że na obszarze objętym dokumentem planistycznym występuje udokumentowane złożo kopalin, bez żadnych dalszych wymagań⁴²². Problem ten dostrzegł również Wojewódzki Sąd Administracyjny, ale podkreślił on także inną bardzo istotną kwestię. W wyroku z dnia 5 marca 2007 r. (wydanym w oparciu jeszcze o poprzednio obowiązującą ustawę, jednak ze względu na tożsamość przepisów nadal zachowującym aktualność) WSA stwierdza, że plany zagospodarowania przestrzennego nie mają za zadanie powielać dokumentacji geologicznej, jednak powinny zapewniać, by przyszła ewentualna eksploatacja nie została na danym obszarze wykluczona⁴²³. Norma prawna wywodzona z przepisu zamieszczonego w art. 95 ust. 1 wywołuje *de facto* identyczne skutki jak szeroko komentowane już art. 71 i 72 POŚ, czy regulacje Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stanowi więc ona na pierwszy rzut oka pewnego rodzaju powtórzenie, czy superfluum ustawowe. Ustawodawca poszedł jednak w stosunku do omawianych już wcześniej regulacji o krok dalej, uzupełniając ten przepis o kolejne postanowienia. Dla pełnej skuteczności art. 95 ust. 1, ogromne znaczenie mają kolejne ustępy i art. 96 PGG. Dotyczą one m.in. obowiązku realnej aktualizacji dokumentów, funkcjonujących już w obrocie prawnym. Zgodnie z art. 95 ust. 2 i 3, w terminie 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej⁴²⁴ przez właściwy organ administracji geologicznej,

⁴²¹ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 237.

⁴²² M. Wiland, *Złoża kopalin i ich wydobywanie...*, s. 230.

⁴²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2007 r., sygn. akt. VI SA/Wa 113/06.

⁴²⁴ Zgodnie z art. 88 i 89 Prawa geologicznego i górniczego, dokumentację geologiczną złoża kopaliny sporządza się w celu określenia jego granic, zasobów geologicznych, warunków występowania oraz określenia możliwości wydobycia kopaliny ze złoża. Jest ona wynikiem przeprowadzonych prac geologicznych, wraz z ich interpretacją, określeniem stopnia zamierzonego celu i uzasadnieniem. Określa ona w szczególności: rodzaj, ilość i jakość kopaliny, w tym przez przedstawienie informacji dotyczących kopalin towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych oraz występujących w złożu substancji szkodliwych dla środowiska, a także kategorię rozpoznania złoża; położenie złoża, jego budowę geologiczną, formę i granice; elementy środowiska otaczającego złożo; hydrologiczne i inne geologiczno-górnicze warunki występowania złoża; stan zagospodarowania powierzchni w rejonie udokumentowanego złoża oraz graniczne wartości parametrów definiujących złożo i jego granice.

obowiązkowo wprowadza się obszar udokumentowanego złoża kopaliny do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W przypadku złóż węglowodorów, termin ten został skrócony i wynosi tylko 6 miesięcy od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża. Wprowadzone zostały więc w powszechnie obowiązującym prawie terminy graniczne, które powinny być dochowywane przez gminne organy planistyczne w całej Polsce. Warto jednak zaznaczyć, że terminy te dotyczą aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a nie uchwalonego już miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego obowiązującym aktem prawa miejscowego. Oczywiście, co wynika jasno z wcześniejszych rozważań, również i w pozostałych aktach stosowne informacje powinny się w pewnej dłuższej perspektywie czasowej znaleźć⁴²⁵. Jak zaznacza H. Schwartz, w celu umożliwienia skutecznej i terminowej realizacji obowiązków wynikających z art. 95 ust. 2 i 3, ustawodawca postanowił, że kopie decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną będą doręczane również m.in. organom wykonawczym gminy i wojewodom, na których obszarze działania znajduje się udokumentowane złożo⁴²⁶. Uregulowane to zostało w art. 94 PGG, przez co organy gminy jednocześnie zyskują informacje o udokumentowanym złożu kopaliny oraz rozpoczęciu biegu stosownego terminu (w zależności od rodzaju kopaliny) na zaktualizowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁴²⁷. Nie mogą one więc skutecznie powoływać się na ewentualną niewiedzę o udokumentowanych złożach kopalin.

Kolejnym uzupełnieniem i wzmocnieniem obowiązków określonych w art. 95 PGG jest art. 96. Wskazuje on organom gminy możliwe konsekwencje niedochowania terminów na aktualizację studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ze względu na znaczenie ochrony złóż kopalin dla gospodarki krajowej, ustawodawca upoważnił wojewodę w przypadku bezczynności organów gminy, do wydania aktu nadzoru w formie zarządzania zastępczego. Jak podkreśla A. Matan, „zarządzenie zastępcze ma w zasadzie znamiona aktu

⁴²⁵ G. Klimek, *Komentarz do art. 95 PGG*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 490.

⁴²⁶ H. Schwartz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz, t. 1*, Wrocław 2012, s. 490.

⁴²⁷ G. Klimek, *Komentarz do art. 95 PGG...*, s. 489-490.

deklaratoryjnego, nie tworzy ono nowego stanu prawnego, jedynie stwierdza zaistnienie takiego stanu prawnego w związku z realizacją stanu faktycznego określonego w hipotezie normy prawnej, której dyspozycja skutki takie z owym stanem faktycznym wiąże”⁴²⁸. Zgodnie z art. 96 PGG, po upływie terminu określonego w art. 95 ust 2 (2 lata od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej), wojewoda wprowadza obszar udokumentowanego złoża kopaliny do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W przypadku udokumentowanych złóż węglowodorów, ze względu na kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym państwa, przedstawiciel Rady Ministrów w terenie ma tylko 6 miesięcy na wydanie zarządzenia zastępczego od momentu upłynięcia pierwotnego 6-miesięcznego terminu po zatwierdzeniu dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża. Tak przeprowadzona zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wywołuje takie same skutki prawne, jak ten sam akt prawa wewnętrznego, przyjęty samodzielnie przez radę gminy w drodze uchwały. W przypadku ewentualnego opóźnienia w wydaniu zarządzenia zastępczego w zakresie udokumentowanego złoża węglowodorów, na podstawie art. 96 ust. 4, wojewoda może być ukarany finansowo karą w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Niezrozumiałe jest jednak ograniczenie tego środka dyscyplinującego wobec wojewody, wyłącznie do złóż węglowodorów, o czym mowa będzie jeszcze w kolejnej części niniejszego rozdziału.

Nasuwa się jeszcze naturalnie dodatkowe pytanie, co ze złożami udokumentowanymi w przeszłości, do których zastosowania nie znalazły art. 95 i 96. Jest to szczególnie ważne, bowiem obecnie obowiązująca ustawa – Prawo geologiczne i górnicze jest stosunkowo nową regulacją, a najszersze badania geologiczne przeprowadzono na terytorium polski w okresie PRL-u. Prawo geologiczne i górnicze zostało uchwalone 9 czerwca 2011 r. i weszło w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Ustawodawca w przepisach przejściowych i końcowych zawarł jednak odpowiedź na to pytanie. Zgodnie z art. 208 ust. 1 PGG, obszary złóż kopalin, dla których właściwy organ administracji geologicznej przyjął dokumentację geologiczną bez zastrzeżeń przed dniem wejścia w życie PGG, a które jednocześnie

⁴²⁸ A. Matan, *Komentarz do art. 98a*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 956.

nie zostały wprowadzone do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, powinny być wprowadzone do studium w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy. W przypadku braku realizacji dyspozycji normy wynikającej z ust. 1 we wskazanym terminie, obowiązek ten przeszedł na właściwych wojewodów, którzy powinni wprowadzić udokumentowany obszar kopalni w formie zarządzenia zastępczego. Ze względu na ponad 8 lat, które minęły od dnia wejścia w życie obecnego Prawa geologicznego i górniczego, wszystkie złoża kopalni, udokumentowane przed 1 stycznia 2012 r. powinny być już teoretycznie uwzględnione w odpowiednich studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego poszczególnych gmin.

Na marginesie warto zaznaczyć, że omówiona tu ochrona wynikająca z art. 95, 96 i 208 PGG dotyczy wyłącznie udokumentowanych i jednocześnie nieeksploatowanych złóż kopalni. W przypadku funkcjonujących już obszarów górniczych, zastosowanie znajdzie art. 104 ust. 1 PGG⁴²⁹. Zgodnie ze wskazanym przepisem, obszary i tereny górnicze uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Mamy tu jednak do czynienia z zupełnie inną sytuacją niż w przypadku udokumentowanych i jednocześnie nieeksploatowanych złóż kopalni, bowiem obszary górnicze chronione są również w związku z wydaną koncesją i ustanowionym użytkowaniem górniczym.

Mając na uwadze całość powyższej analizy, niewątpliwie należy zaliczyć odpowiedzialne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne do instrumentów zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Przepisy Prawa ochrony środowiska, Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i w końcu regulacje Prawa geologicznego i górniczego, wydają się tworzyć spójny i kompletny system ochrony nieeksploatowanych złóż kopalni w Polsce. Ustawodawca, pomimo pewnego chaosu legislacyjnego i kilkukrotnych powtórzeń, dopełnił ostatecznie w przepisach ostatniej ze wspomnianych ustaw instrumentarium, tworząc tym samym realne możliwości oddziaływania na organy gminy, jako podstawowe organy planistyczne w Polsce. Obowiązek zapewnienia pewnego rodzaju zgodności hierarchicznej pomiędzy koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, strategią

⁴²⁹ G. Klimek, *Komentarz do art. 95 PGG...*, s. 487.

rozwoju województw, planami zagospodarowania przestrzennego województw, studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w połączeniu z obowiązkiem ujawniania udokumentowanych złóż surowców mineralnych w gminnych studiach planistycznych, a także uprawnieniami nadzorczymi wojewodów do wydawania zarządzeń zastępczych w tym obszarze oraz ograniczenia czasowe na aktualizację studiów, powinny gwarantować pełną ochronę przed zablokowaniem lub trwałym wyłączeniem ich eksploatacji. Wszystko to w teorii przekłada się na wspomniane bezpieczeństwo surowcowe w Rzeczypospolitej Polskiej. Pozostaje tylko w pełni realizować obowiązujące obecnie przepisy prawa, z czym niestety występują w praktyce pewne problemy.

4.3 PROBLEMY W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI PRZESTRZENNEJ JAKO ZAGROŻENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA

Wskazane i przeanalizowane w poprzedniej części regulacje prawne, bezpośrednio lub pośrednio odnoszące się do planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce, powinny tworzyć spójny, kompleksowy i skuteczny system ochrony udokumentowanych, a jeszcze nieeksploatowanych złóż kopalin. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie gminnej polityki przestrzennej, w tym przede wszystkim uchwalanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. W art. 3 ust. 3 ustawodawca przypisał natomiast kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie (w tym przede wszystkim uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa) do zadań samorządu województwa. Mamy tu więc do czynienia z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego, które zgodnie z art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, są zadaniami służącymi zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Samorząd terytorialny jako jedna z podstawowych form decentralizacji administracji publicznej⁴³⁰ (w myśl utrwalonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji zasady decentralizacji), zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Teoretycznie więc, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Istotą samorządu terytorialnego jest to, że pewne dziedziny spraw, wydzielonych z zakresu władzy państwa, powierza się tym wspólnotom do samodzielnego rozwiązywania. Zadania, które przypadają organom samorządu, stanowią część zadań administracji publicznej i są realizowane przez organy samorządowe podporządkowane wspólnocie i reprezentujące jej interesy”.⁴³¹ Nie wszystkie jednak zadania mogą być realizowane wyłącznie w oparciu o lokalne

⁴³⁰ Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, M. Grzywacz, *Samorząd*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 158-162.

⁴³¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1999 r., sygn. akt: TS 104/99.

poglądy, zapatrywania, interesy, lub wyłącznie w celu uniknięcia konfliktów społecznych, co często może mieć miejsce w przypadku konieczności uwzględnienia i ochrony w dokumentach planistycznych złóż kopalin. Przede wszystkim, zadanie te nie mogą być realizowane w oderwaniu od wiążących przepisów prawa powszechnie obowiązującego i wyrażonego w nim interesu państwa, rozumianego jako interes zbiorowy wszystkich obywateli. Nad odpowiednim wykonywaniem zadań i realizacją kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym organów gminnych i wojewódzkich w zakresie sporządzania dokumentów planistycznych, czuwa m.in. właściwy miejscowo wojewoda. Sprawowany tu nadzór weryfikacyjny, o którym częściowo była już mowa kilka stron wcześniej, przy instrumentach przysługujących wojewodzie na podstawie Prawa geologicznego i górniczego, swoją podstawę znajduje tak naprawdę w ustawach samorządowych – w ustawie o samorządzie gminnym⁴³² i ustawie o samorządzie województwa. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy Prawo geologiczne i górnicze *de facto* w pewien sposób powtarzają uprawnienia i obowiązki nadzorcze wynikające z powyższych regulacji, na co m.in. wskazuje Z. Niewiadomski⁴³³. Zwraca on jednak jednocześnie uwagę na fakt, że ocena uchwał obejmujących studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, czy plany zagospodarowania przestrzennego województw, powinna w szczególności obejmować zgodność przeprowadzonych procedur planistycznych z przepisami szczególnymi – w naszym przypadku, przede wszystkim wynikającymi zarówno z Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i z Prawa ochrony środowiska. Niestety kwestia uwzględnienia, a przez to ochrony udokumentowanych złóż kopalin w dokumentach planistycznych, jest tylko jedną z wielu obowiązkowych składowych wymienionych w ustawie, a więc jednocześnie jedną z wielu rzeczy kontrolowanych przez wojewodę w ramach ustalonego wzorca. Najprawdopodobniej, ze względu na często występujący brak akceptacji w społecznościach lokalnych na prowadzenie działalności wydobywczej w

⁴³² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).

⁴³³ Zob. Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 20*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydanie 11, Warszawa 2019, SIP Legalis.

ich bezpośrednim sąsiedztwie⁴³⁴, kwestie surowcowe są jednak wielokrotnie lekceważone lub celowo deprecjonowane przez organy samorządowe. Dodatkowo, dość niewydolny, a czasami nawet merytorycznie nieprzygotowany aparat pomocniczy wojewody, badający setki rozmaitych uchwał samorządowych w ramach przeprowadzanego nadzoru, nie zawsze jest w stanie przeprowadzić szybką, kompleksową i skuteczną analizę. Skutkiem czego, mamy do czynienia z wieloma dokumentami planistycznymi w obrocie prawnym, które nie spełniają wszystkich wymogów ustawowych. Dodatkowe elementy nadzoru, wraz z pewnymi ramami czasowymi oraz środkami dyscyplinującymi samego wojewodę, ustawodawca zawarł w Prawie geologicznym i górniczym. Zostały one już przedstawione i przeanalizowane pod koniec poprzedniej części. Mają one na celu wzmocnienie weryfikacji wojewody oraz rozszerzenie obowiązku uwzględnienia nowych, udokumentowanych złóż surowców również na przyjęte już studia planistyczne. Niestety jednak zarysowany system nadzoru w praktyce nie jest do końca skuteczny.

Już w 2011 r. w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w rozdziale V – Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju⁴³⁵, wskazano, że „dotychczasowe formy i metody ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym nie są wystarczające dla rozwiązywania konfliktu interesów dotyczących zagospodarowania powierzchni nad złożem, zarządzania współwystępującymi zasobami środowiska podlegającymi ochronie i zabezpieczenia możliwości eksploatacji złóż, niezależnie od stopnia rozpoznania złoża”⁴³⁶. Pomimo wykazania szeregu kluczowych celów w tym obszarze w KPZK 2030, nie są one jednak w pełni realizowane. Jako główne niezbędne działania, wskazano w dokumencie m.in. potrzebę wzmocnienia ochrony złóż kopalin o charakterze prawnym i planistycznym, pozwalającej na ich wykorzystanie w oparciu o realną wartość użytkową. Ewentualne wydobywanie miałyby się odbywać zgodnie z wcześniej sporządzonymi tzw. planami eksploatacji złóż kopalin, przygotowywanymi cyklicznie przez ministra właściwego

⁴³⁴ K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski w zakresie kopalin nieenergetycznych*, [w:] *Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego*, nr 452, 2012 r., s. 55.

⁴³⁵ Cel nr 4 – *Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski*, Obszar 4.7 – *Zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż kopalin i zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych*.

⁴³⁶ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż kopalin i zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych*, s. 132.

do spraw gospodarki. Plany miałyby uwzględniać zarówno potrzeby związane z rozwojem kraju w krótko i długookresowej perspektywie, jak i konieczność zachowania dla przyszłych pokoleń środowiska naturalnego, w potencjalnie najmniej przekształconej formie. Swoiste programy eksploatacji powinny pozwolić na optymalne zarządzanie powierzchnią nieruchomości gruntowej, a także na gospodarowanie złożami związanymi z i oderwanymi od własności nieruchomości. Zmniejszyłoby to zakres i częstotliwość występowania potencjalnych konfliktów społecznych, przy jednoczesnym wzmocnieniu ochrony interesów strategicznych państwa w obszarze gospodarczym oraz interesów lokalnych wspólnot samorządowych. Plany miałyby ponadto stanowić podstawę do późniejszego wydawania decyzji koncesyjnych na eksploatację konkretnego złoża, po przeprowadzeniu szczegółowej procedury uzgodnieniowej przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, tereny mogące zostać potencjalnie w przyszłości objęte koncesją, powinny być bezwzględnie ujęte w dokumentach planistycznych na wszystkich szczeblach (gminnym, wojewódzkim i krajowym). Umożliwiłoby to stworzenie pewnego rodzaju rezerwy planistycznej, osadzonej w wyraźnie określonym horyzoncie czasowym, wynikającym ze zintegrowanej strategii rozwoju danego województwa. Tworzona ona powinna być przez organy samorządu terytorialnego, w porozumieniu z organami naczelnymi – w tym przede wszystkim z ministrem właściwymi do spraw gospodarki oraz ministrem właściwym do spraw środowiska⁴³⁷. Pozwoliłoby to nie tylko na kompleksowość przygotowanych rozwiązań, ale przede wszystkim na spójność treściową w ramach wszystkich dokumentów planistycznych⁴³⁸. Jak wskazuje A. Lipiński, prawdziwy problem z ochroną złóż kopalin w Polsce sprowadza się w rzeczywistości do konieczności takiego ukształtowania regulacji prawnych, które realnie zapewnią możliwość wydawania aktów administracyjnych, niezbędnych do prowadzenia eksploatacji złóż surowców mineralnych w rozsądnym i przewidywalnym czasie. Powinno to wpłynąć przede wszystkim pozytywnie na krajowe możliwości zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, obejmującego również niezwykle istotne bezpieczeństwo energetyczne⁴³⁹. Ponadto,

⁴³⁷ *Ibidem*, s. 132-133.

⁴³⁸ M. Wiland, *Złóża kopalin i ich wydobywanie...*, s. 231.

⁴³⁹ A. Lipiński, *Niektóre problemy ochrony złóż...*, s. 136-137.

powinno to stanowić zachętę dla potencjalnych inwestorów w sektorze geologiczno-górnictwem w Polsce. Podobnie jednak jak w przypadku omówionych powyżej procedur ustawowych, konieczna jest tu rzetelna i kompleksowa realizacja wskazanych w koncepcji założeń. Niestety w obu sytuacjach możemy wskazać na liczne niedociągnięcia, problemy i zmarnowany czas.

W roku 2017, w celu sprawdzenia, czy gospodarka zasobami kopalin w Rzeczypospolitej Polskiej jest prowadzona zgodnie ze strategicznymi celami zrównoważonego rozwoju Kraju, Najwyższa Izba Kontroli wszczęła z własnej inicjatywy kompleksową kontrolę w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju, Ministerstwie Energii, Ministerstwie Środowiska, Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym, a także w 19 urzędach gmin na terenie całej Polski. Podjęta weryfikacja dotyczyła rozpoznania i oceny dostępności surowców na terenie naszego kraju, a przesłankami do jej przeprowadzenia były m.in. brak opracowanej polityki surowcowej państwa, a także stosunkowo niski poziom zagospodarowania występujących (rozpoznanych już) w naszym kraju złóż kopalin⁴⁴⁰. Jednym z rezultatów przeprowadzonych czynności kontrolnych jest publikacja oficjalnej informacji o wynikach kontroli, zatwierdzonej w kwietniu 2018 r. i zatytułowanej: „Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych”. Już we wprowadzeniu do raportu, w celu podkreślenia skali zaobserwowanego problemu, wskazano, że na 13 767 zidentyfikowanych w Polsce złóż kopalin (na koniec 2016 r.)⁴⁴¹, tylko 5076 zostało zagospodarowanych, co stanowi 37% całości. Dla porównania, zgodnie z Bilansem Zasobów Złóż Kopalin w Polsce wg stanu na 31 grudnia 2018 r.⁴⁴², na 14 135 udokumentowanych złóż kopalin, tylko 5044 złoża były zagospodarowane, co stanowi 35 % całości⁴⁴³. Procentowy i liczbowy spadek złóż zagospodarowanych wynika oczywiście z jednej strony ze

⁴⁴⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli – Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych*, Warszawa, kwiecień 2018, s. 5, (dostępna na stronie NIK: https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kgp~p_17_015_201706050751281496649088~01,typ,kk.pdf, dostęp: 20-12-2019 r.).

⁴⁴¹ M. Szuflicki, A. Malon, M. Tymiński (red.), *Bilans Zasobów Złóż Kopalin w Polsce wg stanu na 31 grudnia 2016 r.*, Warszawa, czerwiec 2017.

⁴⁴² M. Szuflicki, A. Malon, M. Tymiński (red.), *Bilans Zasobów Złóż Kopalin w Polsce wg stanu na 31 grudnia 2018 r.*, Warszawa, lipiec 2019.

⁴⁴³ Wyciągnięcie własne na podstawie tabel, zamieszczonych na stronach 8-9 Bilansu Zasobów złóż Kopalin w Polsce wg stanu na 31 grudnia 2018 r. We wstępie do publikacji wskazano błędną informację o 14 035 udokumentowanych złożach.

zwiększenia się liczby złóż udokumentowanych (o 368 złóż), a z drugiej strony ze zmniejszenia się liczby złóż eksploatowanych (w ogólnym rozrachunku o 32 złoża wyczerpane lub z zakończoną eksploatacją). Z oceny ogólnej Najwyższej Izby Kontroli wynika, że mamy do czynienia w ostatnich latach z licznymi, poważnymi problemami w obszarze surowcowym. Organy administracji rządowej w sposób nierzetelny realizowały założenia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, dopuszczając się wieloletnich zaniechań i przewlekłości w podjętych czynnościach. Nie wykonywano również zadań wynikających z innych strategicznych dokumentów rządowych, a ponadto nierzetelnie realizowano nałożone na gminne organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązki, w zakresie uwzględniania w aktach planowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopalin. W tym obszarze zawiódł również nadzór właściwych wojewodów. Jak wykazali kontrolerzy naczelnego organu kontroli państwowej⁴⁴⁴, w zakresie realizacji KPZK 2030, ministrowie właściwi do spraw środowiska oraz gospodarki nie opracowali kompleksowego wykazu złóż kopalin o znaczeniu strategicznym dla krajowej gospodarki, w tym wykazu złóż kopalin energetycznych⁴⁴⁵. Przełożyło się to na niemożliwość sformułowania szczegółowych wytycznych, określających formy, stopień i zakres ochrony kluczowych obszarów, na których zidentyfikowano i udokumentowano złoża kopalin.

Minister właściwy do spraw energii nie opracował natomiast przywołanych powyżej planów eksploatacji złóż kopalin, które powinny uwzględniać potrzeby bieżącego, jak i przyszłego rozwoju gospodarczego kraju, a także potrzebę ochrony środowiska naturalnego dla kolejnych pokoleń. Największe problemy w tym obszarze dotyczyły złóż węglowodorów, siarki, węgla brunatnego, węgla kamiennego, soli potasowej, soli kamiennej oraz soli potasowo-magnezowej. Powyższe zaniechania nie pozwoliły m.in. na przygotowanie przez Ministra Środowiska spójnej polityki koncesyjnej (o czym będzie jeszcze mowa w kolejnym rozdziale, w części dotyczącej koncesji), określającej podstawowe krajowe cele w zakresie eksploatacji złóż. Nie wspominając

⁴⁴⁴ Przep.: Zgodnie z art. 202 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej.

⁴⁴⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli – Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych...*, s. 8.

już o nieprzyjęciu kompleksowej polityki surowcowej państwa, ze względu na przedłużające się prace zespołu międzyresortowego⁴⁴⁶.

W trzynastu na dziewiętnaście poddanych weryfikacji NIK-u gminach, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokumentów planistycznych⁴⁴⁷. Organy gminy przede wszystkim nie realizowały lub nieprawidłowo realizowały swoje ustawowe obowiązki uwzględniania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, udokumentowanych złóż kopalin. Obowiązki te wynikały zarówno z Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i z Prawa ochrony środowiska czy Prawa geologicznego i górniczego. W dokumentach planistycznych nie wskazywano kierunków zagospodarowania części złóż, w tym złóż obejmujących kluczowe dla gospodarki surowce strategiczne, o znaczeniu energetycznym. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, uniemożliwiało to właściwie realne kształtowanie polityki zrównoważonego rozwoju (zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju), a w związku z tym, „faktyczne działania, dotyczące zagospodarowania obszarów, na których występują złoża kopalin, były podejmowane bez przejrzystych reguł”⁴⁴⁸. Stwarzało to rzeczywiste ryzyko utraty możliwości eksploatacji w przyszłości określonych złóż surowców lub ryzyko znacznego podwyższenia nakładów niezbędnych do rozpoczęcia ich eksploatacji, m.in. ze względu na konieczność przebudowania lub całkowitej likwidacji infrastruktury znajdującej się na nieruchomościach gruntowych nad złożem kopaliny. Dodatkowo, w działaniach gminnych organów wykonawczych, pojawiły się liczne zaniechania obowiązków prawnych, w tym przede wszystkim brak bieżącej współpracy z gminami ościennymi, na których terenie znajdują się te same złoża kopalin, czy ogólny brak koordynacji podejmowanych działań. Ponadto, kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli wskazali, że w wielu przypadkach brakowało rzeczywistego dialogu społecznego, w celu wypracowania najlepszych uzgodnień w ramach planowanych przedsięwzięć i decyzji inwestycyjnych (związanych z eksploatacją złoża), a w niektórych gminach

⁴⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, s. 26.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, s. 7.

dochodziło nawet do podejmowania decyzji i wydawania aktów administracyjnych sprzecznych z ustaleniami lokalnych dokumentów planistycznych⁴⁴⁹.

Na prawie trzysta udokumentowanych złóż kopalin, znajdujących się ówczesnie na terenie badanych jednostek samorządu terytorialnego, trzydzieści osiem z nich nie zostało uwzględnionych w dokumentach planistycznych. Stanowiło to około 13 % wszystkich udokumentowanych złóż, obejmujących złoża kruszyw naturalnych (dwanaście przypadków), węgla brunatnego (dziesięć przypadków), węgla kamiennego (pięć przypadków), ropy naftowej (trzy przypadki), magnezytów (dwa przypadki), kamieni drogowych (dwa przypadki), gazu ziemnego (jeden przypadek), rudy niklu (jeden przypadek), soli kamiennej (jeden przypadek) i surowców ceramik budowlanej (jeden przypadek)⁴⁵⁰. Jak podkreśla raport NIK-u, aż dziewiętnaście z powyższych złóż to tzw. kopaliny energetyczne, które powinny być szczególnie chronione ze względu na obecny kształt sektora energetycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, a także postanowienia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 czy polityki energetycznej państwa.

Jako przykład powyższych sytuacji można wskazać m.in. gminę Czempień w województwie wielkopolskim. Z siedmiu złóż kopalin udokumentowanych na terenie jednostki samorządu terytorialnego, aż pięć nie zostało ujawnionych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dwa złoża węgla brunatnego – „Czempień” i „Mosina”, jedno złożo gazu ziemnego – „Gorzyce” oraz dwa złoża kruszyw naturalnych – „Borkowice” i „Bieczany”). Rada Miasta w 2014 i 2015 r. wydała dwa oświadczenia, w których wyrażono sprzeciw wobec ewentualnej eksploatacji powyższych złóż surowców. Cztery z nieujawnionych złóż zostały wprowadzone do studium dopiero na skutek wydania zarządzeń zastępczych przez wojewodę⁴⁵¹. Za inny przykład problemów w działaniu samorządu terytorialnego w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, może być uznana gmina Jaworzno. W studium oraz w trzech miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wprowadzono tam ograniczenia, w tym częściowy zakaz eksploatacji znajdujących się na terenie gminy złóż surowców. Postanowienia te zostały usunięte w 2015 r. przez wojewodę w ramach jego uprawnień nadzorczych (stwierdzenie

⁴⁴⁹ *Ibidem*, s. 11.

⁴⁵⁰ *Ibidem*, s. 10.

⁴⁵¹ *Ibidem*, s. 27.

nieważności uchwał rady miasta z powodu przekroczenia kompetencji rady gminy). Prawidłowość powyższego działania wojewody potwierdził również swoim wyrokiem Naczelny Sąd Administracyjny⁴⁵².

Niestety sprawowany nad jednostkami samorządu terytorialnego nadzór, w rzeczywistości również nie zawsze okazywał się skuteczny. Jak wykazała kontrola NIK-u, część wojewodów nie wypełniała prawidłowo w minionych latach swoich obowiązków, związanych z ochroną złóż kopalin. Dotyczy to przede wszystkim przeanalizowanych w poprzedniej części uprawnień nadzorczych, wynikających z Prawa geologicznego i górniczego. Zarówno norma z art. 96 ust 1, jak i art. 208 ust 2 PGG, upoważniające do wydania zarządzeń zastępczych w celu wprowadzenia udokumentowanych obszarów kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie były w wielu przypadkach w ogóle wypełniane. W ramach czynności sprawdzających NIK-u wykazano⁴⁵³, że w 8 skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego, wojewodowie nie wydali stosownych zarządzeń zastępczych, które powinny obejmować około 30 udokumentowanych, a nieeksploatowanych złóż kopalin, w tym kopalin energetycznych⁴⁵⁴.

Również minister właściwy do spraw środowiska nie korzystał z dedykowanych mu uprawnień nadzorczych i kontrolnych wobec wojewodów oraz organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie wykonywania ustawowych obowiązków powiązanych z bezpieczeństwem surowcowym państwa⁴⁵⁵. Zgodnie z wynikami kontroli, ówczesny Minister Środowiska nie korzystał chociażby z możliwości żądania informacji o rzeczywistym wypełnianiu obowiązków wydania zarządzeń zastępczych przez wojewodów. Uniemożliwiło mu to w konsekwencji ewentualne skorzystanie z ustawowego prawa do nałożenia kary finansowej na przedstawicieli Rady Ministrów w terenie (zgodnie z przywoływanym i

⁴⁵² *Ibidem*, s. 30.

⁴⁵³ *Ibidem*, s. 24.

⁴⁵⁴ Nie wydano stosownych zarządzeń zastępczych wojewodów, obejmujących m.in. złoża węgla kamiennego („Jan Kanty Szczakowa” – gmina Jaworzno, województwo śląskie, czy „Międzyrzecze” oraz „Studzienice 1” – gmina Pszczyna, województwo śląskie) oraz złoża węgla brunatnego („Oczkowice” – gminy Krobia i Miejska Górka, województwo wielkopolski, „Szamotuły” w gminie Oborniki, województwo wielkopolskie, czy „Torzym” w gminie Torzym, województwo lubuskie).

⁴⁵⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli – Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych...*, s. 9.

analizowanym już art. 96 ust. 4 PGG), z powodu niewydania zarządzeń o wprowadzeniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, udokumentowanych złóż węglowodorów⁴⁵⁶. Problem ten jak się wydaje, jest w rzeczywistości jednak znacznie poważniejszy. Minister Środowiska uznał bowiem arbitralnie, że kompetencja do wymierzenia ewentualnej kary pieniężnej, nie leży w zakresie jego właściwości rzeczowej. Regulacje Prawa geologicznego i górniczego wskazują, że w przypadku niewydania zarządzenia zastępczego obejmującego złoża węglowodorów, karę w wysokości 1000 PLN za każdy dzień zwłoki wymierza wojewodzie w drodze postanowienia organ wyższego stopnia. Minister Środowiska argumentował zaś, że nie posiada on żadnych realnych zadań z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego, przez co organem właściwym powinien być wyłącznie minister właściwy do spraw administracji publicznej⁴⁵⁷. Zdaniem autora niniejszej dysertacji, ze względu na regulacje Prawa geologicznego i górniczego i wskazaną tam zależność hierarchiczną, jest to błędne rozumowanie, które w rzeczywistości mogło doprowadzić do wielokrotnego naruszenia przepisów ustawowych przez jeden z naczelnich organów administracji państwowej.

Niestety, przedstawiony w sprawozdaniu pokontrolnym obraz rzeczywistości nie może napawać optymizmem. Zasygnalizowane problemy i naruszenia wprost przekładają się na obecny i przyszły poziom bezpieczeństwa surowcowego i gospodarczego kraju. Jak wskazano w informacji o wynikach kontroli NIK: „w efekcie w planowaniu przestrzennym żaden element ochrony złóż kopalin nie działał prawidłowo i Minister Środowiska nie miał pełnej wiedzy o sposobie zagospodarowania udokumentowanych złóż, w tym o sytuacjach utraty wartości górniczej wskutek działań związanych z zagospodarowaniem tych terenów lub ryzyku takiej utraty w przyszłości”⁴⁵⁸.

Niezbędnie jest więc podjęcie odpowiednich i szybkich zmian proceduralnych, w tym zmian ustawowych, zalecanych m.in. przez Najwyższą Izbę Kontroli, które do tej pory nie zostały jeszcze realnie w większości przypadków wdrożone. Potrzebna jest niewątpliwie ściślejsza współpraca i koordynacja działań obejmujących

⁴⁵⁶ *Ibidem*, s. 25.

⁴⁵⁷ *Ibidem*, s. 25.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, s. 9-10.

przygotowanie kluczowych polityk państwa, wpływających na ewentualną eksploatację złóż kopalin. Należy także jasno określić złoża surowców mineralnych o znaczeniu strategicznym dla krajowej i unijnej gospodarki, w powiązaniu z działaniami zabezpieczającymi je, w celu ich wykorzystania w przyszłości. Kluczowe również są zmiany prawne, wpływające na skuteczny nadzór ministra właściwego do spraw środowiska (będącego jednocześnie organem administracji geologicznej) nad realizacją obowiązków uwzględniania w ramach planowania przestrzennego, ochrony złóż surowców, w tym przede wszystkim rozwianie hipotetycznych czy teoretycznych wątpliwości kompetencyjnych. Opowiedzieć należy się również za stworzeniem skutecznego systemu monitorowania realnego zagospodarowania przestrzennego na obszarach występowania udokumentowanych, lecz nieeksploatowanych złóż kopalin należących (w ramach tzw. własności górniczej - instrumentu scharakteryzowanego i przeanalizowanego w kolejnym rozdziale) do Skarbu Państwa. Pozwoliłoby to na skuteczne i szybkie reagowanie na ewentualne nieprawidłowości, polegające na zagospodarowaniu powierzchni nad złożami, w sposób niezgodny z prawem lub rządowymi dokumentami strategicznymi, co z kolei może wiązać się z czasową lub trwałą niemożnością eksploatacji złoża w przyszłości. Ponadto, obok sprawnego nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska, należy stanowczo wskazać potrzebę skuteczniejszego i pełniejszego nadzoru nad organami jednostek samorządu terytorialnego, sprawowanego przez właściwych miejscowo wojewodów. Zarządzenia zastępcze w obszarze surowcowym, w celu uwzględnienia złóż kopalin w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, powinny być bezwzględnie wydawane w przypadku upływu ustawowych terminów na działania organów samorządowych. Również instrument dyscyplinujący wojewodów – możliwość nałożenia kar finansowych w wysokości 1000 PLN za dzień zwłoki, w przypadku niewydania zarządzenia zastępczego obejmującego złoża węglowodorów (zgodnie z art. 96 ust. 4 Prawa geologicznego i górniczego), powinien być nie tylko realnie wykorzystywany, ale również rozszerzony. Chodzi tu o sygnalizowaną już dwukrotnie powyżej potrzebę analogicznych regulacji w zakresie innych złóż kopalin niż złoża węglowodorów. W końcu, bardzo istotna jest także zmiana sposobu postępowania i mentalności w ramach lokalnych wspólnot samorządowych. Organy uchwałodawczo-kontrolne i organy wykonawcze gminy powinny w pełni

przestrzegać przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz kompleksowo realizować politykę przestrzenną kraju. Dokumenty planistyczne powinny być przygotowywane w ścisłej współpracy (wynikającej zresztą z przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) z organami administracji rządowej, a także na skutek merytorycznego dialogu z członkami wspólnoty samorządowej i potencjalnymi inwestorami, zainteresowanymi eksploatacją określonych złóż kopalin⁴⁵⁹.

Na marginesie warto zaznaczyć jeszcze jedną negatywną tendencję, która stosunkowo często obserwowana jest w ostatnich latach. Ustawodawca, w celu przyspieszenia realizacji rozmaitych przedsięwzięć, sięga wielokrotnie do tzw. specjalnych ustaw inwestycyjnych. Wprowadza on tym samym liczne odstępstwa proceduralne w konkretnych sprawach i wyłącza stosowanie niektórych przepisów, w tym właśnie analizowanych tu regulacji dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Instrument ten powinien być traktowany jako środek nadzwyczajny, a nie reguła w przypadku całego wachlarza inwestycji ponadlokalnych. Również ta tendencja może negatywnie wpływać na proces zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, poprzez wyłączenie lub długotrwałe blokowanie złóż kopalin.

Jak wskazuje A. Lipiński, brak odpowiedniej ochrony złóż kopalin w dokumentach planistycznych w rzeczywistości przekłada się na niemożliwość podjęcia działalności wydobywczej w ramach danego złoża (zgodnie z przepisami Prawa geologicznego i górniczego), z powodu braku podstaw do uzgodnienia i wydania decyzji koncesyjnej⁴⁶⁰. Nieodpowiedzialne działanie w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego realnie więc oddziałuje na omawiane w niniejszej dysertacji bezpieczeństwo surowcowe państwa i stanowi obecnie jeden z największych problemów dla tego obszaru.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, s. 12-13.

⁴⁶⁰ A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 149.

5 WŁASNOŚĆ GÓRNICZA, KONCESJONOWANIE DZIAŁALNOŚCI POSZUKIWAWCZO - WYDOBYWCZEJ I UŻYTKOWANIE GÓRNICZE

Przez wiele lat, wszelkie normatywne rozwiązania związane z uprawnieniami do poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania surowców mineralnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, odpowiadały na potrzeby państwa o centralnym modelu zarządzania i gospodarce opartej na własności uspołecznionej⁴⁶¹. Obejmowało to przede wszystkim różnego rodzaju mechanizmy powstawania powyższych uprawnień, ich zakres oraz treść, prawny charakter wykorzystywanych instrumentów, a także sposób i możliwości ewentualnego rozporządzania nimi. Dopiero po transformacji ustrojowej rozpoczęto wprowadzanie całego szeregu zmian w interesującym autora obszarze wykorzystywania złóż surowców mineralnych. Nie we wszystkich jednak przypadkach udało się osiągnąć pożądaną jasność regulacji czy w końcu model ochrony interesów państwa, który jednocześnie nie zniechęcałby potencjalnych inwestorów prywatnych.

Instytucja własności górniczej, występująca w Ustawie – Prawo geologiczne i górnicze, ze względu na swój charakter i doniosłe znaczenie dla bezpieczeństwa surowcowego państwa, powinna być niewątpliwie zakwalifikowana do kluczowych instrumentów szeroko rozumianego prawa administracyjnego w tym obszarze. Sama jednak czysta koncepcja własności górniczej, bez instrumentów pochodnych i powiązanych z nią innych instytucji, nie jest jednak wystarczająca. Ustawowe przypieczętowanie własności kluczowych surowców na rzecz Skarbu Państwa nie zagwarantuje nam prawidłowego funkcjonowania gospodarki i bezpieczeństwa surowcowego. Konieczne jest jeszcze ich racjonalne udostępnianie podmiotom rynkowym i rozsądne wykorzystywanie, bez tworzenia nowych monopolistycznych państwowych ośrodków czy podmiotów quasi-gospodarczych. Z powyższego względu, instytucja własności górniczej jako jeden z najważniejszych i podstawowych instrumentów w zakresie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, rozpatrywana powinna być łącznie z koncesjonowaniem działalności wydobywczej oraz ustanawianiem tzw. użytkowania górniczego. Wszystkie te

⁴⁶¹ A. Lipiński, Użytkowanie Górnicze, Kraków 1996, s. 9.

instrumenty uregulowane zostały ustawą Prawo geologiczne i górnicze. Wspólnie tworzą one skuteczne, kompletne i zdaniem autora kluczowe narzędzie wspierające bezpieczeństwo surowcowe państwa, w obszarze pierwotnych źródeł pozyskania surowców. Poddane one zostały poniżej szczegółowej analizie i ocenie ich skuteczności. Zastrzec jednak należy, że ich badanie zostanie przeprowadzone wyłącznie pod kątem bezpieczeństwa, bez rozbudowanego analizowania np. całości i złożoności roli koncesji dla wynikającej z Konstytucji zasady swobody działalności gospodarczej i całości gospodarki państwa. Jak słusznie wskazuje R. Mikosz, omawiana tu materia jest niezwykle złożona, m.in. z powodu jej umiejscowienia na styku prawa prywatnego i publicznego⁴⁶², a ponadto dotyczy ona zagadnień o ogromnym znaczeniu gospodarczym⁴⁶³ dla całości funkcjonowania naszego państwa.

⁴⁶² P. Mikosz, *Użytkowanie górnicze – kilka uwag de lege ferenda*, [w:] J. Gołaczynski, P. Machnikowski (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010, s. 394.

⁴⁶³ A. Lipiński, *Użytkowanie górnicze...*, s. 10.

5.1 WŁASNOŚĆ GÓRNICZA JAKO PODSTAWOWY INSTRUMENT GWARANTUJĄCY BEZPIECZEŃSTWO SUROWCOWE PAŃSTWA

Jak już wskazano we wstępie do niniejszej części, własność górnicza jest jednym z najważniejszych instrumentów prawnych, pozwalających na zapewnianie bezpieczeństwa surowcowego państwa w odniesieniu do źródeł pierwotnych pozyskania surowców mineralnych. Jest to instytucja niewątpliwie bardzo mocno powiązana ze sferą *dominium* państwa, a więc obszar przynajmniej teoretycznie połączony częściowo z prawem cywilnym i częściowo prawem administracyjnym. Jednakże, jak przedstawiono poniżej, nie powinna ona być traktowana wprost jako cywilistyczna koncepcja własności, a same przesłanki jej wprowadzenia są związane niewątpliwie z interesem publicznym, w tym z bezpieczeństwem gospodarczym państwa.

W doktrynie prawa cywilnego, zwłaszcza w opracowaniach o charakterze podręcznikowym i komentatorskim, bardzo często można dostrzec rozbudowane rozważania dotyczące statusu złóż kopalin - w częściach poświęconych prawu rzeczowemu oraz przy dokonywaniu analizy samego pojęcia „rzecz”. Większość autorów stoi na stanowisku, że złoża kopalin nie są rzeczami, a więc nie mogą być co do zasady przedmiotem kodeksowych praw rzeczowych⁴⁶⁴. Nie wnikając na tym etapie jednak w szczegółową argumentację o charakterze cywilistycznym, należy wskazać, że zazwyczaj „prawa właścicielskie przysługujące w odniesieniu do złóż kopalin (...) traktowane są jako prawa majątkowe niebędące własnością w rozumieniu art. 140 Kodeksu cywilnego”⁴⁶⁵. Do regulacji wynikającej z art. 140 KC autor powróci jeszcze w późniejszej części niniejszych rozważań. Tymczasem, warto przytoczyć na wstępie niezwykle ciekawe i jak się wydaje słuszne stanowisko F. Zolla, dotyczące tzw. „praw do rzeczowych podobnych”⁴⁶⁶. Jest ono przywoływane i jednocześnie przyjmowane m.in. w Systemie Prawa Prywatnego przez R. Mikosza, za jeden z punktów wyjścia do rozważań o prawach do złóż kopalin oraz innych

⁴⁶⁴ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Wydanie 3, Warszawa 2009, s. 19.

⁴⁶⁵ R. Mikosz, *Rozdział VI. Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*, [w:] E. Gniewek (red.), *System prawa Prywatnego, Tom 3. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013, s. 445.

⁴⁶⁶ F. Zoll, *Prawa rzeczowe na ziemiach polskich*, Warszawa-Kraków 1921, s. 25-41.

fragmentów górotworu.⁴⁶⁷ Należy wyraźnie zaznaczyć, że wspomniane stanowisko wykształciło się jeszcze w okresie międzywojennym, w oparciu o regulacje prawne, które obowiązywały w poszczególnych zaborach, a więc na długo przed datą wejścia w życie obecnego Kodeksu cywilnego z 1964 r. Zdaniem F. Zolla, prawa podobne do praw rzeczowych przysługują ludziom względem przedmiotów, które nie mogą być z różnego powodu zakwalifikowane jako rzecz w rozumieniu prawa cywilnego⁴⁶⁸. Autor ten nazywa je zbiorczo wspomnianymi już „prawami do rzeczowych podobnymi” i kwalifikuje tu m.in. interesujące autora dysertacji w niniejszym rozdziale prawa górnicze, związane z pokładami mineralnymi występującymi w litosferze. Istota praw do rzeczowych podobnych „polega na wyłącznym ekonomicznym wyzyskiwaniu dóbr, które są ich przedmiotem, podobnie jak treść praw rzeczowych polega na wyłącznym ekonomicznym wyzyskiwaniu rzeczy”⁴⁶⁹. Co jednak istotniejsze, „prawa do rzeczowych podobne w znacznie szerszym zakresie niż prawa rzeczowe, (...) ograniczone i skrupowane zostały ze względu na dobro publiczne”⁴⁷⁰. Tym dobrem publicznym w przypadku złóż surowców mineralnych jest, jak się wydaje, potrzeba zapewnienia rozwoju gospodarczego i bezpieczeństwa, w tym m.in. bezpieczeństwa surowcowego państwa. F. Zoll wskazuje również, że interes publiczny łączący się z powstaniem, istnieniem oraz wykonywaniem tzw. praw do rzeczowych podobnych jest powodem, dla którego prawo publiczne, w tym prawo administracyjne, zajmuje się nimi w niezwykle szerokim zakresie. Stanowisko to jasno wskazuje nam na intencję tworzenia, a właściwie częściowo przywracania obecnie przez ustawodawcę instrumentów takich jak własność górnicza, która ma chronić przede wszystkim interes społeczny i zapewniać bezpieczeństwo całego państwa. Niewątpliwą zaletą konstrukcji zaproponowanej przez F. Zolla w latach międzywojennych, była możliwość określania praw i obowiązków właściciela górniczego za pomocą instytucji, które były już znane w obowiązującym

⁴⁶⁷ R. Mikosz, *Rozdział VI. Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami...*, s. 446-448.

⁴⁶⁸ Zdaniem F. Zolla: „Podobne władze, jak na rzeczach, służą osobie i na innych przedmiotach, których jednak nie można nazywać rzeczami w znaczeniu nowszej teorii dlatego, bo albo nie zajmują miejsca w przestrzeni (nie są zmysłowymi), jak np. utwory literackie, muzyczne, wynalazki i t. d.; albo zajmują wprawdzie miejsce w przestrzeni, ale nie są w niej ściśle ograniczone, jak woda płynąca; albo stanowią tylko części składowe innych rzeczy, jak pokłady mineralne; albo nie znajdują się jeszcze w tym stanie, aby władzy człowieka podlegały, jak zwierzęta w stanie wolności żyjące”.

⁴⁶⁹ F. Zoll, *Prawa rzeczowe na ziemiach polskich...*, s. 40.

⁴⁷⁰ *Ibidem*, s. 41

ustawodawstwie. Mogło to przede wszystkim umacniać pozycję właściciela górniczego i zwiększać pewność oraz bezpieczeństwo inwestowania⁴⁷¹.

Konstrukcja własności górniczej, występująca obecnie w Prawie geologicznym i górnicy ma już swoją dość długą tradycję w polskim systemie prawnym⁴⁷². Nawiązuje ona do międzywojennej instytucji wprowadzonej rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. w zakresie prawa górniczego⁴⁷³, a ta zaś jest pochodną uregulowań występujących na terenach polskich jeszcze w poszczególnych zaborach. Własność górnicza była charakterystyczna dla górniczych ustawodawstw w XIX i XX w, a jej genezy można poszukiwać zarówno w średniowiecznych regaliach górniczych, jak i w rozwiązaniach przyjętych następnie w kodeksie cywilnym Napoleona⁴⁷⁴. Pierwotnie uznawano, że właściciel nieruchomości gruntowej jest właścicielem zarówno tego, co znajduje się na powierzchni ziemi, jak i pod nią. Niezwykle szybko jednak okazało się, że powyższa koncepcja stała się znaczącą przeszkodą dla dalszego rozwoju przemysłu górniczego. Napoleon swoim dekretem w 1810 r. wyłączył więc najważniejsze dla funkcjonowania gospodarki złoża minerałów z pierwotnego zakresu prawa tzw. własności gruntowej. Od tego też momentu, mogły być one wydobywane wyłącznie przez osoby, które spełniły wymagania szczegółowo określone w dekrete⁴⁷⁵.

Zgodnie z art. 1 wspomnianego już Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie prawa górniczego, wyliczone enumeratywnie minerały „znajdujące się w swych naturalnych złożach nie są związane z prawem własności gruntu i podlegają woli górniczej, tj. mogą być przedmiotem własności górniczej, nadawanej każdemu pod warunkami, przepisanyymi w prawie niniejszym”. Mamy więc tu do czynienia z własnością górniczą, której „treścią jest wyłączna eksploatacja (wyzyskiwanie) kopalni zastrzeżonych”⁴⁷⁶ w przepisach prawa przez państwo. Własność ta z kolei uzależniona była od tzw. woli górniczej, przypisywanej państwu. Jak się obecnie wydaje, była to odmiana pewnego rodzaju współczesnego władztwa

⁴⁷¹ A. Lipiński, *Użytkowanie górnicze...*, s. 13.

⁴⁷² B. Rakoczy, *Komentarz do art. 10 PGG...*, s. 68.

⁴⁷³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze (Dz. U. Z 1930 r., nr 85, poz. 654 ze zm.).

⁴⁷⁴ A. Lipiński, *Użytkowanie górnicze...*, s. 11.

⁴⁷⁵ *Ibidem*.

⁴⁷⁶ F. Zoll, *Prawa rzeczowe na ziemiach polskich...*, s. 28

administracyjnego. Jak wskazuje F. Zoll, na podstawie „woli górniczej”, a właściwie wolności górniczej, „górnik bez względu na wolę właściciela, a tylko za zezwoleniem władzy państwowej nabywa prawo poszukiwania i wydobywania minerałów zastrzeżonych”⁴⁷⁷. Warto w ramach przytoczonego powyżej fragmentu podkreślić, że pierwotnie własność górnicza mogła być nadawana każdemu, kto spełnił warunki określone w Rozporządzeniu. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Rozporządzenia, co do zasady, własność górniczą co do minerałów podlegających woli górniczej, mógł nabywać każdy, kto w myśl obowiązujących ówczesnie przepisów był zdolny do nabywania własności nieruchomości. Pewne ograniczenia dotyczyły jednak urzędników i ich najbliższych (art. 16 ust. 2) oraz kategorii tzw. cudzoziemców (art. 16 ust. 3 i 4). Zdecydowanie inne rozwiązanie w sferze podmiotowej przyjęto natomiast w obecnie obowiązujących przepisach, o których będzie mowa poniżej.

Kolejne krajowe regulacje dotyczące geologii i górnictwa odchodziły od koncepcji własności górniczej. Zarówno Dekret Prawo Górnicze z 1953 r.⁴⁷⁸, jak i ustawa Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r.⁴⁷⁹, wprowadzały w to miejsce właściwie klasyczne prawo własności, przysługujące Skarbowi Państwa⁴⁸⁰. Zgodnie z art. 5 ust. 1 Dekretu z 1953 r., złoża kopalin były własnością Skarbu Państwa, a przepis ten wolą ustawodawcy nie naruszał praw właścicieli nieruchomości gruntowych. Ustawa z 1994 r. w art. 7 ust. 1 stanowiła natomiast, że złoża kopalin niestanowiących części składowych nieruchomości gruntowych są własnością Skarbu Państwa. Zgodnie zaś z art. 8, w sprawach nieuregulowanych w ustawie, do własności złóż kopalin stosować należało odpowiednio przepisy o własności nieruchomości gruntowej. W obu przypadkach mieliśmy więc nawiązanie do cywilistycznej instytucji własności, co powodowało na przestrzeni wielu lat obowiązywania powyższych regulacji, liczne problemy i wątpliwości przy ustalaniu kryteriów wyznaczania granic przestrzennych⁴⁸¹ (zwłaszcza co do głębokości) nieruchomości

⁴⁷⁷ *Ibidem*.

⁴⁷⁸ Dekret z dnia 6 maja 1953 r. Prawo Górnicze (tj. Dz.U. z 1978 r. nr 4 poz. 12 ze zm.).

⁴⁷⁹ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz.U. z 2005 r. nr 228, poz. 1947 ze zm.).

⁴⁸⁰ H. Schwartz, *Komentarz do art. 10 PGG*, [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz tom I*, Wrocław 2012, s. 110.

⁴⁸¹ Szerzej: R. Mikosz, *Rozdział VI. Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami...*, s. 446-448.

gruntowej⁴⁸². Mając powyższe na uwadze, co było również wyraźnie podkreślane w ramach prac legislacyjnych⁴⁸³, w 2011 r. ustawodawca postanowił powrócić do nieznacznie zmodyfikowanej wersji własności górniczej z czasów międzywojennych.

Obecnie obowiązujące Prawo geologiczne i górnicze nie zawiera definicji legalnej pojęcia „własność górnicza”, co często zresztą jest podkreślane i negatywnie komentowane w literaturze przedmiotu. Ustawodawca nie zawarł nawet w tym akcie ogólnej charakterystyki instytucji własności górniczej. W doktrynie podkreśla się wręcz, że regulacje dotyczące własności złóż kopalin, a także pozostałych fragmentów wnętrza ziemi są niezwykle skromne⁴⁸⁴ czy wręcz lakoniczne. Biorąc pod uwagę znaczenie powyższej instytucji dla państwa i jego bezpieczeństwa surowcowego, powinno to być oceniane jako dość zaskakujące rozwiązanie. Prawodawca zwrócił uwagę w art. 10 przede wszystkim na fakt, że prawo własności górniczej przysługuje wyłącznie Skarbowi Państwa i obejmuje również części górotworu, położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, znajdujące się w szczególności w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazano tam również katalog kopalin, które są z woli ustawodawcy związane z instytucją własności górniczej, a właściwie nią objęte. Zgodnie z zasygnalizowaną regulacją, bez względu na miejsce ich występowania, własnością górniczą objęte są złoża:

- węgłowodorów,
- węgla kamiennego,
- metanu występującego jako kopalina towarzysząca,
- węgla brunatnego,
- rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza,
- metali w stanie rodzimym,
- rud pierwiastków promieniotwórczych,
- siarki rodzimej,

⁴⁸² J. Maciejewska, *Własność górnicza*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016, s. 33.

⁴⁸³ Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze, Druk Sejmowy VI Kadencji nr 1696 z 16 grudnia 2008 r., s. 5, (Dostępne na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/DD1D3FCA3CAD34ABC125756100371266/\\$file/1696-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/DD1D3FCA3CAD34ABC125756100371266/$file/1696-uzas.doc); dostęp: 20-12-2019 r.)

⁴⁸⁴ R. Mikosz, *Rozdział VI. Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami...*, s. 457.

- soli kamiennej,
- soli potasowej,
- soli potasowo-magnezowej,
- gipsu i anhydrytu,
- kamieni szlachetnych,
- wód leczniczych, wód termalnych i solanek.

Pozostałe złoża kopalin, zgodnie z art. 10 ust. 3 PGG objęte są prawem własności nieruchomości gruntowej, a więc klasyczną instytucją prawa cywilnego.

Katalog przedstawiony w art. 10 ust. 1 i 2 PGG, pomimo dość ogólnego i raczej zbiorowego określenia większości desygnatów, jest katalogiem zamkniętym⁴⁸⁵. Jak podnosi się często w doktrynie, przygotowanie zbioru enumeratywnego, precyzyjnie wyliczającego złoża surowców objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa, powinno przyczynić się do likwidacji potencjalnych wątpliwości o charakterze właścicielskim. Chodzi oczywiście o możliwe jednoznaczne wskazanie i rozgraniczenie, które ze złóż objęte są klasyczną własnością gruntową – „przysługującą właścicielowi gruntu, a które są przedmiotem odrębnego prawa majątkowego, które przysługuje Skarbowi Państwa”⁴⁸⁶. Spory takie wielokrotnie pojawiały się na gruncie wcześniejszych regulacji prawnych, o czym była już mowa powyżej. Kluczowe dla objęcia złoża danej kopaliny własnością górnictwem jest tu więc po pierwsze samo rodzajowe jej wpisanie przez ustawodawcę na powyższą listę, a także jej występowanie w litosferze na terytorium będącym we władaniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Czym jest jednak sama własność górnictwem w rozumieniu obecnie obowiązującej ustawy? Jaki jest jej stosunek do własności przysługującej właścicielowi gruntu, czyli do tzw. własności gruntowej, przez niektórych przedstawicieli doktryny określanej mianem własności cywilistycznej czy kodeksowej w zakresie nieruchomości? Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2015 r., instytucja własności górnictwem, wprowadzona w 2011 r.

⁴⁸⁵ K. Szuma, *Własność górnictwem, użytkowanie górnictwem i inne uprawnienia górnictwem według ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwem*, [w:] *Przegląd prawa ochrony środowiska*, nr 2/2012, s. 40.

⁴⁸⁶ *Ibidem*, s.40-41.

ustawą Prawo geologiczne i górnicze, polega na swoistym rozdzieleniu uprawnień do nieruchomości gruntowej, od uprawnień do zalegającego w tej nieruchomości złoża surowców mineralnych⁴⁸⁷. Jak wynika z pierwotnego uzasadnienia do projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze, przygotowanego w ramach Sejmu VI kadencji⁴⁸⁸, dokładnie taka sama intencja przyświecała również projektodawcy na etapie przygotowywania przepisów. Rozerwanie występującej wcześniej więzi miało więc polegać na tym, że wolą ustawodawcy niektóre ze złóż kopalin zmieniały swój charakter. Nie powinny one być dłużej traktowane jako część składowa nieruchomości gruntowej, a tym samym nie mogą być już objęte prawem własności gruntowej⁴⁸⁹. Surowce mineralne wyliczone w katalogu ustawowym stały się w ten sposób przedmiotem zupełnie odrębnego i specyficznego prawa majątkowego⁴⁹⁰. Zgodnie z art. 12 PGG, w granicach określonych przez ustawy, Skarb Państwa, z wyłączeniem innych osób, może korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie tzw. użytkowania górniczego. Zwrot „z wyłączeniem innych osób” oznacza, że korzystanie to nie powinno być w świetle obowiązującego prawa zakłócane w żaden sposób przez osoby nieuprawnione⁴⁹¹. Jak wskazuje jednak J. Nadler, nie istnieje obecnie żaden zamknięty katalog uprawnień właścicielskich, wyczerpujący zakres wspomnianego powyżej korzystania. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN, słowo „korzystać” oznacza mieć pożytek z czegoś, wyzyskiwać coś lub użytkować coś⁴⁹². Skarb Państwa, który z wyłączeniem innych osób może korzystać z określonych złóż kopalin, nie prowadzi jednak samodzielnie działalności gospodarczej o profilu geologiczno-górnicyzm. Jako swoisty byt abstrakcyjny, państwo działa przez swoje *stationes fisci*. Zdecydowana ich większość nie jest natomiast nawet w najmniejszym stopniu przystosowana do korzystania z wnętrza ziemi pod postacią m.in.

⁴⁸⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2015 r., sygn. akt: V CSK 200/14.

⁴⁸⁸ Sejm VI kadencji – lata 2007-2011.

⁴⁸⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze, Druk Sejmowy VI Kadencji nr 1696 z 16 grudnia 2008 r., s. 5, (Dostępne na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/DD1D3FCA3CAD34ABC125756100371266/\\$file/1696-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/DD1D3FCA3CAD34ABC125756100371266/$file/1696-uzas.doc); dostęp: 20-12-2019 r.).

⁴⁹⁰ Tak też K. Szuma, *Własność górnicza, użytkowanie górnicze...*, s. 41.

⁴⁹¹ *Ibidem*, s. 42

⁴⁹² Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/korzysta.html> (dostęp: 20-12-2019 r.).

zarobkowego eksploataowania złóż kopalin⁴⁹³. Mienie Skarbu Państwa jest więc najczęściej udostępniane tzw. przedsiębiorstwom państwowym lub krajowym spółkom prawa handlowego, w których najczęściej sam Skarb Państwa posiada znaczące udziały⁴⁹⁴.

W przypadku własności górniczej mamy do czynienia z jej wyłączeniem z zakresu regulacji art. 140 i 143 Kodeksu cywilnego⁴⁹⁵. Pierwszy ze wspomnianych przepisów określa treść ogólnego prawa własności, a drugi z kolei charakteryzuje własności gruntu. Zgodnie z art. 140 KC, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W szczególności może on więc pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy, a także w tych samych granicach będzie uprawniony do rozporządzania rzeczą.

Pomimo niezwykle skąpej regulacji prawnej w zakresie własności górniczej, możemy jednak wskazać kilka cech, które będą odróżniały tę instytucję od prawa własności wynikającego z art. 140 KC. Po pierwsze, w przypadku własności górniczej mamy do czynienia ze specyficznym przedmiotem, który został objęty tym prawem. Będą to wyłącznie złoża kopalin określone przez ustawodawcę w katalogu zawartym w art. 10 PGG. Również tylko jeden specyficzny podmiot będzie adresatem tego wyjątkowego prawa zbliżonego do własności, a mianowicie wspomniany już wielokrotnie Skarb Państwa. Ustawodawca ograniczył ponadto zakres możliwości rozporządzania własnością górniczą⁴⁹⁶, wyłącznie do ustanawiania tzw. użytkowania górniczego, o czy szerzej będzie mowa w dalszej części niniejszego rozdziału. Ze względu na miejsce występowania naturalnych złóż kopalin, a mianowicie fragment skorupy ziemskiej, przeanalizować należy jeszcze drugi ze wskazanych powyżej artykułów Kodeksu cywilnego. Odnosi się on tym razem bezpośrednio do własności gruntu. Zgodnie z tą regulacją, w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu, własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią, a przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wody. Można więc powiedzieć, że wprowadzenie czy raczej właściwie przywrócenie do

⁴⁹³ R. Mikosz, *Użytkowanie górnicze – kilka uwag de lege ferenda...*, s. 390-391

⁴⁹⁴ H. Schwartz, *Komentarz do art. 12 PGG...*, s. 122.

⁴⁹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)

⁴⁹⁶ H. Schwartz, *Komentarz do art. 10 PGG...*, s.114.

systemu prawnego instytucji własności górniczej w jej przedwojennej wersji, zmodyfikowało granice pionowe własności gruntu, wynikające z Kodeksu cywilnego. Zwraca na to m.in. uwagę H. Schwartz. Wskazuje on, że obecnie w przypadku gruntu jego dolną granicę wyznacza oprócz jej społeczno-gospodarczego przeznaczenia (art. 143 KC), również głębokość położenia stropu złóż kopalin strategicznych (jeżeli występują w danym gruncie), istotnych dla Państwa, zgodnie z katalogiem zamieszczonym w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. „Przeznaczenie nieruchomości (pojęcie abstrakcyjne) kończy się bowiem tam, gdzie zaczyna się fizycznie złożę kopaliny strategicznej”⁴⁹⁷.

Jak ponadto zaznacza wspomniany przed chwilą autor, zarówno koncepcję własności gruntowej, jak i własności górniczej należy teoretycznie uznać za prawa równoważne. Oznacza to, że żadne z nich nie podlega hierarchicznym zależnościom względem drugiego i żadnego nie można uznać w praktyce za prawo silniejsze⁴⁹⁸. Własność górnicza jest więc odrębnym prawem majątkowym, a co za tym idzie, wspomniane już rozerwanie więzi prawnej pomiędzy nieruchomością gruntową a złożem kopalin oznacza definitywnie, że złożę kopalin (uwzględnionych w katalogu w art. 10 PGG) nie może być traktowane jako cywilistyczna część składowa nieruchomości w myśl art. 47 KC. Regulacja ta wskazuje, że częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości, albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego (ust. 2). Ponadto, część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. W świetle przytoczonej już argumentacji i obowiązujących obecnie regulacji prawnych, zaprezentowany status złóż kopalin przeczy powyższej koncepcji. Również sądy administracyjne sygnalizują w swym orzecznictwie wprost, że w przypadku złóż kopalni objętych własnością górniczą, następuje z mocy prawa wyłączenie koncepcji dotyczącej części składowej rzeczy⁴⁹⁹.

Własność górnicza, jak zwykła własność kodeksowa, jest niewątpliwie tzw. stosunkiem prawnym bezwzględny - prawem skutecznym *erga omnes*⁵⁰⁰. Nie wymaga ona więc związania stron dodatkowym stosunkiem prawnym dla obowiązku

⁴⁹⁷ *Ibidem*, s. 112-113.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, s. 113.

⁴⁹⁹ Por. Np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2013 r., sygn. akt: III SA/GI 2012/12.

⁵⁰⁰ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 22.

jej honorowania (jak w przypadku stosunków zobowiązaniowych o charakterze względnym, skutecznych wyłącznie między stronami – *inter partes*), ponieważ jest skuteczna automatycznie (z mocy samego prawa) wobec wszystkich⁵⁰¹. Zastanawiający może być natomiast moment powstania lub powstawania własności górniczej. Wątpliwości nie budzi fakt, że tak ukształtowane prawo majątkowe powstaje z mocy prawa, ponieważ nie jest ono uzależnione od dokonania żadnych innych czynności prawnych. Nie można jednak zgodzić się z H. Schwartzem, twierdzącym, że własność górnicza powstała z dniem 1 stycznia 2012 r. (z dniem wejścia w życie ustawy Prawo geologiczne i górnicze) jednocześnie dla wszystkich złóż, zarówno dla złóż udokumentowanych, jak i złóż, które istnieją, a nie zostały jeszcze odkryte⁵⁰². Wątpliwości autora niniejszej dysertacji budzą właśnie te ostatnie kopaliny, które nie są (lub nie były) jeszcze udokumentowane, a nawet fizycznie wykryte. Wydaje się, że dla powstania prawa własności górniczej, konieczna jest jednak czynność faktyczna, pod postacią znalezienia czy natrafienia na złoża kopaliny, objęte zakresem katalogu wymienionego przez ustawodawcę w art. 10 PGG. Inne stanowisko mogłoby być niebezpieczne dla właścicieli nieruchomości gruntowych, pod powierzchnią których znajdują się nieodkryte jeszcze pokłady kluczowych minerałów. Narażeni byłiby oni wówczas na ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą wobec Skarbu Państwa lub ewentualne straty finansowe, w przypadku dokonania czynności (w tym inwestycji), które znacząco ograniczałyby lub wyłączałyby możliwość eksploatacji złoża nieodkrytej jeszcze kopaliny. Takie podejście mogłoby naruszać również jedną z istotniejszych zasad prawnych, wyrażaną łacińską paremią: *Prior tempore, potior iure*. Państwo za pośrednictwem piastunów swoich organów, mogłoby próbować dowodzić swojego pierwszeństwa w prawie (pod postacią wcześniejszego powstania prawa własności górniczej), pomimo tego, że nie miało ono nawet świadomości o istnieniu złoża kopaliny. Właściciele nieruchomości gruntowych działali natomiast w oparciu o prawomocne i ostateczne decyzje inwestycyjne, wydawane np. przez właściwego starostę powiatowego. Naruszałoby to również zasadę zaufania obywateli do państwa, wywodzoną z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Takie

⁵⁰¹ Tak samo: H. Schwartz, *Komentarz do art. 10 PGG...*, s. 115.

⁵⁰² *Ibidem*.

podejście mogłoby ponadto zachęcać organy państwa do pewnego rodzaju bierności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania nowych złóż kopalin lub do przerzucania wszystkich obowiązków w tym obszarze na właścicieli nieruchomości gruntowych, planujących przeprowadzić ewentualną inwestycję. Tymczasem, w interesie i w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa oraz społeczeństwa, jest przeprowadzanie jak najszerszych badań geologicznych, pozwalających na szczegółowe rozpoznanie oraz udokumentowanie struktury geologicznej kraju. Takie badania stanowią bowiem pośredni instrument zapewniania bezpieczeństwa surowcowego kraju, poprzez analizę ewentualnych dostępnych złóż surowców oraz ocenę możliwości i opłacalności ich wydobycia w najbliższym czasie. Wszystko to wprost przekłada się na proces przygotowania, a następnie aktualizowania strategii czy polityki surowcowej państwa, o czym szczegółowo była już mowa w rozdziale trzecim niniejszej pracy. Rzeczpospolita Polska posiada zresztą wyspecjalizowaną państwową służbę geologiczną, funkcjonującą w oparciu o przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Zgodnie z art. 162 PGG, państwowa służba geologiczna wykonuje zadania państwa w zakresie geologii, polegające m.in. na:

- inicjowaniu, koordynowaniu i wykonywaniu zadań zmierzających do rozpoznania budowy geologicznej kraju, w tym prac o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w szczególności dla odnowienia bazy surowcowej kraju, ustalania zasobów złóż kopalin, a także dla ochrony środowiska,
- gromadzeniu, udostępnianiu, przetwarzaniu i archiwizowaniu informacji geologicznej, czy
- sporządzaniu krajowego bilansu zasobów kopalin.

Zgodnie z art. 163 PGG, państwową służbę geologiczną pełni obecnie Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy⁵⁰³. Jak już natomiast sygnalizowano powyżej, ostatni projekt polityki surowcowej państwa proponuje wprowadzenie pewnych zmian w tym zakresie. Wszystko to przekłada się na wątpliwości, co do prawidłowości przywołanego wcześniej stanowiska, obejmującego

⁵⁰³ Należy tylko zasygnalizować, że we wrześniu 2016 r. przygotowano projekt ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej, tworzącej nowy urząd centralny z bardzo szerokimi uprawnieniami i strażą geologiczną do pomocy. Ostatecznie na początku 2017 r. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów wycofała z prac powyższy projekt, który wzbudzał bardzo dużo rozmaitych kontrowersji.

możliwość powstania własności górniczej niejako na przyszłość, na nieodkrytych jeszcze złożach kopalin istotnych z punktu widzenia państwa. Wydaje się, że ze względu na dobro obywateli oraz posiadane przez państwo możliwości i obowiązki związane z rozpoznaniem budowy geologicznej kraju, pogląd taki nie może być zaakceptowany i utrzymywany.

Powrót do przedwojennej koncepcji własności górniczej oraz delikatna modyfikacja tego prawa do jego obecnego kształtu, pozwala na sprawowanie przez państwo skutecznej i pełnej kontroli nad strategicznymi złożami kopalin – począwszy od określenia ich katalogu, a na wyłączności w korzystaniu i rozporządzaniu (w formie użytkowania górniczego) skończywszy. Są one pierwotnym źródłem pozyskania surowca mineralnego, który może być kluczowy dla funkcjonowania gospodarki całego państwa. Ten istniejący i funkcjonujący już instrument prawny, niewątpliwie powinien być uznany za jeden z podstawowych elementów szeroko rozumianego bezpieczeństwa surowcowego państwa i część polityki surowcowej, na której Rzeczpospolita Polska powinna opierać swoje długoterminowe planowanie i działania. Jednakże, z ekonomicznego punktu widzenia jest to instrument w pewnym sensie niekompletny, bo sam w sobie nie pozwala na skuteczną eksploatację złoża kopaliny. Organy i inne instytucje państwa, dzięki konstrukcji własności górniczej, są w stanie długoterminowo planować wydobycie poszczególnych surowców mineralnych, poprzez rozsądne i odpowiedzialne rozporządzanie złożami w drodze użytkowania górniczego, a także odpowiednią politykę udzielania koncesji geologiczno-górniczych. Te dwa kolejne wspomniane przed chwilą instrumenty – użytkowanie górnicze oraz koncesjonowanie, w obecnych realiach gospodarczych dopełniają czy uzupełniają instytucję własności górniczej. Będą one przedmiotem analizy w dalszych częściach niniejszego rozdziału.

Warto na koniec, niejako na marginesie wcześniejszych rozważań, dodatkowo zaznaczyć, że instytucja własności górniczej nie jest jedynym przypadkiem pewnego rodzaju ustawowego wyodrębnienia konkretnych elementów z zakresu prawa własności gruntu - własności powiązanej ze szczególnym elementem przedmiotowym⁵⁰⁴. Nie bez powodu w art. 143 KC pojawiło się zastrzeżenie, że przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wody. Właśnie w

⁵⁰⁴ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 10 PGG...*, s. 72.

regulacjach dotyczących gospodarowania wodami na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, w tym w stosunkowo nowej ustawie Prawo wodne⁵⁰⁵, w niektórych przypadkach prawo własności wód może być oderwane od własności nieruchomości, na których dane wody się znajdują. Ponadto, może być ono również związane z licznymi ograniczeniami, dotyczącymi ich wykorzystaniu. Zdaniem B. Rakoczego, główną motywacją ustawodawcy przy wyodrębnianiu własności wód miało być poddanie ich nadzwyczajnemu reżimowi w celu ochrony interesu publicznego⁵⁰⁶, co zdecydowanie pokrywa się z przywołaną na początku niniejszego rozdziału argumentacją F. Zolla w zakresie tworzenia tzw. „praw do rzeczowych podobnych”. Nie wdając się w dodatkowe, zbędne w tym miejscu analizy z obszaru prawa wodnego, można jedynie sformułować postulat względem ustawodawcy w formie wniosku *de lege ferenda*, polegającego na porządkującym uzupełnieniu brzmienia art. 143 KC o wzmiankę dotyczącą złóż kopalin. Rozwiane zostałyby tym samym wszelkie ewentualne wątpliwości, co do ich odrębnego statusu.

⁵⁰⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566 ze zm.).

⁵⁰⁶ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 10 PGG...*, s. 72.

5.2 KONCESJONOWANIE DZIAŁALNOŚCI POSZUKIWAWCZO-WYDOBYWCZEJ JAKO INSTRUMENT BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA

Jednym z podstawowych filarów współczesnej gospodarki rynkowej, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jest zasada wolności działalności gospodarczej. Nie jest to jednak wartość nadrzędna czy bezwzględna. Konstytucyjnej ochronie podlega bowiem równocześnie wiele wartości znacznie ważniejszych dla współczesnego społeczeństwa i jednostki, od ewentualnych restrykcji w stosunku do swobody działalności gospodarczej⁵⁰⁷. Warto podkreślić w tym miejscu chociażby priorytetowe znaczenie zdrowia i życia ludzkiego, czy bezpieczeństwa, z którym powiązany jest temat niniejszej dysertacji. Dlatego też ustrojodawca w art. 22 Konstytucji dopuścił, ze względu na ważny interes publiczny, możliwość wprowadzania w drodze ustawowej ograniczeń wolności działalności gospodarczej⁵⁰⁸. Jak jednak wskazuje C. Kosikowski, wprowadzanie różnego rodzaju zakazów i ograniczeń w korzystaniu z tej niezwykle istotnej zasady o charakterze wolnościowym, ma paradoksalnie m.in. na celu właśnie jej ochronę. Bez takiego systemu nie można byłoby bowiem eliminować i rozwiązywać swoistych kolizji, pojawiających się pomiędzy konstytucyjnie chronionymi przez państwo wartościami⁵⁰⁹.

Klasycznym instrumentem gospodarczej reglamentacji, powiązany historycznie z pewnego rodzaju państwowym monopolem, jest decyzja koncesyjna⁵¹⁰. Była ona w przeszłości wiązana z pewnymi obszarami stosunków społeczno-gospodarczych, których realizacja przez zaspokajanie pewnych potrzeb społecznych, była obowiązkiem państwa⁵¹¹. Pierwotnie ustanowiony był więc swoisty monopol

⁵⁰⁷ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Wydanie 4, Warszawa 2010, s. 179.

⁵⁰⁸ Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

⁵⁰⁹ C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 11.

⁵¹⁰ K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej a funkcje państwa i prawa*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 188.

⁵¹¹ Zob. A. Treła, *Świadczenie przez gminę usług o charakterze użyteczności publicznej a ochrona konkurencji*, [w:] B. Popowska (red.) *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej, Poznań 2006, s. 211.

prawny na rzecz działalności władzy publicznej, bowiem państwo miało najlepiej wiedzieć, jak i w jakim zakresie te potrzeby realizować. Władza publiczna angażowała się bezpośrednio lub pośrednio w wykonywanie aktywności w tych społecznie istotnych obszarach. Bezpośrednio działała ona przez podmioty funkcjonalnie wyodrębnione z administracji publicznej jako jej jednostki organizacyjne. W sposób pośredni natomiast państwo podejmowało czynności przy pomocy wyodrębnionych organizacyjnie podmiotów w rozumieniu prawa prywatnego, posiadających odrębną podmiotowość prawną – najczęściej za pośrednictwem przedsiębiorstw państwowych. Dopiero z czasem uprawnienia do działania były przyznawane innym podmiotom, niewchodzącym w skład struktury władzy państwowej. Przyznanie podmiotowi prywatnemu koncesji na konkretną działalność, było więc formą uchylenia wspomnianego wcześniej monopolu czy wyłączności państwa. Dochodził tu do pewnego rodzaju decentralizacji władzy i działalności państwowej, w zakresie wykonywania określonej aktywności gospodarczej, czyli dotyczącej sfery *dominium*, a nie sfery *imperium*⁵¹². Powszechnie przyjmowano też, że koncesjonowanie obejmuje obszary kluczowe dla zaspokajania interesu zbiorowego obywateli, czy szerzej interesu publicznego⁵¹³.

Początki koncesjonowania wywodzą się z tradycji francuskiej⁵¹⁴, a jej pierwowzorem była koncesja dotycząca prowadzenia robót publicznych (*concession de travaux publics*)⁵¹⁵. Jak wskazuje K. Jaroszyński, w drodze umownej państwo odstępowało na rzecz prywatnych podmiotów możliwość wykonywania pewnych zadań publicznych o charakterze gospodarczym⁵¹⁶. Osoby te, w interesie publicznym wznosiły rozmaite urządzenia lub wykonywały inne roboty na własny koszt, w zamian za możliwość ściągania odpowiednich opłat od ich przyszłych użytkowników⁵¹⁷. Czasami było to powiązane również z możliwością stosowania w imieniu państwa pewnych instrumentów z zakresu policji administracyjnej, w tym

⁵¹² M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej...*, s. 510.

⁵¹³ *Ibidem*, s. 509.

⁵¹⁴ Zob. szerzej: D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, s. 105 i następane.

⁵¹⁵ Z. Muras, M. Swora, *Komentarz do art. 32*, [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne, Tom II. Komentarz do art. 12-72*, Wydanie 2, Warszawa 2016, s. 396 i nast.

⁵¹⁶ K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej...*, s. 188.

⁵¹⁷ Z. Muras, M. Swora, *Komentarz do art. 32...*, s. 397.

nawet możliwością skutecznego pozbawienia kogoś prawa własności w formie wywłaszczenia⁵¹⁸.

Trochę inne spojrzenie prezentowane było natomiast w modelu austriacko-niemieckim. Koncesja była tu bowiem określana jako udzielenie przemysłowego (gospodarczego) pozwolenia o charakterze policyjnym, wskazującego podmiotowi prywatnemu prawa podmiotowe, z których mógł korzystać przy prowadzeniu określonej działalności gospodarczej⁵¹⁹. Pozwolenie to dotyczyło obszarów objętych monopolem państwowym, jednakże nie obejmowało ono, w przeciwieństwie do tradycji francuskiej, możliwości wykonywania chociażby uprawnień związanych z władztwem administracyjnym. Adresat koncesji mógł więc wykonywać pewną działalność gospodarczą, o ile podmiot koncesjonujący skutecznie stwierdził, że co najmniej nie zagrazi to realizacji interesu publicznego. Najlepszym jednak rozwiązaniem była sytuacja, gdy wprost owa działalność ten interes wspierała i urzeczywistniała⁵²⁰. Jak wskazuje M. Kania, K. Kiczka i M. Szydło, koncesja w tym modelu była pewnego rodzaju aktem nadzoru o charakterze zapobiegawczym, którego zadaniem było potwierdzenie potencjalnego działania zgodnie z warunkami szeroko rozumianego interesu publicznego⁵²¹.

Zestawiając dwa powyższe historyczne podejścia do instytucji koncesji, należy podkreślić, że w tradycji francuskiej koncesja była powiązana z umową publicznoprawną, a w koncepcji austriacko-niemieckiej z aktem administracyjnym. Co jednak istotniejsze, w obu przypadkach akty te dopuszczały koncesjonariusza do swoistego obszaru zmonopolizowanego przez państwo, na mocy czego uzyskiwał on pewnego rodzaju wyłączność na określone działania realizujące zadania publiczne. Niekiedy mógł on wykonywać kompetencje władcze, ale był też jednocześnie zobowiązany do realizacji całego szeregu obowiązków publicznoprawnych⁵²².

⁵¹⁸ K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej...*, s. 188.

⁵¹⁹ *Ibidem*.

⁵²⁰ T. Kocowski, *Ograniczenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne – reglamentacyjna funkcja państwa na przykładzie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*, [w:] B. Popowska (red.) *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej, Poznań 2006, s. 113.

⁵²¹ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej...*, s. 509.

⁵²² M. Szydło, *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, *Państwo i Prawo* 2004, z. 1, s. 46-49.

O. Mayer, pod koniec XIX wieku charakteryzował koncesję jako akt administracyjny, na podstawie którego adresat koncesji uczestniczy w realizacji władztwa administracji publicznej i jednocześnie zyskuje publiczne prawa podmiotowe do prowadzenia we własnym imieniu i na własny rachunek działalności gospodarczej, w obszarach kluczowych dla państwa⁵²³. Jak wskazują przywoływani już M. Kania, K. Kiczka i M. Szydło, najistotniejszym obowiązkiem każdego koncesjonariusza było w przeszłości zagwarantowanie stałej i nieprzerwanej realizacji czynności o charakterze faktycznym i prawnym, wynikających z danej koncesji. Uzupelniane one były czasami o wnoszenie tzw. opłat koncesyjnych, będących specjalnymi pieniężnymi lub niepieniężnymi zobowiązaniami publicznoprawnymi na rzecz państwa⁵²⁴. Po stronie władzy publicznej, zabezpieczeniem dla prawidłowego i stałego realizowania powinności koncesjonariusza były bardzo szerokie kompetencje nadzorcze organów administracyjnych nad prowadzoną działalnością gospodarczą. Obejmowały one zarówno uprawnienia kontrolne, decyzyjne, jak i uprawnienia egzekucyjne. Ewentualne nieprawidłowe wykonywanie działalności gospodarczej objętej koncesją, skutkowało najczęściej odebraniem tego specjalnego pozwolenia publicznoprawnego, a ponadto mogło się również wiązać z innymi dodatkowymi konsekwencjami dla koncesjonariusza⁵²⁵. W zależności od konkretnej sytuacji, te publicznoprawne dolegliwości mogły pojawiać się od razu lub nawet w odległej przyszłości (choćby niemożność ponownego wystąpienia o koncesję).

Obecnie wskazuje się w doktrynie publicznego prawa gospodarczego, że koncesja jest odmianą tzw. decyzji uprawniającej. Wytworzona w wyniku jej wydania sytuacja prawna, uprawnia danego przedsiębiorcę do podjęcia, wykonywania i ochrony działalności gospodarczej, która nie była wcześniej dla niego dostępna⁵²⁶. Decyzjami administracyjnymi o charakterze uprawniającym będą więc różne indywidualne akty administracyjne, które tworzą prawa podmiotowe, albo znoszą

⁵²³ S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000, s. 110.

⁵²⁴ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej...*, s. 510.

⁵²⁵ *Ibidem*.

⁵²⁶ *Ibidem*, s. 507.

obowiązki wynikające z zespołów norm generalnych⁵²⁷ krajowego administracyjnego prawa materialnego lub przepisów unijnych⁵²⁸. Przyznane uprawnienia lub nałożone na koncesjonariusza obowiązki nie mają jednak charakteru bezwzględne i trwałe. Mogą one być z upływem czasu, po dokonaniu wcześniejszej weryfikacji prowadzonej działalności, zmieniane, ograniczane lub cofane w drodze klasycznych prawnych form działania administracji gospodarczej⁵²⁹. Jak w jednym ze swoich wyroków słusznie wskazał Sąd Najwyższy, pod pojęciem koncesji rozumie się obecnie publicznoprawne uprawnienie o charakterze podmiotowym, przyznawane „decyzją właściwego organu administracji indywidualnie oznaczonemu podmiotowi, który spełnia ustawowo określone wymagania zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej”⁵³⁰. Jeszcze wcześniej w jednym ze swoich wyroków analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując, że z koncesji wynika pewne osobiste uprawnienie adresata o charakterze prawnoadministracyjnym, do rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie określonym w tym akcie administracyjnym⁵³¹. Ustawodawca stosunkowo rzadko wykorzystuje w dzisiejszych czasach w polskim porządku prawnym instytucję koncesji, podkreślając jednak bardzo mocno pewien aspekt czy celowość jej wprowadzania. Zgodnie z obowiązującym obecnie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 3 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców⁵³², wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli, albo inny ważny interes publiczny wymaga koncesji, o ile taka działalność nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu stosownego zezwolenia czy wpisu do rejestru działalności regulowanej. Na pierwszy plan wysuwa się więc potrzeba zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa lub obywateli, do którego

⁵²⁷ K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 396.

⁵²⁸ M. Strzelbicki, *Świadczenie usług przez podmioty wspólnotowe w Polsce – wpływ zasady traktowania narodowego i zasady pochodzenia na funkcje administracji gospodarczej*, [w:] B. Popowska (red.) *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 243.

⁵²⁹ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej...*, s. 507.

⁵³⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r., sygn. akt: III RN 34/98.

⁵³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1995 r., sygn. akt.: II SA 1835/93.

⁵³² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292, ze zm.).

nawiązuje zresztą temat niniejszej pracy. W stosunku do wcześniej obowiązującej w Polsce ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵³³, zawierającej enumeratywny katalog aktywności reglamentowanych, Prawo przedsiębiorców nie wskazuje konkretnego wyliczenia działalności, których wykonywanie wymaga wcześniejszego uzyskania decyzji koncesyjnej. Zgodnie z art. 37 ust. 3, szczegółowy zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu, w szczególności zasady oraz tryb udzielania, zmiany, zawieszania, cofnięcia albo ograniczenia zakresu koncesji, określają odrębne przepisy. Ze względu na interesujące autora w tej pracy wyłącznie instrumenty bezpieczeństwa surowcowego państwa, nie ma potrzeby budowania, przedstawiania czy szerokiego omawiania w niniejszej części pełnego katalogu aktywności objętych przez tę najdalej idącą formę reglamentacji. Należy jednak zaznaczyć, że część przedstawicieli doktryny prawa publicznego gospodarczego nie do końca słusznie wskazuje, że „koncesjonowanie w dzisiejszym stanie prawnym nie dotyczy działalności objętej monopolem prawnym państwa”⁵³⁴. Warto raczej w tym miejscu podkreślić i podzielić pogląd K. Jaroszyńskiego, że element publicznego monopolu jest ciągle obecny w regulacjach dotyczących korzystania z krajowych złóż zasobów naturalnych, stanowiących przedmiot zainteresowania autora w tym rozdziale i całej pracy⁵³⁵. Złóża kopalin naturalnych, niestanowiące zgodnie z omawianym już art. 10 PGG⁵³⁶ części składowej nieruchomości gruntowej, stanowią wyłączną własność Skarbu Państwa, w ramach tzw. własności górniczej, zakwalifikowanej w poprzedniej części jako jeden z kluczowych instrumentów bezpieczeństwa surowcowego państwa. Mamy więc realnie do czynienia z ustanowieniem monopolu państwowego. Ich eksploatacja może odbywać się, zgodnie z art. 12 ust. 1 PGG, wyłącznie na podstawie

⁵³³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Tekst jednolity: Dz.U. 2010, Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).

⁵³⁴ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej...*, s. 511.

⁵³⁵ K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej...*, s. 190.

⁵³⁶ Zgodnie z art. 10 PGG, złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania, są objęte własnością górniczą.

udzielonego tzw. użytkowania górniczego⁵³⁷, które zostało scharakteryzowane w kolejnej części niniejszej pracy. Co jednak niezwykle istotne, użytkowanie górniczne jest w pełni uzależnione od omawianego tu aktu administracyjnego, pod postacią decyzji koncesyjnej. Ustawodawca postanowił wskazać, że sama umowa rozporządzająca złożami kopalin - umowa ustanowienia użytkowania górniczego, może stać się skuteczna dopiero z dniem uzyskania koncesji (art. 13 ust. 1a PGG). Ponadto, w przypadku nieuzyskania tego prawnoadministracyjnego pozwolenia na działalność reglamentowaną w terminie 1 roku od dnia zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania górniczego, wygasa ona z mocy samego prawa (art. 13 ust. 6 PGG). Jeszcze bardziej wyrazistym przejawem omawianego uzależnienia jest fakt, że zgodnie z art. 13 ust. 7 PGG, użytkowanie górniczne wygasa *ex lege* w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji, niezależnie od rzeczywistej przyczyny czy powodów tego zdarzenia prawnego. Mamy więc do czynienia w Prawie geologicznym i górnicy z faktycznym monopolem państwa, bowiem instrument własnościowy, kwalifikowany do sfery *dominium*, został powiązany z władczą działalnością organu koncesyjnego, pod postacią jednostronnego oświadczenia woli w formie aktu administracyjnego (sfera *imperium*), dopuszczającego ewentualną działalność gospodarczą przy wykorzystaniu pewnego rodzaju mienia państwowego. Zdaniem autora, wyliczone w art. 21 ust. 1 PGG⁵³⁸ koncesje na:

- poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin niebędących węglowodorami,
- wydobywanie kopalin niebędących węglowodorami ze złóż,
- poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (tzw. koncesja łączna)
- wydobywanie węglowodorów ze złóż,

⁵³⁷ Zgodnie z art. 12 ust. 1 PGG, w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa, z wyłączeniem innych osób, może korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłączenie przez ustanowienie użytkowania górniczego.

⁵³⁸ Art. 21 ust. 1 PGG wylicza więcej przypadków działalności objętej obowiązkiem uzyskania koncesji, jednakże leżą one poza zakresem badania w niniejszej dysertacji. Zgodnie ze wskazanym przepisem, po uzyskaniu koncesji może być wykonywana działalność w zakresie, poszukiwania lub rozpoznawania złóż, o których mowa w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem złóż węglowodorów; poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla; wydobywanie kopalin ze złóż; poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż; podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji; podziemnego składowania odpadów; podziemnego składowania dwutlenku węgla.

stanowią obecnie najlepsze przykłady klasycznej instytucji koncesjonowania ekonomicznej aktywności w systemie prawa polskiego.

Aby koncesja mogła spełniać swoją rolę w obszarze bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa surowcowego państwa, nie może jednak być aktem administracyjnym w pełni związanym. Swoisty automatyzm, ograniczający się wyłącznie do weryfikacji czy przesłanki określone w przepisach prawa zostały spełnione, wykluczałby możliwość prowadzenia skuteczniejszej polityki surowcowej i koncesyjnej państwa. Dlatego też organy administracji publicznej pełniące rolę organów koncesyjnych, muszą mieć w tym obszarze pewnego rodzaju zakres samodzielności do kształtowania prawnej sytuacji przedsiębiorców, wynikający z powszechnie obowiązujących przepisów materialnego prawa administracyjnego⁵³⁹. Najczęściej stosowanymi przez ustawodawcę formami tej samodzielności są uznanie administracyjne⁵⁴⁰ oraz stosowanie pojęć niedookreślonych, inaczej nazywanych klauzulami generalnymi. Jak wskazuje art. 39 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, organ koncesyjny jest uprawniony do odmowy udzielenia koncesji, ograniczenia jej zakresu w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji albo odmowy zmiany koncesji, nie tylko z powodu niespełnienia przez wnioskodawcę warunków jej udzielenia. Takie rozstrzygnięcie jest dopuszczalne m.in. ze względu na zagrożenie obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli⁵⁴¹. Przesłanka ta jest niezwykle istotna dla zapewnienia stabilności i eliminowania zagrożeń dla obszaru surowcowego państwa. Ponadto, umożliwia ona organowi koncesyjnemu prowadzenie odpowiedniej polityki gospodarowania źródłami kopalin. Mamy tu w konsekwencji do czynienia z regulacją spójną z przytaczanym już wcześniej art. 37 Prawa przedsiębiorców, wskazującym główne założenia koncesjonowania działalności gospodarczej w polskim porządku prawnym. Ogólna norma z art. 39 ust.

⁵³⁹ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej...*, s. 511.

⁵⁴⁰ Zob. np. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej w administracji publicznej*, [w:] System Prawa Administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 217-303, lub J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.

⁵⁴¹ Zgodnie z art. 39 ust. 1 PGG, Organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji albo ograniczyć jej zakres w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji albo odmówić zmiany koncesji: w przypadku niespełnienia warunków udzielenia koncesji; ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli; jeżeli w wyniku przeprowadzonej rozprawy albo przetargu udzielono koncesji innemu przedsiębiorcy lub przedsiębiorcom; w przypadku wydania decyzji o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania prawa z udziałów albo akcji przedsiębiorcy będącego wnioskodawcą, jeżeli jest to w interesie publicznym; w przypadkach określonych w odrębnych przepisach.

1 jest również uszczegóławiana na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego, wskazujących najistotniejsze analizowane przez organ okoliczności i ewentualny sposób interwencji⁵⁴². Zgodnie z niezwykle rozbudowanym art. 29 ust. 1 PGG, organ koncesyjny jest obowiązany do odmowy udzielenia koncesji, jeżeli zamierzona działalność wnioskodawcy:

- sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa, w tym z interesem surowcowym państwa lub ochroną środowiska, obejmującą racjonalną gospodarkę złożami kopalin, bądź
- uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej lub przepis odrębne, a w przypadku braku tych planów uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych⁵⁴³.

Ponadto, organ koncesyjny na podstawie art. 29 ust. 3 PGG może odmówić udzielenia koncesji, w przypadku, gdy wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy⁵⁴⁴, jeżeli leży to w interesie publicznym, w szczególności związanym z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin.

⁵⁴² J.A. Stefanowicz, K. Szamałek, *Prawo geologiczne i górniczne jako instrument efektywnego zagospodarowania zasobów*, [w:] K. Małecka, B. Marks (red.), *Rola Polski w zwiększaniu bezpieczeństwa surowcowego Unii Europejskiej*, Sopot 2014, s. 37.

⁵⁴³ Przypomnienia wymaga w tym miejscu treść szczegółowo omówionego już powyżej art. 7 Prawa geologicznego i górniczego, który zakazuje wykonywania działalności określonej w ustawie, jeżeli nie jest ona zgodna z dokumentami planistycznymi. Zgodnie z art. 7 PGG, podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (ust. 1). W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

⁵⁴⁴ Na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 117, ze zm.).

Przytoczone regulacje ustawowe są przejawem tzw. negatywnego uznania administracyjnego. Administracja publiczna będzie *de facto* stosowała tę pewnego rodzaju swobodę działania wyłącznie w przypadku załatwienia sprawy administracyjnej niezgodnie z wnioskiem złożonym przez przedsiębiorcę⁵⁴⁵. Co jest jednak niezwykle istotne, regulacje te dają organowi koncesyjnemu możliwość skutecznego kształtowania bezpieczeństwa surowcowego i polityki koncesyjnej, uwzględniającej wspomniany w przepisie interes surowcowy państwa. Jak wskazują M. Kania, K. Kiczka i M. Szydło, zastosowanie w procedurze koncesyjnej uznania administracyjnego lub pojęć o nieostrym charakterze, będzie odbywało się dopiero na dalszym etapie. W pierwszej kolejności, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie sprawdzi wystąpienie przesłanek pozwalających na ewentualne uchylenie zakazu wykonywania działalności reglamentowanej, obejmujących m.in. upoważnienie do tego swoistego uznaniowego działania. Czynność ta ma charakter czynności związanej i może podlegać pełnej kontroli sądów administracyjnych. Dopiero w ramach następnego etapu, organ koncesyjny może w drodze uznania administracyjnego podjąć dalsze działanie pod postacią wskazania następstwa prawnego wniosku koncesyjnego, w tym działanie zmierzające do odmowy udzielenia koncesji lub ograniczenia jej zakresu⁵⁴⁶ ze względu np. na wspomniane bezpieczeństwo surowcowe państwa.

Uznaniowość lub wykorzystanie przez ustawodawcę niedookreślonych słów-kluczy, których znaczenie ma być każdorazowo ustalane w postępowaniu koncesyjnym, to jeden z istotniejszych sposobów gwarancyjnych w zakresie dbałości o bezpieczeństwo państwa, przy dopuszczaniu do prowadzenia działalności reglamentowanej. Należy jednak dodać, że organ koncesyjny, którym najczęściej będzie tu minister właściwy do spraw środowiska, nie powinien ograniczać się przed wydaniem koncesji wyłącznie do oceny stosownego wniosku w prowadzonym postępowaniu. Na podstawie art. 28i PGG, ma on również obowiązek poszukiwać ewentualnych alternatywnych kandydatów na koncesjonariuszy, aby w ramach dbałości o interes surowcowy państwa, udzielić koncesji najlepiej przygotowanemu do tej działalności przedsiębiorcy. Wskazana regulacja nakazuje, że w przypadku

⁵⁴⁵ K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców...*, s. 431.

⁵⁴⁶ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej...*, s. 512.

złożenia wniosku, dotyczącego działalności poszukiwawczej lub rozpoznawczej złóż kopalin innych niż złoża węglowodorów, organ koncesyjny niezwłocznie zamieszcza odpowiednie ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej. Informuje on w ten sposób innych przedsiębiorców o możliwości składania alternatywnych wniosków o udzielenie koncesji na wykonywanie działalności w takim samym zakresie i przestrzeni, jak ta objęta złożonym już wcześniej pierwszym wnioskiem. Niniejsza procedura ma na celu finalne przyznanie koncesji geologicznej przedsiębiorcy, którego wniosek uzyskał najwyższą ocenę, zgodnie z kryteriami zamieszczonymi w art. 28k PGG i dyspozycją z art. 28l PGG. Jest to więc kolejny sposób, za pomocą którego administracja publiczna powinna dbać o bezpieczeństwo państwa i dobór potencjalnie najlepszego koncesjonariusza. Trochę inaczej procedura postępowania wygląda natomiast w przypadku działalności poszukiwawczej, rozpoznawczej oraz wydobywczej węglowodorów. W obszarze obejmującym kluczowe dla gospodarki i bezpieczeństwa energetycznego państwa złoża, przede wszystkim ropy naftowej i gazu ziemnego, ustawodawca postanowił pójść jeszcze o krok dalej w zakresie doboru najwłaściwszego podmiotu, gwarantującego bezpieczne i stabilne wykonywanie działalności reglamentowanej. Zgodnie z art. 49a PPG, przedsiębiorcy zainteresowani tego typu aktywnością gospodarczą, poddawani są przez ministra właściwego do spraw środowiska, szczegółowej ocenie w ramach tzw. postępowania kwalifikacyjnego. Ma ono na celu weryfikację ewentualnych zależności biznesowych potencjalnego wnioskodawcy, w tym przede wszystkim sprawdzenie, czy nie znajduje się on pod kontrolą korporacyjną państwa trzeciego⁵⁴⁷, podmiotu lub obywatela państwa trzeciego i czy ta ewentualna kontrola może zagrażać bezpieczeństwu Rzeczypospolitej Polskiej. Dopiero tak pozytywnie zweryfikowani przedsiębiorcy są upoważnieni do przystąpienia do składania ofert w postępowaniu przetargowym o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (w ramach tzw. koncesji łącznej) lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż (art. 49d PPG). Co do zasady, postępowanie przetargowe w tym obszarze jest obowiązkowe. Wzorując się na obszarze zamówień publicznych, należy wskazać, że postępowanie to powinno doprowadzić do wyboru

⁵⁴⁷ Zgodnie z art. 49a ust. 5 PGG, państwem trzecim jest państwo niebędące państwem członkowskim Unii Europejskiej, państwem członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub państwem członkowskim Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

najkorzystniejszej oferty z punktu widzenia dysponenta danym dobrem, a w omawianym przypadku m.in. z punktu widzenia bezpieczeństwa surowcowego państwa. Dodatkowo, wskazuje się w doktrynie, że postępowanie przetargowe umożliwia weryfikację startujących podmiotów, pod kątem ich ewentualnych możliwości wykonawczych⁵⁴⁸. Zgodnie z art. 49k PGG postępowanie przetargowe powinno mieć charakter obiektywny i niedyskryminujący, a także dawać pierwszeństwo najlepszym systemom poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów ze złóż. W wyjątkowych przypadkach może ono być pominięte, a pozytywnie zweryfikowany podmiot (w ramach postępowania kwalifikacyjnego) występować będzie wyłącznie z wnioskiem o udzielenie koncesji. Przeprowadzenie wspomnianego przetargu nie wyłącza jednak dyskrecjonalności organu koncesyjnego przy finalnym decydowaniu o możliwości wykonywania działalności reglamentowanej. Mamy tu więc ponownie do czynienia z dodatkowym zabezpieczeniem surowcowego interesu państwa, chroniącym m.in. przed przejęciem i czasowym blokowaniem złóż przez podmioty nieprzygotowane do prowadzenia tego typu działalności gospodarczej, działalności gospodarczej na tak dużą planowaną skalę, a także podmioty pochodzące z politycznie lub gospodarczo nieprzychylnych Rzeczypospolitej Polskiej państw.

Jak wskazuje S. Biernat, przy działalności regulowanej, niejako w parze z przepisami szczegółowo wskazującymi sposób ewentualnego podejmowania działalności gospodarczej, pojawiają się korespondujące normy prawne, dotyczące samego jej wykonywania. „Z reguły coraz ściślejszej reglamentacji podejmowania działalności towarzyszą wzrastające obowiązki adresowane do przedsiębiorców dotyczące tego, jak ta działalność ma być wykonywana”⁵⁴⁹. Nie inaczej sprawa wygląda przy realizowaniu działalności koncesjonowanej w polskim porządku prawnym. Uprawnienia oraz obowiązki przedsiębiorców, swoiste dla prowadzonej działalności koncesjonowanej, wyznaczone są zarówno przez właściwe powszechnie obowiązujące przepisy ustawowe o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jak i

⁵⁴⁸ Zob. A. Panasiuk, *Cele zamówień publicznych*, [w:] *Prawo zamówień publicznych*, nr 2, czerwiec 2007, s. 35.

⁵⁴⁹ S. Biernat, *Działalność gospodarcza poddana reglamentacji w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (na przykładzie prowadzenia gier hazardowych)*, [w:] K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki, *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa, Przegląd Prawa i Administracji, tom CXIV*, Wrocław 2018, s. 414.

indywidualny akt administracyjny, którym jest koncesja⁵⁵⁰. Ten ostatni może przewidywać pewne szczególne, dodatkowe warunki wykonywania działalności gospodarczej, nałożone przez organ koncesyjny w granicach obowiązujących przepisów ustawowych⁵⁵¹, a także charakteru ekonomicznej aktywności koncesjonariusza. Ustawodawca podkreślił to uprawnienie m.in. w przepisach kluczowego dla działalności surowcowej Prawa geologicznego i górniczego. Zgodnie z art. 30 ust. 2 PGG, koncesja może określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska naturalnego. Odpowiednie wykonywanie obowiązków wynikających z obu źródeł prawa, podlega bieżącej weryfikacji w ramach czynności kontrolnych i nadzorczych organu koncesyjnego lub innych uprawnionych do tego organów administracji publicznej. Sama koncesja pełnić ma również rolę swoistego instrumentu nadzoru państwa. Przekłada się to wprost na poziom krajowego bezpieczeństwa, bowiem przedsiębiorca podlega weryfikacji nie tylko przed uzyskaniem formalnej zgody administracji państwowej, ale również w trakcie realizowania swojej działalności gospodarczej. Słusznie sygnalizują w kontekście bezpieczeństwa surowcowego J.A. Stefanowicz i K. Szamałek, że taka interwencja organu administracji publicznej w uzasadnionych przypadkach jest niezbędna, aby wykonywanym lub zamierzonym działaniem przedsiębiorcy nie naruszono któregokolwiek z delikatnych elementów bezpieczeństwa surowcowego państwa.⁵⁵²

Organy koncesyjne zostały wyposażone przez ustawodawcę w szczegółowe kompetencje, pozwalające na ewentualną reakcję, adekwatną do stwierdzonych naruszeń. Nieprawidłowe wykonywanie lub niewykonywanie działalności gospodarczej na podstawie udzielonej koncesji prowadzi najczęściej do jej zmiany, ograniczenia uprawnień, a nawet jej cofnięcia. Towarzyszyć mogą temu również dodatkowe sankcje nałożone na przedsiębiorcę, np. pod postacią wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej⁵⁵³ lub zakazu wykonywania danej działalności w przyszłości⁵⁵⁴. Zgodnie z art. 40 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, ustawodawca

⁵⁵⁰ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej...*, s. 511.

⁵⁵¹ K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej...*, s. 192.

⁵⁵² J.A. Stefanowicz, K. Szamałek, *Prawo geologiczne i górniczne jako instrument...*, s. 37.

⁵⁵³ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej...*, s. 512.

⁵⁵⁴ Zob. art. 37b PGG.

upoważnił organy koncesyjne do kontroli prowadzonej przez koncesjonariuszy działalności gospodarczej, w zakresie zgodności sposobu jej wykonywania z udzieloną koncesją, przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej jako takiej, czy w końcu obronności, bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa obywateli i ich dóbr osobistych. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli ewentualnych uchybień, organ koncesyjny może wezwać przedsiębiorcę do ich usunięcia w wyznaczonym przez siebie terminie (art. 40 ust. 3). We wskazanym przepisie mowa wyłącznie o uprawnieniach kontrolnych, które oczywiście nie pozwalają na władcze oddziaływanie na podmiot kontrolowany. Przepis ten, zresztą jak całość regulacji dotyczących koncesji w Prawie przedsiębiorców, stanowić ma jednak wyłącznie podstawowe i ogólne zasygnalizowanie tej tematyki, która następnie (w myśl art. 37 ust. 3) jest uszczegóławiana w odrębnych ustawach, zgodnie ze specyfiką danej dziedziny i obszaru działalności gospodarczej⁵⁵⁵.

Prawo geologiczne i górnicze w art. 37 bardzo szeroko wskazuje przypadki, w których organ koncesyjny zobowiązany jest reagować na pojawiające się nieprawidłowości, mogące zagrozić m.in. bezpieczeństwu państwa. W pierwszej kolejności w drodze aktu administracyjnego, którym jest postanowienie, wzywa on koncesjonariusza do usunięcia zaobserwowanych naruszeń, jednocześnie wskazując termin ich usunięcia oraz ewentualnie określając sposób działania przedsiębiorcy w tym zakresie. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, gdy podmiot gospodarczy narusza przepisy Prawa geologicznego i górniczego, dotyczące w szczególności ochrony środowiska naturalnego lub racjonalnej gospodarki złożami kopalin. Ponadto, organ koncesyjny zobowiązany jest do podjęcia działania, gdy koncesjonariusz:

- nie wypełnia warunków określonych w samej koncesji, w tym np. nie podejmuje określonej w niej działalności albo trwale zaprzestaje ją wykonywać,
- wykonuje roboty geologiczne z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych,
- nie wykonuje obowiązków związanych z bieżącym przekazywaniem państwowej służbie geologicznej uzyskanych danych geologicznych,

⁵⁵⁵ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej...*, s. 513.

próbek i wyników ich badań, albo wykonuje te obowiązki niezgodnie z warunkami określonymi w stosownym rozporządzeniu.

Jeżeli przedsiębiorca nie wykonał postanowienia wzywającego do usunięcia naruszeń, organ koncesyjny może m.in. cofnąć wydaną wcześniej koncesję bez jakiegokolwiek odszkodowania (art. 37 ust. 2 pkt. 1 PGG). Uzupełnienie tej regulacji stanowi art. 37b PGG, rozciągający potencjalne konsekwencje zachowania przedsiębiorcy w czasie. Zgodnie ze wskazanym przepisem, w przypadku cofnięcia podmiotowi gospodarczemu koncesji z powodów wymienionych już powyżej zdarzeń, będzie mógł on wystąpić z wnioskiem o ponowne udzielenie koncesji obejmującej taki sam zakres, nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o jej cofnięciu. Ustawodawca przewidział ponadto w art. 37 ust. 5 osobną przesłankę związaną z zagrożeniem obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli. Organ koncesyjny, ze względu m.in. na ewentualne zakłócenia w procesie zapewniania krajowego bezpieczeństwa surowcowego, może właściwie w każdym momencie cofnąć przyznaną koncesję lub odpowiednio zmienić jej zakres.

Omówione powyżej cechy charakterystyczne decyzji koncesyjnej oraz szeroko rozumianej reglamentacji działalności gospodarczej w obszarze poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania surowców mineralnych, pozwalają na jednoznaczne zakwalifikowanie tego instrumentu jako narzędzia wspierającego bezpieczeństwo surowcowe państwa. W powiązaniu z przeanalizowaną wcześniej własnością górnictwa Skarbu Państwa, umożliwiającą utrzymywanie w części obszaru surowcowego monopolu państwa, uzyskujemy w pewnym sensie kompletny oraz teoretycznie niezwykle skuteczny instrument, łączący zarówno obszar publicznoprawnego *imperium*, jak i prywatnoprawnego *dominium*. Wskazane przez ustawodawcę w Prawie przedsiębiorców powody koncesjonowania działalności gospodarczej, dotyczące ochrony bezpieczeństwa i interesu publicznego, połączone z elementami uznaniowymi wykonywania administracji publicznej, odpowiednią procedurą weryfikacji wnioskodawców czy rozbudowanym nadzorem nad wykonywaną działalnością, tworzą spójną prawnoadministracyjną całość. Na marginesie warto dodać, że ustawodawca w ramach procedury koncesyjnej przewidział również bardzo szeroki obowiązek współdziałania rozmaitych organów

administracji rządowej i samorządowej, w ramach procedur opiniowania i uzgadniania stanowisk⁵⁵⁶. Zapewniony został w ten sposób dostęp organu koncesyjnego do całego szeregu informacji, niezbędnych do jego skutecznego działania. Mamy tu więc teoretycznie wystarczające prawne instrumentarium dla zapewnienia ochrony i prawidłowej eksploatacji pierwotnych źródeł surowców mineralnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pod warunkiem oczywiście odpowiedniego funkcjonowania obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego. Niestety, w rzeczywistości występują tu również znaczące problemy. Analogicznie do omawianych już wcześniej aspektów związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, w praktyce najczęściej zawodzi czynnik ludzki, odpowiedzialny za wykonywanie i nadzorowanie określonych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa procedur.

W przywoływanym już raporcie Najwyższej Izby Kontroli – Informacja o wynikach kontroli „*Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych*” z 2018 r., jednoznacznie wskazano na nieprawidłowości w postępowaniach koncesyjnych. Dotyczyły one w badanym okresie przede wszystkim ich długości i wykonywania obowiązków informacyjnych wobec stron prowadzonego postępowania administracyjnego⁵⁵⁷. Wspomniana kontrola została przeprowadzona w ramach obszaru „Rozpoznanie i obecna dostępności surowców na terenie Polski” i była spowodowana m.in. brakiem polityki surowcowej państwa oraz jednoczesnym niskim poziomem zagospodarowania występujących w naszym kraju złóż surowców mineralnych⁵⁵⁸. W grupie jednostek kontrolowanych znalazło się Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Energii, Ministerstwo Środowiska, Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, a także 19 urzędów gmin w całej Polsce.

Jak wynika z zaprezentowanych w raporcie NIK-u informacji, Rzeczpospolita Polska jest obecnie jednym ze światowych liderów w wydobyciu miedzi i srebra, a także posiada bogate „złoża surowców metalicznych (cynk i ołów), metali rzadkich (ren), surowców chemicznych (siarka, sól kamienna, sole potasowe, fosforyty),

⁵⁵⁶ Zob. zakres współdziałania w ramach art. 23 Prawa geologicznego i górniczego.

⁵⁵⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych...*, s.10.

⁵⁵⁸ *Ibidem*, s. 5.

skalnych oraz surowców energetycznych (węgiel, metan, gaz ziemny)”⁵⁵⁹. Jednakże, ponad 63 % złóż surowców zidentyfikowanych na koniec 2016 r. pozostawało niezagospodarowanych (stan zagospodarowania na koniec 2016 r. zgodnie z Bilansem Zasobów Złóż Kopali w Polsce: zagospodarowano 5076 złóż kopalni na 12 767 złóż zidentyfikowanych)⁵⁶⁰. Obok wspomnianych już wcześniej problemów z realizacją Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz niespójności dokumentów planistycznych, jako jedną z głównych przyczyn zastanej sytuacji, Najwyższa Izba Kontroli wskazała brak odpowiedniej polityki koncesyjnej, uwzględniającej rzeczywiste potrzeby krajowej gospodarki. Ponadto wykazano nieprawidłową realizację konstytucyjnej i ustawowej zasady zrównoważonego rozwoju⁵⁶¹, co przekłada się na brak skutecznej ochrony i wyłącznie częściowe wykorzystanie pierwotnych zasobów kopalni. Niestety w badanych latach 2015 – 2017⁵⁶², zdaniem naczelnego organu kontroli państwowej, system koncesyjny w Polsce nie spełniał w wielu przypadkach swojej funkcji, jako narzędzia do sprawnego gospodarowania złożami surowców kopalnych. Ze względu na brak spójnej polityki koncesyjnej, powiązanej z długofalową polityką surowcową państwa, nie zostały jasno określone krajowe cele w zakresie sposobu wykorzystania dostępnych złóż kopalni w gospodarce. Ponadto, brakowało również planu udostępniania do eksploatacji udokumentowanych złóż, objętych własnością górniczą Skarbu Państwa⁵⁶³. Na 219 prowadzonych w badanym okresie postępowań koncesyjnych, dotyczących zarówno poszukiwania, rozpoznawania, jak i wydobywania kopalni stałych (z wyłączeniem węglowodorów), wydano tylko 20 aktów uprawniających do podjęcia wnioskowanej działalności, cofnięto 4 decyzje koncesyjne, a w trzech sprawach odmówiono wydania koncesji ze względu na sprzeczność z interesem publicznym⁵⁶⁴. Średni czas trwania przeprowadzonych w tym okresie postępowań wynosił około 190 dni, a w zakresie wyłącznie koncesji na wydobycie kopalni wahał się od 80 do 232 dni. W przypadku spraw obejmujących poszukiwanie,

⁵⁵⁹ *Ibidem*.

⁵⁶⁰ *Ibidem*.

⁵⁶¹ *Ibidem*, s. 6.

⁵⁶² Badany okres obejmował okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r., a także wcześniejsze lata w zakresie ich wpływu na powyższy przedział czasowy.

⁵⁶³ Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych...*, s. 36.

⁵⁶⁴ *Ibidem*.

rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów, Ministerstwo Środowiska prowadziło w latach 2015-2017 łącznie 238 postępowań. Przełożyło się to jednak tylko na 18 decyzji uprawniających, w 3 przypadkach postanowiono o cofnięciu udzielonej koncesji, a 1 wniosek spotkał się z odmową ze względu na zagrożenie dla interesu państwa, związanego z ochroną środowiska naturalnego⁵⁶⁵. Złożone wnioski o wydanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów rozpatrywane były w przedziale od 364 dni⁵⁶⁶ do nawet 854 dni⁵⁶⁷. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, w prowadzonych postępowaniach dochodziło do naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁶⁸, w tym przede wszystkim art. 35 §1 i §3 KPA, poprzez bezczynność organu koncesyjnego, przewlekłe prowadzenie postępowania oraz brak stosownego informowania strony o przyczynach zaistniałego opóźnienia. Należy podkreślić, że tak długi czas prowadzenia postępowania (zwłaszcza jak w przypadku wspomnianych węglowodorów) zniechęca i odstrasza potencjalnych przedsiębiorców, chcących zainwestować w Polsce setki milionów złotych. Ten niezwykle kapitałochłonny obszar wymaga dość sprawnego działania organów administracji publicznej, bowiem czas przekłada się na ewentualne zyski lub straty podmiotów gospodarczych. Opieszałość wpływa również niestety na poziom bezpieczeństwa surowcowego państwa, bowiem nie rozpoznajemy nowych złóż kopalin, a surowce wspierające bieżące funkcjonowanie gospodarki muszą być pozyskiwane w wielu przypadkach z zagranicznych źródeł.

Na szczęście Najwyższa Izba Kontroli nie dopatrzyła się w badanym okresie nieprawidłowości w równie ważnym dla bezpieczeństwa surowcowego państwa obszarze, dotyczącym monitorowania sposobu wykonywania udzielonych już koncesji. Weryfikacji ówczesnego Ministerstwa Środowiska cyklicznie poddawane było spełnianie przez koncesjonariuszy warunków oraz zobowiązań wynikających z

⁵⁶⁵ *Ibidem*, s. 37.

⁵⁶⁶ Zgodnie z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli, koncesja nr 3/2016 z dnia 14 marca 2016 r. na wydobycie metanu z pokładów węgla kamiennego w ramach złoża „Jankowice-Wschód” wydana została po 364 dniach. Koncesja nr 3/2016/p z dnia 26 kwietnia 2016 r. na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w obszarze „Koło” udzielona została po 574 dniach.

⁵⁶⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych...*, s. 38.

⁵⁶⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).

uprawnających aktów administracyjnych. Wykorzystywano w tym celu przede wszystkim roczne i kwartalne sprawozdania z wykonywanej działalności reglamentowanej, zawiadomienia o rozpoczęciu robót geologicznych, informacje przekazywane z Wyższego Urzędu Górniczego oraz wyjaśnienia i informacje przekazywane na wniosek organu koncesyjnego przez przedsiębiorców. Na skutek przeprowadzanych czynności monitorujących, w latach 2015-2017 cofnięto łącznie 7 decyzji koncesyjnych – z powodu nieprzystąpienia w terminie do planowanych prac, niewypełniania warunków koncesji lub prowadzenia działalności bez zatwierdzonego tzw. planu ruchu zakładu górniczego.

Pomimo posiadania dość skutecznego systemu koncesyjnego i odpowiednich procedur w polskim porządku prawnym, niestety najślabszym ogniwem w procesie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego kraju okazuje się ponownie człowiek. Należy więc wzmocnić nadzór nad pracownikami działającymi w imieniu organu koncesyjnego, zapewnić koordynację podejmowanych czynności i opracować wielokrotnie wspomniany już plan koncesjonowania, powiązany z wieloletnią i spójną polityką surowcową kraju.

5.3 UŻYTKOWANIE GÓRNICZE

Instytucja użytkowania górniczego, niewątpliwie ściśle powiązana z omówioną już własnością górniczą oraz koncesjonowaniem działalności wydobywczej, jest instrumentem o charakterze czysto cywilistycznym, a nie jednym z instrumentów prawnoadministracyjnych, które były analizowane dotychczas. W literaturze przedmiotu przyjmuje się wprost, że pomimo umiejscowienia tej instytucji w Prawie geologicznym i górniczym, jest to instytucja prawa cywilnego, związana z prawem rzeczowym⁵⁶⁹, jednakże na tyle specyficzna, że słusznie została umieszczona w odrębnej ustawie. O ile w przypadku własności górniczej mogliśmy doszukiwać się pewnego wyrazistego uzasadnienia związanego z interesem publicznym i bezpieczeństwem państwa, a także elementów o charakterze publicznoprawnym, odróżniających własność górniczą od własności kodeksowej⁵⁷⁰, tak w przypadku użytkowania górniczego będzie to niemożliwe. W obecnym stanie prawnym jest to jedynie cywilistyczny instrument, niejako pochodny czy uzupełniający dla dwóch omówionych wcześniej konstrukcji. W szczególności w dużej mierze powiązany i uzależniony od samej koncesji. Jak wskazuje R. Mikosz, pomiędzy użytkowaniem górniczym a koncesją, w różnych współczesnych porządkach prawnych, występuje zazwyczaj pewna doniosła relacja. W ramach krajowych regulacji wynika to z faktu, że dla podjęcia i wykonywania działalności górniczej niezbędne jest uzyskanie z jednej strony prawa do korzystania z obszaru objętego omówioną już własnością górniczą (w tym przypadku prawem tym będzie właśnie użytkowanie górnicze), a z drugiej strony wymagane jest uzyskanie od odpowiedniego organu administracji publicznej aktu administracyjnego, pozwalającego na prowadzenie prac w tym zakresie (a więc koncesji)⁵⁷¹. Słusznie wnioskuje B. Rakoczy, zaznaczając, że ustawodawca przyznał tu zdecydowane pierwszeństwo władczej metodzie regulacji

⁵⁶⁹ B. Rakoczy, *Użytkowanie górnicze w prawie polskim*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016 s. 52.

⁵⁷⁰ Zdaniem F. Zolla, do prawa publicznego zaliczamy te przepisy, które mają na oku głównie korzyść ogółu, jak zwłaszcza prawo polityczne, administracyjne, karne, przepisy o postępowaniu sądowym itp.

⁵⁷¹ R. Mikosz, *Rozdział VI. Użytkowanie górnicze*, [w:] E. Gniewek (red.), *System Prawa Prywatnego, Tom 3. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013, s. 461.

stosunków – metodzie administracyjnoprawnej, a nie metodzie o charakterze cywilnoprawnym, co też będzie wynikało z dalszych akapitów.⁵⁷² Pomimo czysto cywilistycznej konotacji użytkownika górniczego, należy tę instytucję krótko scharakteryzować w niniejszej pracy, w celu uzupełnienia wcześniejszych rozważań i domknięcia pewnej klamry, obejmującej instrumenty związane z zapewnianiem bezpieczeństwa surowcowego państwa w obszarze pierwotnego pozyskania niezbędnych minerałów i substancji. Pozwoli to również na zastanowienie się nad sensem istnienia tego instrumentu w świetle obecnie obowiązujących regulacji. Warto oprócz tego poświęcić również kilka uwag, na pojawiający się w przepisach kolejny przetarg (obok przetargu omówionego w części poświęconej koncesji), który może poprzedzić ustanowienie użytkownika górniczego.

Zgodnie z art. 3 powoływanej już ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, gospodarowanie tymi strategicznymi dla państwa składnikami środowiska naturalnego, do których zaliczamy również złoża kopalin niestanowiące części składowej nieruchomości gruntowej, powinno być prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego. Ustawodawca ponadto w art. 4 te same ustawy niejako powtarza powyższą zasadę, delikatnie uszczegółowiając jej przedmiot. Ponownie podkreślone zostało tu, że dla osiągnięcia celu określonego w art. 3, właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd nad zasobami naturalnymi wymienionymi w art. 1, mają obowiązek użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada zrównoważonego rozwoju została już szczegółowo omówiona w poprzedzającym rozdziale, dotyczącym ochrony środowiska oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, więc nacisk przy dalszej analizie należy położyć na wskazaną w ustawie możliwość użytkowania złóż kopalin znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Użytkowanie to, pod postacią użytkownika górniczego, „jest *de lege lata* jedyną formą, w jakiej Skarb Państwa może rozporządzić przedmiotem własności górniczej, czyli złożem kopaliny, bądź też inną częścią górotworu, stanowiącą jego własność”⁵⁷³. Zasada ta wynika z przywołanego już wcześniej art. 12 Prawa

⁵⁷² B. Rakoczy, Komentarz do art. 13 PGG..., s. 83.

⁵⁷³ R. Mikosz, *Rozdział VI. Użytkowanie górnicze...*, s. 460.

geologicznego i górniczego. Zgodnie ze wskazanym przepisem, w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa, z wyłączeniem innych osób, może korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem, wyłącznie przez ustanowienie analizowanego tu użytkowania górniczego. Ograniczenie samodzielnej korzystania przez Skarb Państwa, a właściwie jego *stationes fisci*, ze złóż kopalin jest znaczące i dość oczywiste. Będzie ono raczej związane z pobieraniem okresowych opłat za korzystanie ze złoża kopaliny przez uprawnione podmioty trzecie (pomijając mało prawdopodobną eksploatację złoża kopalin na własne potrzeby)⁵⁷⁴, bowiem status prawny większości podmiotów działających w imieniu Skarbu Państwa nie pozwala na wykonywanie przez nie działań, polegających na zarobkowym korzystaniu z wnętrza ziemi. Działalność gospodarcza nie jest w obecnym ustroju domeną Skarbu Państwa⁵⁷⁵. Obok korzystania, również możliwość rozporządzania własnością górniczą została znacząco ograniczona⁵⁷⁶. Ustanowienie jakichkolwiek praw, za wyjątkiem użytkowania górniczego – praw obligacyjnych czy rzeczowych, jest z mocy samej ustawy niemożliwe. Jak wskazuje H. Schwarz, jakiegokolwiek podjęte próby objęte będą sankcją nieważności na podstawie art. 58 § 1 KC⁵⁷⁷, bowiem czynność prawna sprzeczna z ustawą (a ta dopuszcza wyłącznie rozporządzanie w formie użytkowania górniczego) albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna⁵⁷⁸. Ograniczenie w rozporządzaniu własnością górniczą wprowadzone przez ustawodawcę, w tym przede wszystkim wyłączenie możliwości jej zbywania, ma niewątpliwie podłoże związane z ochroną interesu publicznego, co będzie rzutować również na samo bezpieczeństwo surowcowe kraju w połączeniu z konstrukcją własności górniczej i koncesjonowaniem działalności poszukiwawczo-wydobywczej.

Użytkowanie górnicze zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego po raz pierwszy w 1991 r., z chwilą wejścia w życie ustawy o zmianie Prawa

⁵⁷⁴ H. Schwarz, Komentarz do art. 11, [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz tom I*, Wrocław 2012, s.118.

⁵⁷⁵ R. Mikosz, *Użytkowanie górnicze – kilka uwag de lege ferenda...*, s. 390-391

⁵⁷⁶ K. Szuma, *Własność górnicza, użytkowanie górnicze...*, s. 43

⁵⁷⁷ Zgodnie z art. 58 § 1 KC, czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy.

⁵⁷⁸ H. Schwarz, Komentarz do art. 10 PGG..., s. 115.

górniczego z 9 marca 1991 r.⁵⁷⁹ Instytucja taka nie była wcześniej stosowana, a dodatkowo jak podkreśla A. Lipiński, najprawdopodobniej przez przeoczenie ustawodawca nie określił pierwotnie w przepisach kompleksowo treści i charakteru tego prawa⁵⁸⁰. Wydaje się, że wprowadzenie użytkownika górniczego było związane z pewnym dążeniem do wzmocnienia czy polepszenia pozycji przedsiębiorstw górniczych, poprzez określenie przy pomocy instytucji o charakterze cywilnoprawnym (a nie wyłącznie w drodze aktu administracyjnego) uprawnień przysługujących podmiotom eksploatującym złoża kopalin⁵⁸¹. Takie zwiększenie pewności, taktowane jako zachęta do inwestorów, mogło mieć równocześnie na celu wzmocnienie niejako nowej gospodarki i poprawę bezpieczeństwa surowcowego państwa, poprzez użytkowanie rodzimych złóż surowców przy jednoczesnym ograniczaniu konieczności importu.

Jak już wskazano wcześniej, użytkowanie górnicze jest zdecydowanie zaliczane do instytucji prawa cywilnego, a jego omówienie tu ma wyłącznie charakter uzupełniający w stosunku do własności górniczej i koncesjonowania działalności poszukiwawczo-wydobywczej. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny, użytkowanie górnicze jest uznawane za bezwzględne prawo podmiotowe *sui generis*, skuteczne wobec każdej osoby⁵⁸². W oparciu o treść art. 16 ust. 1 PGG można ustalić zakres tego prawa. Zgodnie bowiem z powyższym przepisem, w granicach określonym przez ustawy oraz umowę o ustanowienie użytkownika górniczego, użytkownik górniczy w celu wykonywania działalności określonej ustawą, może z wyłączeniem innych osób korzystać z przestrzeni objętej tym użytkowaniem. W dalszej części tego ustępu, ustawodawca wskazuje przykładowe sposoby korzystania z przestrzeni, w której znajdują się złoża kopalin, a mianowicie w szczególności użytkownik górniczy może odpowiednio wykonywać roboty geologiczne, wydobywać kopalinę ze złoża, wykonywać działalność w zakresie podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów lub podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także wykonywać prace wskazane

⁵⁷⁹ R. Mikosz, *Użytkowanie górnicze – kilka uwag de lege ferenda...*, s. 385.

⁵⁸⁰ A. Lipiński, *Użytkowanie górnicze...*, s. 45

⁵⁸¹ *Ibidem*.

⁵⁸² Zob. H. Schwarz, *Komentarz do art. 13, [w:] Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz tom I*, Wrocław 2012, s. 124.

przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 PGG. Należy jednak podkreślić, że dla wykonywania większości z powyższych czynności niezbędne będzie wcześniejsze uzyskanie aktu administracyjnego od odpowiedniego organu administracji publicznej – organu koncesyjnego.

Ze względu na charakter instytucji użytkowania górniczego, nie powinno obecnie dziwić, że jego ustanowienie (przynajmniej w teorii) następuje w związku z zajściem pewnego zdarzenia cywilistycznego, a mianowicie zawarcia umowy cywilnoprawnej⁵⁸³. Jest to czynność obecnie niezbędna dla powstania prawa, ale jak się za chwilę okaże niewystarczająca⁵⁸⁴. Stronami tego dwustronnego stosunku prawnego będzie Skarb Państwa, dysponujący własnością górniczą i działający przez swoje *stationes fisci*, oraz użytkownik górniczy⁵⁸⁵. Umowa ta musi być zawarta na piśmie, a ustawodawca w art. 13 ust. 1 PGG zastrzegł dodatkowo rygor nieważności. Mamy więc do czynienia z tzw. formą *ad solemnitatem*⁵⁸⁶, wynikającą z art. 73 § 1 KC. Zgodnie z powyższą regulacją, jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej m.in. formę pisemną (jak ma miejsce w PGG), czynność dokonana bez zachowania zastrzeżonej formy jest nieważna tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje rygor nieważności. Niezachowanie więc formy pisemnej przy zawieraniu umowy o użytkowanie górnicze powoduje nieważność tej umowy, co wynika wprost ze wspomnianego art. 13 ust. 1 PGG⁵⁸⁷. Regulacja ta ma na celu niewątpliwie zagwarantowanie pewności obrotu prawnego, co jest niezwykle istotne dla tak strategicznego obszaru gospodarki. Ponadto, zgodnie z art. 13 ust. 3 PGG, w umowie określa się wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego oraz sposób jego zapłaty. Mamy więc tu do czynienia z umową odpłatną, a powyższe elementy traktować powinniśmy jako *essentialia negotii*⁵⁸⁸ tej umowy. Każda umowa powinna więc zawierać wskazane składniki, a w przypadku ich braku, nie możemy traktować takiej umowy za umowę o ustanowienie użytkowania górniczego⁵⁸⁹. Wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego stanowi dochód budżetu państwa, co

⁵⁸³ B. Rakoczy, Komentarz do art. 13, [w:] B. Rakoczy (red.), Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz, Warszawa 2015, s.83-84.

⁵⁸⁴ B. Rakoczy, *Użytkowanie górnicze w prawie polskim...*, 52-53.

⁵⁸⁵ *Ibidem*.

⁵⁸⁶ H. Schwarzwald, *Komentarz do art. 13 PGG...*, s.125.

⁵⁸⁷ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 13 PGG...*, s. 84.

⁵⁸⁸ H. Schwarzwald, *Komentarz do art. 13 PGG...*, s. 126

⁵⁸⁹ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 13...*, s. 85.

wynika z art. 13 ust. 4 PGG. Regulacja ta może być uznana za pewnego rodzaju *superfluum* ustawowe, bowiem wyłącznie Skarbowi Państwa przysługuje własność górnicza, a użytkowanie górniczne jest przecież jedynym sposobem rozporządzania tą własnością, stąd też środki te nie mogą trafić do innego podmiotu.

Ustanowienie użytkowania górniczego nie wymaga natomiast żadnego dodatkowego wpisu o charakterze konstytutywnym do odrębnych rejestrów. Jednakże, zawarcie umowy jest warunkiem koniecznym dla ustanowienia tego prawa, lecz niewystarczającym⁵⁹⁰. Jak już wspomniano powyżej, powstanie prawa po stronie użytkownika górniczego ustawodawca powiązał z uzyskaniem aktu administracyjnego, pozwalającego na prowadzenie konkretnych prac w ramach danego złoża kopalin. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1a, umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego staje się skuteczna z dniem uzyskania koncesji. Ustawodawca uzależnił więc skutki aktu cywilnoprawnego od aktu administracyjnego, nie precyzując jednak co ma na myśli poprzez samo wydanie koncesji. Należy przyznać rację B. Rakoczemu, który wskazuje, że powinno tu chodzić oczywiście o uzyskanie przez koncesjonariusza prawomocnej i przede wszystkim ostatecznej decyzji, na mocy której może on wykonywać nowe uprawnienia⁵⁹¹. Jeżeli umowa taka zostałaby zawarta jeszcze przed wydaniem koncesji (lub uprawomocnieniem się decyzji), należy uznać, że z mocy ustawy jest to umowa zawarta pod warunkiem zawieszającym⁵⁹². Co jest również istotne, zgodnie z art. 13 ust. 6 PGG, jeżeli strona umowy nie uzyska koncesji najpóźniej w terminie roku od dnia zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania górniczego, umowa ta wygasa automatycznie na podstawie samej ustawy. Mamy tu więc do czynienia z praktycznie całkowitym uzależnieniem skuteczności tego prawa od aktu administracyjnego. Ustawodawca postanowił potraktować akt cywilnoprawny wyłącznie jako pewnego rodzaju dodatek do koncesji. Jak wskazuje B. Rakoczy, „Można sformułować wniosek, że umowa o ustanowienie użytkowania górniczego odgrywa drugorzędną rolę w stosunku do samej koncesji. W regulowaniu stosunków prawnych prawodawca dał pierwszeństwo metodzie władczej

⁵⁹⁰ Tu błędnie, jak się wydaje, wskazuje B. Rakoczy - B. Rakoczy, *Użytkowanie górniczne w prawie polskim*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, s. 52 i nast.

⁵⁹¹ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 13 PGG...*, 84-85.

⁵⁹² Tak też: B. Rakoczy, *Komentarz do art. 13 PGG...*, s.86.

(administracyjnoprawnej) a nie metodzie cywilnoprawnej”⁵⁹³, odmawiając tym samym umowie „samodzielnej kreacyjnej roli w powstaniu użytkownika górniczego”⁵⁹⁴. Żeby dopełnić powyższy obraz oddziaływania czy znaczenia koncesji, należy dodatkowo wskazać, że zgodnie z art. 13 ust. 7 PGG, użytkowanie górniczne wygasa w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji, bez względu na przyczynę tego zdarzenia. Ustawodawca powiązał więc również moment wygaśnięcia użytkownika górniczego z utratą mocy przez akt administracyjny, pomijając zupełnie w tej konstrukcji samą umowę cywilnoprawną, zawartą przez użytkownika górniczego. Można chyba pokusić się o stwierdzenie niejako podsumowujące ten fragment rozważań, że pewnego rodzaju byt prawny użytkownika górniczego został w ustawie w pełni uzależniony od koncesji (zarówno powstanie, jak i ustanie tego prawa). Następnym krokiem musi być więc refleksja nad sensem tej, jak się wydaje, sztucznej rozdzielności pomiędzy umową o użytkowanie górniczne, a samą koncesją. Analizując wcześniejsze regulacje krajowe, dojdziemy do wniosku, że nie zawsze użytkowanie górniczne było powiązane z odrębnym aktem o charakterze cywilnoprawnym, a więc ze wspomnianą umową. Pierwotnie powstawało ono na skutek wydania aktu administracyjnego, a więc udzielenia samej koncesji⁵⁹⁵, która nadawała podmiotowi gospodarczemu wyłączne prawo do wydobywania kopalin z określonej przestrzeni⁵⁹⁶. Koncesja miała wówczas w pewnym sensie podwójny charakter. Ustanawiała ona bowiem z jednej strony prawo majątkowe pod postacią użytkownika górniczego, a z drugiej strony była klasycznym aktem nadzoru państwa nad sposobami wykonywania określonej działalności gospodarczej⁵⁹⁷. Z koncesji wynikały więc również uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym, a nie tylko administracyjnoprawna pozycja przedsiębiorstwa górniczego⁵⁹⁸. Zastanawiać się można, czy to pierwotne rozwiązanie nie było korzystniejszym modelem postępowania z punktu widzenia państwa i czy ustawodawca czasami nie dąży ponownie do przywrócenia tej konstrukcji prawnej. Uwaga ta nie została poczyniona

⁵⁹³ *Ibidem*.

⁵⁹⁴ B. Rakoczy, *Użytkowanie górniczne w prawie polskim*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, s. 52 i nast.

⁵⁹⁵ Art. 5 ust. 2 zmieniony Ustawą z 1991 r. o zmianie Prawa górniczego.

⁵⁹⁶ R. Mikosz, *Użytkowanie górniczne – kilka uwag de lege ferenda...*, s. 385.

⁵⁹⁷ *Ibidem*, s. 386.

⁵⁹⁸ A. Lipiński, *Użytkowanie górniczne...*, s. 45-46.

bezpodstawnie. Analizując pierwotną wersję przepisów oraz kolejne nowelizacje ustawy Prawo geologiczne i górnicze, można stwierdzić, że w wersji z 2011 r. nie występowało omówione powyżej uzależnienie użytkownika górniczego od aktu administracyjnego. Art. 13 PGG został zmieniony na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁵⁹⁹ (tzw. nowelizacji węglowodorowej⁶⁰⁰), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, zmiany te zostały wprowadzone „w celu pełniejszego powiązania koncesji z umową o ustanowieniu użytkownika górniczego oraz umożliwienia organowi koncesyjnemu prowadzenia polityki koncesyjnej zgodnie z interesem państwa, w tym usprawnienia wydobywania kopalin (...)”⁶⁰¹. Nie ulega więc wątpliwości, że ustawodawca zmienił zdanie i odchodzi od koncepcji przyjętej w 2011 r. Z punktu widzenia państwa oraz jego bezpieczeństwa surowcowego, rozwiązanie oparte wyłącznie na akcie administracyjnym wydaje się być po prostu lepsze, ponieważ eliminujemy dodatkowy element cywilnoprawny, który przy obecnej regulacji nic właściwie nie wnosi. Tworzona jest wyłącznie fikcją równości stron, w ramach umowy uzależnionej całkowicie od koncesji. Ponadto, umowa o ustanowienie użytkownika górniczego ma *de facto* charakter zbliżony do umowy adhezyjnej. Trudno bowiem wyobrazić sobie, by państwo nie narzucało odgórnie potencjalnemu użytkownikowi górniczemu swoich warunków, uwzględniających w pierwszej kolejności dobro i interes gospodarczy państwa, a nie interes ekonomiczny przedsiębiorcy. Część doktryny już wcześniej stanowczo opowiadała się przeciwko takiemu rozwiązaniu, wskazując, że należy powrócić do wyraźnego odróżnienia materii prywatnoprawnej, której dotyczy ustanowienie użytkownika górniczego, od materii publicznoprawnej związanej z udzieleniem aktu administracyjnego pod postacią koncesji⁶⁰². Zdaniem autora, kierunek obrany przez ustawodawcę jest jednak bardzo słusznym rozwiązaniem. W

⁵⁹⁹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1133).

⁶⁰⁰ A. Lipiński, *Zmiany prawa geologicznego i górniczego (tzw. nowela węglowodorowa)*, [w:] *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 9/2014 s. 2-8.

⁶⁰¹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo geologiczne oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy VII Kadencji nr 2352 z 23 kwietnia 2014 r., s. 39 (Dostępne na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/EABE53B10DAE973AC1257CC9003D98F4/%24File/2352-uzasadnienie.doc>; dostęp: 20-12-2019 r.).

⁶⁰² R. Mikosz, *Użytkowanie górnicze – kilka uwag de lege ferenda...*, s. 392

ramach uwag *de lege ferenda*, można nawet wnioskować o całkowitą rezygnację z umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego i umieszczenie wszelkich warunków w akcie administracyjnym. Rozwiązanie to może nie ułatwi w sposób znaczący procedury uzyskania możliwości np. eksploatacji złóż kopalin, ale uporządkuje ten proces poprzez likwidację pewnej fasadowej i niepotrzebnej instytucji.

W formie uzupełnienia niniejszej części, warto na marginesie jeszcze dodać kilka zdań o wspomnianym już na początku niniejszej części przetargu. Może on poprzedzać ustanowienie użytkowania górniczego w niektórych, wskazanych w Prawie geologicznym i górnicych przypadkach. Przede wszystkim dotyczy to sytuacji, gdy o jego ustanowienie konkurują ze sobą przynajmniej dwa zainteresowane podmioty gospodarcze⁶⁰³. Jest to instrument pomocniczy, zaliczany tym razem niewątpliwie do obszaru prawa publicznego, który również będzie pośrednio wspierał bezpieczeństwo surowcowe państwa, jako dodatkowa metoda weryfikacji podmiotowej. Przeprowadzenie przetargu ma bowiem zagwarantować wybór najbardziej kompetentnego podmiotu do eksploatacji złoża. Przez analogię do prawa zamówień publicznych, należy ponownie stwierdzić, że również ten przetarg ma na celu zapewnienie prawidłowości gospodarowania mieniem publicznym⁶⁰⁴, jakim w tym przypadku jest własność górnicza przysługująca wyłącznie Skarbowi Państwa. Pojawiająca się tu teoretycznie pewna konkurencja, podobnie jak w przypadku udzielenia zamówienia publicznego, prowadzić powinna do wyboru najkorzystniejszej oferty, przy jednoczesnym poddaniu startujących w przetargu swoistej weryfikacji. Sprawdzeniu podlega tu faktyczne dysponowanie odpowiednimi możliwościami wykonawczymi, w zakresie wnioskowanego prawa⁶⁰⁵. Z tego też powodu przetarg może być uznany jako instrument uzupełniający czy pomocniczy w zakresie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa w obszarze prawa geologicznego i górniczego, a przede wszystkim w zakresie z dysponowaniem własnością górnicyą Skarbu Państwa. Z powodu jednak jego posiłkowego charakteru i powiązania z krytykowaną przez autora cywilnoprawną umową o użytkowanie górnicy, dalsza analiza nie będzie w tym miejscu prowadzona.

⁶⁰³ K. Szuma, *Własność górnicy, użytkowanie górnicy...* s. 45.

⁶⁰⁴ Zob. A. Panasiuk, *Cele zamówień publicznych...*, s. 31.

⁶⁰⁵ *Ibidem*, s. 33.

6 REZERWY STRATEGICZNE I ZAPASY OBOWIĄZKOWE SUROWCÓW

W rozmaitych debatach gospodarczych, bardzo często pojawia się stwierdzenie, że jedną z najważniejszych i najskuteczniejszych metod zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa jest obowiązek tworzenia i utrzymywania rozmaitych rezerw surowcowych. Pozwala to na pewnego rodzaju gwarancję natychmiastowej dostępności, zwłaszcza w przypadku surowców i substancji pozyskiwanych w drodze importu. Jest to niezwykle istotne w momencie wystąpienia ewentualnych, nagłych sytuacji kryzysowych, nie tylko w naszym kraju, ale również w kraju pochodzenia surowca, jak i w państwach tranzytowych. Jak wskazuje T. Szubrycht, pomimo znacznego rozwoju technologicznego w ostatnich latach, tradycyjny środek pod postacią gromadzenia rozmaitych rezerw strategicznych nie tylko nie stracił na znaczeniu, ale jego ważność uległa nawet znacznemu zwiększeniu⁶⁰⁶. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej, znalazło to odzwierciedlenie w wielu ustawach, programach strategicznych, dyrektywach postępowania, jak i innych dokumentach wydawanych przez organy administracji centralnej. Do najważniejszych aktów ustawowych w tym zakresie, których regulacje zostaną poddane analizie poniżej, należą:

- Ustawa o rezerwach strategicznych⁶⁰⁷,
- Prawo energetyczne,
- Ustawa o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego i zakłóceń na rynku naftowym.

Należy jednocześnie w tym miejscu zaznaczyć, że sam prawnoadministracyjny obowiązek tworzenia i utrzymywania konkretnych zapasów surowcowych nie jest wystarczający dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Najczęściej żaden kraj nie jest w stanie zagwarantować sobie pokrycia pełnego zapotrzebowania surowcowego ze zgromadzonych rezerw, wymagających budowania i utrzymywania

⁶⁰⁶ T. Szubrycht, *Bezpieczeństwo narodowe – wybrane aspekty rezerw strategicznych*, [w:] *Logistyka*, nr 6/2013, s. 435.

⁶⁰⁷ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1846 ze zm.), dalej jako: „Ustawa o rezerwach strategicznych” lub „URS”.

kosztochłonnym magazynów, instalacji magazynowych, zbiorników i infrastruktury wspierającej. Z tego też powodu, obok samego obowiązku zapasowego analizować należy również odpowiednie procedury uruchamiania i udostępniania swoich rezerw. To one będą właściwie najistotniejszym instrumentem reagowania na kryzysowe sytuacje w krajowej gospodarce.

W niniejszym rozdziale przeanalizowane zostaną obowiązki zapasowe, adekwatne procedury i rzeczywiste problemy związane z tworzeniem i utrzymywaniem rezerw strategicznych surowców, zapasów niezbędnych dla ciągłości wytwarzania energii elektrycznej i ciepła, zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych (zarówno zapasów obowiązkowych, jak i agencyjnych), a także zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

6.1 TWORZENIE I WYKORZYSTANIE REZERW STRATEGICZNYCH SUROWCÓW

6.1.1 CEL I ZASADY TWORZENIA REZERW STRATEGICZNYCH

Obowiązująca obecnie ustawa o rezerwach strategicznych zastąpiła w 2010 r. wcześniejszą, pierwszą kompleksową regulację – Ustawę z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych⁶⁰⁸. Przed uchwaleniem powyższego aktu prawnego, zapasy państwowe gromadzone były „na podstawie uchwał Rady Ministrów, zarządzeń wykonawczych ministrów, a także instrukcji Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów”⁶⁰⁹. Kluczowym dokumentem w tym obszarze aż do 1996 r. była Uchwała Rady Ministrów nr 168 z dnia 11 grudnia 1989 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami⁶¹⁰. Kompleksowe zmiany, uwzględniające ówczesne realia polityczne i gospodarcze wprowadzono jednak dopiero Ustawą o rezerwach państwowych. W oparciu o powyższy akt prawny, od 1996 r. w Rzeczypospolitej Polskiej tworzone były rezerwy państwowe, stanowiące wyodrębniony majątek skarbu państwa. Obejmowały one zapasy m.in. surowców, materiałów i paliw⁶¹¹, niezbędne do realizacji zadań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Całość gromadzonego asortymentu była, podobnie jak obecnie, dość szeroka. Rezerwy państwowe, zgodnie z definicjami legalnymi w art. 3 Ustawy o rezerwach państwowych, dzielone były na dwie podstawowe kategorie:

- rezerwy mobilizacyjne, służące realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb Sił

⁶⁰⁸ Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (t.j. Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 594, ze zm.), dalej jako Ustawa o rezerwach państwowych.

⁶⁰⁹ P. Ligenza, *Komentarz do art. 1*, [w:] P. Ligenza, M. Pawełczyk, R. Stankiewicz (red.), *Ustawa o rezerwach strategicznych. Komentarz*, Poznań 2012, s. 9.

⁶¹⁰ Uchwała Rady Ministrów nr 168 z dnia 11 grudnia 1989 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami (M.P. z 1989 r., nr 41, poz. 239).

⁶¹¹ Zgodnie z art. 2 Ustawy o rezerwach państwowych, tworzone były rezerwy państwowe surowców, materiałów, paliw, maszyn, urządzeń, produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych, produktów leczniczych i wyrobów medycznych, wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro, wyposażenia wyrobów medycznych, wyposażenia wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro oraz aktywnych wyrobów medycznych do implantacji, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych, a także innych wyrobów niezbędnych do realizacji zadań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa.

Zbrojnych oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa;

- rezerwy gospodarcze, służące w szczególności zaspokajaniu podstawowych surowcowych, materiałowych i paliwowych potrzeb gospodarki narodowej oraz utrzymaniu ciągłości zaopatrywania ludności kraju w podstawowe produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, produkty lecznicze i wyroby medyczne, wyroby medyczne do diagnostyki in vitro, wyposażenie wyrobów medycznych, wyposażenie wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro oraz aktywne wyroby medyczne do implantacji, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych, w okresach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w czasie podwyższonej gotowości obronnej państwa, a także służące eliminowaniu lub łagodzeniu zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych.

Rezerwy mobilizacyjne tworzone i utrzymywane były przez ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów, zgodnie z zakresem własnej działalności statutowej, w zakresie rzeczowym i ilościowym niezbędnym do realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Rezerwy gospodarcze tworzył i utrzymywał minister właściwy do spraw gospodarki. Jak wskazuje się w uzasadnieniu do Ustawy o rezerwach strategicznych, ówczesne przepisy przewidywały dość skomplikowany podział i nieefektywne procedury związane z gromadzeniem i zwalnianiem rezerw państwowych⁶¹².

Z powodu zmieniających się uwarunkowań o charakterze międzynarodowym i makroekonomicznej sytuacji Rzeczypospolitej Polskiej, pojawiła się potrzeba zmiany i racjonalizacji regulacji obejmującej dotychczasowe zapasy państwowe. Również zmiana podstawowych rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa państwa, z wcześniejszych zagrożeń o charakterze militarnym na współczesne tzw. zagrożenia

⁶¹² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o rezerwach strategicznych. Druki Sejmowe VI kadencji, s. 1 (Dokument dostępny na stronie internetowej Sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3140>, dostęp: 20-12-2019 r.).

asymetryczne⁶¹³ w powiązaniu z przejściem od centralnie sterowanego modelu gospodarki do gospodarki rynkowej, nierozzerwalnie połączonej z funkcjonowaniem Unii Europejskiej, spotęgowało konieczność podjęcia prac legislacyjnych. Projekt nowej ustawy miał przede wszystkim na celu „utworzenie sprawnego, transparentnego i racjonalnego systemu rezerw, zapewniającego realizację zadań w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa i obrony państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, racjonalizację zadań na wypadek wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, łagodzenie zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli, ratowanie ich życia i zdrowia, a także wypełnienie zobowiązań międzynarodowych RP”⁶¹⁴.

Przyjęta w 2010 r. Ustawa o rezerwach strategicznych określa przede wszystkim kluczowe zasady tworzenia, przechowywania, udostępniania, likwidacji oraz finansowania nowej kategorii, zastępującej wcześniejsze rodzaje zapasów - rezerw strategicznych. Stanowią one, co do zasady, wyodrębniony majątek Skarbu Państwa i obejmują surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje składanych wiaduktów, mostów drogowych i kolejowych, elementy infrastruktury krytycznej, produkty naftowe, produkty rolne i rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki, wyroby medyczne, produkty lecznicze, produkty weterynaryjne oraz substancje czynne w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, a także niezbędne produkty biobójcze. Art. 3 Ustawy o rezerwach strategicznych wskazuje podstawowe cele tworzenia przez państwo zapasów, w dużej mierze tożsame z założeniami wynikającymi z uzasadnienia do ustawy. Zgodnie ze wskazanym przepisem, rezerwy strategiczne tworzy się na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli,

⁶¹³ Zob. E. Sadowska, *Zagrożenia asymetryczne – definicja, świadomość społeczna i rola we współczesnym świecie*, [w:] *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, vol. 11, nr 2, 2017, s. 18-27.

⁶¹⁴ *Uzasadnienie – ustawa o rezerwach strategicznych*, s. 3.

ratowania ich życia i zdrowia, a także w celu wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. Należy podkreślić, że zarówno rezerwy mobilizacyjne i gospodarcze, funkcjonujące w oparciu o Ustawę o rezerwach państwowych, jak i obecne rezerwy strategiczne, wśród szerokiego asortymentu, obejmują również interesujące autora niniejszej dysertacji surowce. Gromadzone zapasy, a także procedury ich uwalniania w przypadku m.in. wspomnianych już zakłóceń w ciągłości dostaw niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki, niewątpliwie mają przełożenie na proces i gwarancje zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa.

Rezerwy strategiczne tworzone są obecnie w drodze decyzji przez ministra właściwego do spraw energii, w oparciu o Rządowy Program Rezerw Strategicznych. W rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶¹⁵, jest to tak zwany program wieloletni, ustanawiany w celu realizacji strategii przyjętej przez Radę Ministrów, w tym przede wszystkim strategii w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa⁶¹⁶. Finansowany jest on z budżetu państwa w ramach dotacji celowej i dotacji podmiotowej (na dofinansowanie kosztów działania Agencji Rezerw Materiałowych), a także dodatkowo w ramach odpowiedniej rezerwy celowej. Jak słusznie wskazuje się w uzasadnieniu do projektu Ustawy o rezerwach strategicznych, utrzymywanie stosownych zapasów nie może być oceniane wyłącznie w oparciu o kryteria ekonomiczne, bowiem działalność taka nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku⁶¹⁷, a na gwarantowanie bezpieczeństwa.

Program przyjmowany jest przez Radę Ministrów na okres pięciu lat, na wniosek ministra właściwego do spraw energii i wskazywać powinien zarówno asortyment rezerw strategicznych, jak i jego wymaganą ilość. Za przygotowanie projektu Rządowego Programu Rezerw Strategicznych, zgodnie z art. 8 URS, odpowiedzialny jest wspomniany powyżej wnioskodawca - minister właściwy do spraw energii. Dokument ten powstaje jednak w ścisłej współpracy z Ministrem Obrony Narodowej, Ministrem Sprawiedliwości, ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych,

⁶¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm).

⁶¹⁶ Zgodnie z art. 136 Ustawy o finansach publicznych, programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program wieloletni, wskazuje jego wykonawcę.

⁶¹⁷ *Uzasadnienie – ustawa o rezerwach strategicznych*, s. 4.

rolnictwa, rynków rolnych, transportu, żeglugi śródlądowej, zdrowia, gospodarki, a także Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz innymi organami administracji rządowej, realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, zarządzania kryzysowego, ochrony infrastruktury krytycznej oraz bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego. Art. 9 URS zawiera katalog podstawowych elementów, które powinny znaleźć się w każdorazowo przygotowywanym projekcie tego strategicznego programu wieloletniego. Przeprowadzane na potrzeby projektu szczegółowe badania, analizy oraz oceny ewentualnych ryzyk, a także przygotowane plany i zasady działania, niewątpliwie należy uznać za bardzo istotne elementy, mające na celu gwarancję m.in. bezpieczeństwa surowcowego państwa. Ustawodawca do kluczowych elementów przedstawianego projektu programu zalicza w szczególności:

- analizę ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej oraz wynikające z tej analizy wnioski dotyczące tworzenia, utrzymywania i likwidacji rezerw strategicznych;
- ocenę sytuacji gospodarczej i społecznej państwa;
- ocenę perspektyw koniunktury na świecie;
- dane dotyczące asortymentów rezerw strategicznych i ich ilości, jakie należy utworzyć w poszczególnych latach, ze wskazaniem ich planowanego przeznaczenia, a w przypadku specjalistycznego asortymentu rezerw strategicznych także miejsca jego przechowywania;
- przewidywane koszty tworzenia, przechowywania i likwidacji rezerw strategicznych w poszczególnych latach;
- przewidywane koszty funkcjonowania podmiotu zajmującego się bieżącą obsługą obszaru rezerw strategicznych – Agencji Rezerw Materiałowych, w podziale na poszczególne lata;
- informację o zobowiązaniach międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej i rekomendacjach organizacji międzynarodowych w zakresie objętych programem;

- zalecenia wynikające z realizacji obowiązującego już programu, dotyczące odtworzenia rezerw strategicznych, wykorzystanych lub zużytych oraz likwidacji określonych asortymentów rezerw strategicznych.

W razie konieczności, program może być corocznie aktualizowany i uzupełniany o dodatkowe pozycje, wynikające z dynamicznie zmieniających się krajowych i międzynarodowych realiów gospodarczych. Z powodu tej potencjalnej zmienności sytuacyjnej i konieczności szybkiego reagowania na nowe okoliczności faktyczne, w budżecie państwa⁶¹⁸ przewiduje się również dodatkową rezerwę celową. Jest ona przeznaczana na finansowanie działań ministra właściwego do spraw energii w zakresie rezerw strategicznych. Dotyczy to przede wszystkim nadzwyczajnych sytuacji, których nie można było przewidzieć w uchwalonym programie, ani im wcześniej odpowiednio przeciwdziałać. Zawiązywana rezerwa powinna pozwalać na rzeczywiste, skuteczne i szybkie działania ochronne, co stanowi pewnego rodzaju uzupełnienie dla przyjętych planów utrzymywania i gwarantowania bezpieczeństwa.

Wykonując Rządowy Program Rezerw Strategicznych, minister właściwy do spraw energii wydaje decyzje w zakresie utworzenia konkretnego rodzaju i ilości rezerw strategicznych. Jej wykonawcą jest Agencja Rezerw Materiałowych, która dokonuje zakupu określonej ilości wskazanego asortymenty lub zawiera tzw. umowę gotowości o utrzymywaniu i możliwości zakupu zgromadzonych rezerw w późniejszym terminie. Co do zasady, rezerwy strategiczne przechowywane są w dedykowanych magazynach, stanowiących własność Agencji, jednak dopuszczalne jest również zawarcie umowy przechowania z podmiotami trzecimi. Podmioty świadczące usługę dostępności, jak i usługę przechowania mogą podlegać kontroli przeprowadzanej przez upoważnionych pracowników Agencji Rezerw Materiałowych.

Ostatni i jednocześnie pierwszy skutecznie przyjęty Rządowy Program Rezerw Strategicznych obejmuje lata 2017-2021. Został on uchwalony z dość dużym opóźnieniem, w dniu 10 października 2017 r. Co najmniej dyskusyjny wydaje się zastosowany do jego przyjęcia tryb obiegowy pracy Rady Ministrów⁶¹⁹, bowiem

⁶¹⁸ Zgodnie z art. 12 Ustawy o rezerwach strategicznych.

⁶¹⁹ Zgodnie z informacją w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów z okresu od 4 grudnia 2015 r. do 21 listopada 2019 r., dostępnym na stronie internetowej: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne->

dotyczy do kluczowego programu strategicznego, bezpośrednio wpływającego na bezpieczeństwo państwa. Tryb obiegowy ogranicza natomiast w sposób znaczny rzeczywista wymianę poglądów i argumentów. Szczegóły dotyczące problemów z przyjęciem wcześniejszego programu (na lata 2013-2017) zostały opisane i przeanalizowane w dalszych częściach niniejszego rozdziału.

6.1.2 PROCEDURA UDOSTĘPNIANIA I WYKORZYSTYWANIA REZERW STRATEGICZNYCH

Organem administracji publicznej, odpowiedzialnym za podjęcie decyzji o ewentualnym udostępnianiu zgromadzonych rezerw strategicznych jest minister właściwy do spraw energii. Udostępnianie rezerw strategicznych, zgodnie z art. 2 pkt 8 Ustawy o rezerwach strategicznych, oznacza przeznaczenie rezerw strategicznych na rzecz określonego organu, w określonym asortymencie i ilości oraz ich wydanie w celu użycia lub wykorzystania. Ma więc ono na celu (zgodnie z art. 18 URS) nieodpłatne wsparcie realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, odtworzenie infrastruktury krytycznej, złagodzenie zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, a także wypełnienie zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. Decyzja o udostępnieniu podejmowana jest z urzędu lub na wniosek innego organu (podmiotu) uprawnionego, realizującego zadania państwa w zagrożonym obszarze życia społecznego lub w zakresie funkcjonowania kraju. Ustawodawca wskazuje tu przede wszystkim Ministra Obrony Narodowej (w zakresie realizacji zadań obronnych), Ministra Sprawiedliwości (w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego), ministra właściwego do spraw wewnętrznych (w zakresie realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, ochroną ludności oraz zadań wynikających ze zobowiązań międzynarodowych), ministra właściwego do spraw

[rady/wykaz-prac-legislacyjny/r59184220851606,Rzadowy-Program-Rezerw-Strategicznych-na-lata-2017-2021.html](https://www.rada.gov.pl/rady/wykaz-prac-legislacyjny/r59184220851606,Rzadowy-Program-Rezerw-Strategicznych-na-lata-2017-2021.html) (dostęp: 20-12-2019 r.).

rolnictwa lub do spraw rynków rolnych (w zakresie realizacji zadań związanych z zaspokojeniem potrzeb żywnościowych obywateli), ministra właściwego do spraw transportu (w zakresie zadań związanych z funkcjonowaniem infrastruktury dotyczącej transportu drogowego, kolejowego i lotniczego), ministra właściwego do spraw zdrowia (w zakresie realizacji zadań związanych z ratowaniem życia i ochroną zdrowia obywateli), czy ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej (w zakresie zadań związanych z funkcjonowaniem infrastruktury dotyczącej żeglugi śródlądowej). W przypadku decyzji o wykorzystaniu asortymentu zgromadzonego na podstawie umowy dostępności, Agencja Rezerw Materiałowych w pierwszej kolejności dokonuje nabycia lub wynajmu niezbędnych elementów i zasobów na rzecz Skarbu Państwa⁶²⁰.

Szczegółowa procedura udostępniania rezerw strategicznych, obejmująca plan i zasady postępowania w przypadku wystąpienia zagrożeń, jest opracowywana przez Agencję Rezerw Materiałowych. Następnie, podlega ona zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw energii. Agencja jest obowiązana do sprawnego zorganizowania procesu udostępniania rezerw strategicznych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 URS, w szczególności przy udostępnianiu powinna ona poinformować podmioty, którą mają być wydane rezerwy strategiczne o miejscu i czasie ich przekazania, a także o ewentualnych wymaganiach w zakresie ich transportu i przechowywania. Dodatkowo, po ich wydaniu Agencja powinna zweryfikować rzeczywiste warunki transportu rezerw strategicznych oraz ich przetrzymywania. W razie konieczności, może również zapewnić przetworzenie określonych rodzajów zapasów. Ustawodawca nałożył także obowiązki na podmioty odbierające udostępnione im rezerwy strategiczne, a więc korzystające z zebranych ze względu na bezpieczeństwo państwa zapasów. Są one, co do zasady, w większości przypadków skorelowane z odpowiednimi działaniami Agencji Rezerw Materiałowych, aby zagwarantować jak największą skuteczność i efektywność ich wykorzystania. Zgodnie z art. 19 ust. 2 URS, podmioty odbierające asortyment wchodzący w skład rezerw strategicznych mają zapewnić ich pełną ochronę, co w skrajnych przypadkach, związanych z funkcjonowaniem gospodarki może mieć niezwykle istotne znaczenie. Ponadto,

⁶²⁰ Zob. Komentarz do art. 18 Ustawy, [w:] P. Ligenza, M. Pawełczyk, R. Stankiewicz (red.), *Ustawa o rezerwach strategicznych. Komentarz*, Poznań 2012, s. 102-103.

należy zapewnić transport zapasów z zachowaniem odpowiednich warunków, skuteczną i odpowiedzialną dystrybucję rezerw strategicznych do ostatecznych odbiorców, a także przede wszystkim wykorzystanie rezerw strategicznych z ich pierwotnym przeznaczeniem. Niewykorzystaną część udostępnionych zapasów należy zwrócić do Agencji Rezerw Materiałowych.

Dodatkowo, zgodnie z art. 48a Ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, minister właściwy do spraw energii może w drodze decyzji, w przypadku zagrożeń dla bezpieczeństwa lub konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych (w obu przypadkach chodzi o sytuacje nieobjęte regulacjami Ustawy o zapasach, o których będzie mowa poniżej), może przenieść część zapasów ropy naftowej i paliw utrzymywanych przez Agencję Rezerw Materiałowych, w ramach zapasów agencyjnych (w ilości nie większej niż ilość odpowiadająca 4 dniom średniego dziennego przywozu netto ekwiwalentu ropy naftowej), do rezerw strategicznych. Po ich odtworzeniu, w drodze decyzji włączane są one ponownie do zapasów agencyjnych ropy i paliw.

Jasno określone zasady i procedury działania w sytuacjach kryzysowych, powinny pozwolić na skuteczne, bieżące reagowanie oraz przeciwdziałanie potencjalnym ryzykom i ewentualnym zdarzeniom. Aby jednak całość systemu rezerw strategicznych działała poprawnie, wszystkie organy państwa odpowiedzialne za bezpieczeństwo, powinny ze sobą współpracować i prawidłowo wykonywać przypisane im przez ustawodawcę zadania.

6.1.3 PROBLEMY W OBSZARZE REZERW STRATEGICZNYCH JAKO ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA

Przeprowadzone na przełomie 2010 i 2011 r. kompleksowe zmiany systemowe w obszarze rezerw strategicznych, w tym w zakresie ich tworzenia, udostępniania oraz likwidowania, były niewątpliwie ogromnym i niezwykle istotnym wyzwaniem dla Rzeczypospolitej Polskiej i zaangażowanych w nie organów państwa. Z tego też

powodu, w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli podjęła z inicjatywy własnej działania sprawdzające w zakresie gospodarowania rezerwami strategicznymi. Główną przesłanką do zarządzenia i przeprowadzenia kontroli w tym obszarze była „konieczność sprawdzenia, jak zmiana stanu prawnego w zakresie funkcjonowania systemu rezerw strategicznych wpłynęła na zapewnienie bezpieczeństwa gospodarczego i społecznego państwa i jego obywateli na wypadek zagrożenia wystąpienia klęsk żywiołowych, sytuacji kryzysowych lub zobowiązań międzynarodowych”⁶²¹. Główne czynności sprawdzające objęły okres czasu od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r., a także działania zarówno wcześniejsze, jak i późniejsze, o ile miały one istotne znaczenie dla dokonania kompleksowej oceny weryfikowanej działalności⁶²². Kontrola objęła sposób wykonywania zadań i bieżące działania ówczesnego Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów oraz Agencji Rezerw Materiałowych.

W ogólnej ocenie, zawartej w raporcie pokontrolnym NIK stwierdzono, że działania w zakresie rezerw strategicznych, podejmowane zarówno przez ministra odpowiedzialnego za dział finanse publiczne, jak i ministra właściwego do spraw gospodarki, należy ocenić negatywnie⁶²³. W rzeczywistości, nie byli oni w stanie doprowadzić do pełnego uruchomienia nowego systemu rezerw strategicznych, którego kluczowym elementem miała być realizacja planu wieloletniego, zamieszczonego w Rządowym Programie Rezerw Strategicznych na lata 2013-2017. Zgodnie z postanowieniami Ustawy o rezerwach strategicznych, to ten dokument planistyczny miał być podstawą do tworzenia odpowiednich zapasów, a ponadto miał on określać szczegółowe zasady, asortyment i ilość niezbędnych rezerw. Jak wskazuje w swojej ocenie naczelny organ kontroli państwowej, ze względu na brak współpracy i pewnego rodzaju niedopowiedzenia, nie udało się zrealizować jednego z najważniejszych zadań z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, określonego w Ustawie o rezerwach strategicznych⁶²⁴. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, główną

⁶²¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarowanie rezerwami strategicznymi. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa, grudzień 2015, s. 5, dostępna na stronie internetowej NIK: https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kgp~p_15_017_201505051021161430821276~01,typ,kk.pdf (dostęp: 20-12-2019 r.).

⁶²² *Ibidem*, s. 6.

⁶²³ NIK stosowała w czasie przeprowadzenia rzeczowej kontroli 3 stopniową skalę ocen, obejmującą ocenę pozytywną, ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz ocenę negatywną.

⁶²⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarowanie rezerwami strategicznymi (...)*, s. 7.

przyczyną tego znaczącego zaniechania był (zarówno przed opublikowaniem wystąpienia pokontrolnego, jak i po dacie jego publikacji) nierozstrzygnięty przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów konflikt pomiędzy ówczesnym Ministrem Gospodarki – autorem projektu i głównym wykonawcą Rządowego Programu Rezerw Strategicznych, a ówczesnym Ministrem Finansów. Dotyczył on wysokości środków budżetowych, które powinny być przeznaczone na pełną i skuteczną realizację ustawowych zadań, w tym przede wszystkim na finansowanie pierwszych rezerw strategicznych, które zostały wykazane w projekcie programu na lata 2013-2017.

W ramach prac nad projektem dokumentu planistycznego, przeprowadzono szczegółowe analizy ryzyka i przygotowano kompleksowy wykaz potrzeb, dotyczących utworzenia rezerw strategicznych, obejmujących konkretny asortyment i jego ilość. Dochowując ustawowych terminów, w 2012 r. Minister Gospodarki przekazał projekt Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2013-2017 Radzie Ministrów. Z powodu zastrzeżeń Ministra Finansów nie doszło jednak do ostatecznego głosowania. Rada Ministrów zobowiązała więc Ministra Gospodarki do uzgodnienia wszelkich aspektów finansowych z Ministrem Finansów i aktualizacji projektu programu. Wspomniane zastrzeżenia oparte były na założeniu wskazanym w Ocenie Skutków Regulacji do projektu Ustawy o rezerwach strategicznych, że przyjęte przepisy i nowy system rezerw nie spowodują dodatkowych wydatków budżetowych. Pierwszą kompleksową analizę kosztów przeprowadzono dopiero w sierpniu 2011 r., podczas prac nad projektem Rządowego Programu Rezerw Strategicznych. Minister Finansów konsekwentnie odmawiał więc przyznania dodatkowych środków finansowych i ignorował wszystkie próby podejmowane przez Ministra Gospodarki, które miały zmierzać do rozwiązania tej problematycznej sytuacji. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, do momentu zakończenia czynności sprawdzających nie doszło do uzgodnienia stanowisk, a więc nie doszło do przyjęcia programu i realizacji ustawowego zadania Rady Ministrów. Również sama Rada, jak i Prezes Rady Ministrów nie podjęli żadnych działań w celu rozwiązania zaistniałego sporu⁶²⁵. Dodatkowo, w tym samym czasie nie prowadzono bieżącej aktualizacji projektu programu, przez co nie uwzględniono w nim m.in. dynamicznie zmieniającej

⁶²⁵ *Ibidem*, s. 8-9.

się sytuacji międzynarodowej (w tym działań wojennych na Ukrainie), która mogła spowodować np. znaczący napływ uchodźców do Polski i zakłócenia w dostawie niektórych surowców. Z tego też powodu NIK wniósł słuszne zastrzeżenia, co do skuteczności i kompleksowości prac prowadzonych nad projektem programu, jednocześnie negatywnie oceniając działania Ministra. Zdaniem organu kontrolującego, istniało „istotne ryzyko braku odpowiedniego rozpoznania faktycznych potrzeb odnośnie do poziomu rezerw, niezbędnego z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i obywateli”⁶²⁶.

Brak przyjętego Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2013-2017, a tym samym brak ustalonego poziomu i możliwości finansowania rezerw strategicznych, doprowadziły do licznych problemów w działaniu Ministra Gospodarki. Nie mógł on bowiem wykonywać swoich ustawowych zadań, a w szczególności nie mógł podejmować wielu decyzji o utworzeniu niezbędnych rezerw, w rezerw surowców. Podejmowane były wyłącznie działania bieżące (w trybie poza programowym), przez co w wielu przypadkach zgromadzony asortyment i jego ilość nie odpowiadały założeniom wynikającym z projektu programu. Agencja Rezerw Materiałowych pokrywała większość swoich wydatków ze środków uzyskanych ze sprzedaży części zapasów paliw (objętych innymi przepisami, które będą analizowane poniżej) oraz zaciąganych milionowych kredytów⁶²⁷. W konsekwencji, jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, utrzymywał się w Polsce wysoki poziom ryzyka, że utworzone i utrzymywane w powyższym stanie rzeczy rezerwy strategiczne, pod względem asortymentowym i ilościowym, nie są adekwatne do celów, dla których zapasy te powinny być gromadzone - są niewystarczające dla zwalczania lub przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa (w tym bezpieczeństwa surowcowego w wielu obszarach) i jego obywateli⁶²⁸.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do sprawdzanych organów administracji rządowej, Najwyższa Izba Kontroli wskazała przede wszystkim na potrzebę pilnej aktualizacji projektu programu przez Ministra Gospodarki oraz na konieczność wyliczenia i wskazania przez Ministra Finansów poziomu środków finansowych, które mogłyby być przeznaczone w perspektywie pięcioletniej na

⁶²⁶ *Ibidem*, s. 8.

⁶²⁷ *Ibidem*, s. 9.

⁶²⁸ *Ibidem*, s. 7.

tworzenie rezerw strategicznych. Ponadto, ze względu na istotę analizowanego zagadnienia, NIK wniósł również o ewentualne podjęcie decyzji o poziomie finansowania na szczeblu Rady Ministrów lub przez samego Prezesa Rady Ministrów⁶²⁹. Warto dodatkowo zaznaczyć, że w raporcie pokontrolnym nie zgłoszono zastrzeżeń, co do bieżącego administrowania przez Ministra Gospodarki i Agencję Rezerw Materiałowych rezerwami strategicznymi, które udało się jednak zgromadzić. Prawidłowo realizowane były też zadania Agencji w zakresie utrzymywania obok zapasów również odpowiedniej infrastruktury magazynowej oraz wypełniania obowiązków sprawozdawczych⁶³⁰.

Rządowy Program Rezerw Strategicznych na lata 2013-2017 nie został nigdy opublikowany, przez co należy właściwie sądzić, że w rzeczywistości nie został on nigdy przyjęty. Obecnie obowiązujący dokument, na lata 2017-2021, został uchwalony przez Radę Ministrów z dość dużym opóźnieniem (w październiku 2017 r.). Wobec wcześniejszych, opisanych i przeanalizowanych powyżej problemów, sam fakt jego przyjęcia należy uznać za duży sukces. Program nie został jednak opublikowany w Monitorze Polskim, a jedyną informacją o jego przyjęciu jest wzmianka w wykazie prac Rady Ministrów.

Ogólne założenia i kompleksowość systemu rezerw strategicznych, w tym zasady ich tworzenia, utrzymywania oraz procedury udostępniania, należy uznać za dobre. Niestety, podobnie jak w przypadku planowania i zagospodarowania przestrzennego, czy polityki koncesyjnej (o czym była mowa powyżej), pojawiają się w rzeczywistości liczne problemy z realizacją. Najczęstszym czynnikiem blokującym skuteczność działania jest czynnik ludzki, w tym ewentualne nieprawidłowości w działaniu, polityka i inne cele, stawiane wyżej w hierarchii niż bezpieczeństwo. Warto jednocześnie zaznaczyć, że możliwości finansowe budżetu nie były i nie mogły być najistotniejszym wyznacznikiem przy tworzeniu rozwiązań prawnych, konstytuujących nowy system rezerw strategicznych. Kwestie finansowe są istotne w prawidłowym funkcjonowaniu państwa, jednakże bezpieczeństwo państwa, jego obywateli i bezpieczeństwo gospodarki (w tym bezpieczeństwo surowcowe), powinno być tu priorytetem.

⁶²⁹ *Ibidem*, s. 10.

⁶³⁰ *Ibidem*, s. 9.

6.1.4 ZAPASY OBOWIĄZKOWE SUROWCÓW DO WYTWARZANIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ I CIEPŁA

Odrębną kategorią specyficznych zapasów surowców i surowców przetworzonych, niezaliczaną do omówionych powyżej rezerw strategicznych ani zapasów ropy naftowej, produktów naftowych lub gazu ziemnego (o których będzie mowa w dalszych częściach niniejszego rozdziału), są zapasy gromadzone zgodnie z art. 10 Prawa energetycznego. Obejmują one rezerwy paliw, niezbędnych do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła, gromadzone w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, będącego częścią omawianego tu bezpieczeństwa surowcowego państwa. Przywołany powyżej art. 10 Prawa energetycznego wskazuje, że w celu zapewnienia utrzymania ciągłości dostaw energii elektrycznej lub ciepła do odbiorców, przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się (na podstawie uzyskanych wcześniej koncesji) wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła, obowiązane są utrzymywać odpowiednie zapasy wykorzystywanych w działalności paliw. Zarówno stały i nieprzerwany dostęp do energii elektrycznej, jak i gwarancja dostarczania energii cieplnej, są obecnie niezbędne do prawidłowego funkcjonowania gospodarki każdego państwa oraz bezpieczeństwa wszystkich obywateli. Nie chodzi tu więc o zwykły komfort użytkowników końcowych i możliwość korzystania np. z różnego urządzeń elektronicznych, ale przede wszystkim w wielu przypadkach o ochronę życia i zdrowia osób fizycznych, a także zapewnienie ciągłości procesów produkcyjnych, których przerwanie może powodować potężne starty finansowe. Z tego też powodu, mając na uwadze aktualny miks energetyczny, oparty do niedawna przede wszystkim na krajowych paliwach kopalnych, a także ewentualne ryzyko czasowego braku dostępu do niezbędnych surowców, ustawodawca postanowił nałożyć dodatkowy obowiązek zapasowy na podmioty koncesjonowane.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych⁶³¹, wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 10 ust. 6 Prawa energetycznego, zapasy te obejmują węgiel kamienny, węgiel brunatny oraz oleje opałowe. Akt

⁶³¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych (Dz.U. z 2003 r., Nr 29, poz. 338 ze zm.)

wykonawczy określa szczegółowe wielkości powyższych rezerw, sposób ich gromadzenia oraz szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli w tym obszarze. W zależności od sposobu dostarczania węgla kamiennego do miejsca wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła, zapasy tego surowca powinny odpowiadać co najmniej:

- trzydobowemu zużyciu, jeżeli węgiel kamienny dostarczany jest przy użyciu taśmociągów do miejsca składowania sąsiadującego z miejscem wytwarzania energii, bezpośrednio z wydobywającej go kopalni, a dostawca w zawartej na co najmniej okres roku umowie sprzedaży z przedsiębiorstwem energetycznym, zobowiąże się do gromadzenia i utrzymywania dodatkowych zapasów na składowisku dostępnym w każdym czasie na potrzeby tego przedsiębiorstwa, w ilości co najmniej czternastodobowego zużycia;
- dwudziestodobowemu zużyciu, o ile węgiel kamienny dostarczany jest transportem kolejowym, samochodowym lub przy użyciu taśmociągów do miejsca jego składowania, sąsiadującego z miejscem wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła, a odległość składowiska zapasów od wydobywających go kopalń, które dostarczają łącznie 70% przewidywanego zużycia węgla kamiennego, jest nie większa niż 50 km;
- trzydziestodobowemu zużyciu, jeżeli zapasy węgla kamiennego znajdują się w miejscu składowania sąsiadującym z miejscem wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła, a ich dostarczanie nie spełnia warunków opisanych w dwóch powyższych punktach.

W przypadku stosowania do produkcji energii elektrycznej lub ciepła węgla brunatnego, zgodnie z rozporządzeniem, powinny być utrzymywane zapasy odpowiadające dwudziestodobowemu zużyciu. Ze względu jednak na specyfikę fizykochemiczną tego paliwa, przekładającą się na niemożność i nieopłacalność jego transportu na długie odległości⁶³², a ponadto stosunkowo dużą lokalną dostępność w sąsiedztwie jednostek wytwórczych, dopuszczalne jest uznawanie za zgromadzone zapasy również zapasy węgla wydobytego i składowanego, utrzymywane przez

⁶³² Zob. M. Bałazińska, J. Zuwała, *Analiza zasobów węgla brunatnego w Polsce w kontekście możliwości zastosowania w technologii zgazowania*, [w:] *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal*, Tom 18, Zeszyt 3, 2015 r., s. 37-48.

dostawcę⁶³³, a także zapasy węgla w złożu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego, o ile są one odpowiednio przygotowane do wydobycia i dostarczenia do miejsca składowania wytwórcy energii elektrycznej lub ciepła. Rezerwy wykorzystywanych w działalności olejów opałowych muszą natomiast odpowiadać dwudziestodobowemu zużyciu i być dostarczane transportem kolejowym lub samochodowym do miejsca składowania sąsiadującym z miejscem wywarzania energii elektrycznej lub ciepła. Rozporządzenie wskazuje również odpowiednie współczynniki wielkości zapasów, powiększające lub pomniejszające dobową ilość zużywanego paliwa, przyjmowaną do wyliczania wielkości zapasów w zależności od danego miesiąca kalendarzowego.

Art. 10 Prawa energetycznego dopuszcza jednak w uzasadnionych okolicznościach, czasowe obniżenie utrzymywanych zapasów węgla kamiennego, węgla brunatnego i oleju opałowego, o ile jest to niezbędne do zapewnienia ciągłości dostaw energii elektrycznej lub ciepła w przypadku:

- wytworzenia na polecenie właściwego operatora systemu elektroenergetycznego energii elektrycznej w ilości wyższej, od średniej ilości energii elektrycznej wytworzonej w analogicznym okresie w ostatnich trzech latach działalności;
- nieprzewidzianego istotnego zwiększenia produkcji energii elektrycznej lub ciepła;
- wystąpienia, z przyczyn niezależnych od przedsiębiorstwa energetycznego obowiązującego do utrzymywania zapasów, nieprzewidzianych, istotnych ograniczeń w dostawach paliw zużywanych do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła.

Chodzi więc tu o realizację podstawowego celu utrzymywania omawianych rezerw surowcowych. W przypadku konieczności ich wykorzystania z powyżej wymienionych powodów, istnieje obowiązek uzupełnienia zapasów do odpowiedniej

⁶³³ Zgodnie z rozporządzeniem (§2 ust. 1a), zapasy takie mogą być uwzględnione pod warunkiem zamieszczenia stosownych postanowień w umowie sprzedaży węgla brunatnego zawartej na okres nie krótszy niż jeden rok, a ponadto ich transport do miejsca składowania sąsiadującego z miejscem wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła realizowany jest przy użyciu środków transportu przeznaczonych i wykorzystywanych wyłącznie w tym celu, w sposób zapewniający utrzymanie ciągłości dostaw paliwa dla przedsiębiorstwa energetycznego.

wielkości, w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od ostatniego dnia miesiąca, w którym rozpoczęto ich obniżanie. Ewentualne przedłużenie wskazanego terminu może nastąpić za zgodą Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej⁶³⁴. Ustawodawca nałożył również obowiązek poinformowania operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub operatora systemu połączonego elektroenergetycznego, a także Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, w terminie trzech dni o każdorazowym obniżeniu stanu zapasów.

Ustawa przewiduje ponadto w art. 10 Prawa energetycznego możliwość przeprowadzania czynności kontrolnych w zakresie:

- zgodności wielkości zapasów paliw z wielkościami ustalonymi na podstawie omawianego powyżej rozporządzenia;
- wywiązywania się z obowiązku uzupełnienia wykorzystanych zapasów;
- obniżania zapasów poniżej wymaganych wielkości w przypadku konieczności ich użycia.

Organem właściwym do przeprowadzenia czynności kontrolnych jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, a upoważnione przez niego osoby są uprawnione zarówno do wstępu na teren nieruchomości i miejsc gromadzenia oraz utrzymywania zapasów, jak i do analizy wszelkich dokumentów dotyczących ewidencjonowanie obligatoryjnych rezerw. W przypadku dostrzeżenia ewentualnych nieprawidłowości, „Prezes URE na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 Prawa energetycznego może wymierzyć administracyjną karę pieniężną do wysokości 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy z poprzedniego roku podatkowego, wynikającego z prowadzenia działalności objętej koncesją”⁶³⁵. Dodatkowo, dopuszczalne jest również nałożenie administracyjnej kary pieniężnej na kierownika kontrolowanego przedsiębiorstwa energetycznego, a jej wysokość może wynosić do 300% jego miesięcznego wynagrodzenia.

⁶³⁴ Zob. uwagi do art. 10 Prawa energetycznego w: M. Bruszewski, *Komentarz do art. 10*, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne, Ustawa o odnawialnych źródłach energii, Ustawa o rynku mocy, Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, SIP Legalis, 2019/2020 r.

⁶³⁵ M. Grzywacz, *Zapasy obowiązkowe. Zapasy surowców do wytwarzania energii elektrycznej i ciepła*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 436.

Jak wskazuje Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, rzeczywistą istotą wynikającego z art. 10 obowiązku jest podjęcie przez przedsiębiorcę energetycznego wszelkich niezbędnych działań, zmierzających do nieprzerwanego utrzymywania zapasów odpowiednich surowców i paliw, w ilości gwarantującej zapewnienie ciągłości dostaw energii elektrycznej lub ciepła do odbiorców⁶³⁶. Przedsiębiorcy energetyczni mają więc ustawowy obowiązek włączania się proces budowania i gwarantowania bezpieczeństwa państwa, obejmujący w tym przypadku surowce niezbędne z energetycznego punktu widzenia. Ta publicznoprawna regulacja, wraz z odpowiednimi zasadami postępowania i procedurami nadzorczymi (kontrola Prezesa URE i możliwość wymierzania kar pieniężnych), niewątpliwie stanowi znaczący instrument bezpieczeństwa surowcowego, powiązany z ciągłością dostaw energii elektrycznej i ciepła. Jak się wydaje, zwłaszcza przepisy dotyczące zapasów węgla kamiennego w ostatnim czasie nabierają szczególnego znaczenia, bowiem od kilku lat stale wzrasta ilość węgla kamiennego importowanego do Polski zza naszej wschodniej granicy. Co prawda krajowe kopalnie w nadzwyczajnej sytuacji mogą zagwarantować dostawę węgla, który zgromadzony jest obecnie w dużych ilościach na przykopalnianych składowiskach, jednakże nie mamy w wielu przypadkach żadnych funkcjonujących zabezpieczeń umownych. Ewentualna stopniowa zmiana polskiego miksu energetycznego i wzrost znaczenia odnawialnych źródeł energii, powinny doprowadzić do stopniowego spadku ilości surowców utrzymywanych w celu zapewnienia stałych dostaw energii elektrycznej i ciepła do odbiorców.

Przepisy Prawa energetycznego zawierają również szczegółowe procedury w zakresie wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła. Przewidziane tam zasady są niewątpliwie istotnym instrumentem zapewniania bezpieczeństwa energetycznego państwa⁶³⁷, jednakże ich szczegółowa analiza, ocena i interpretacja wykraczają poza obszar niniejszego opracowania, koncentrującego się na bezpieczeństwie związanym z surowcami mineralnymi i ich ewentualnymi pochodnymi.

⁶³⁶ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. akt.: XVII AmE 152/08.

⁶³⁷ Zob. M. Sokołowski, *Prawne instrumenty przeciwdziałania zagrożeniu bezpieczeństwu energetycznego*, [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 249-265.

6.2 TWORZENIE I WYKORZYSTANIE ZAPASÓW OBOWIĄZKOWYCH ROPY NAFTOWEJ I PRODUKTÓW NAFTOWYCH

6.2.1 TWORZENIE ZAPASÓW OBOWIĄZKOWYCH ROPY NAFTOWEJ I PRODUKTÓW NAFTOWYCH

Przystępując do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r., Rzeczpospolita Polska zobowiązała się dostosować obowiązujące już prawo krajowe do wymagań i standardów wspólnotowych. Konieczność ta objęła również z czasem tzw. rezerwy paliwowe. Dyrektywa nr 73/238/EWG z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie łagodzenia skutków trudności w dostawach surowej ropy naftowej i produktów ropopochodnych⁶³⁸, a przede wszystkim Dyrektywa nr 2006/67/WE z dnia 24 lipca 2006 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych⁶³⁹, wymogły cały szereg zmiany w krajowym porządku prawnym, obejmującym sektor paliwowy.

Podstawową regulacją w tym zakresie stała się wymieniana już wcześniej Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym. Ustawa ta obejmuje zasady tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów zarówno ropy naftowej i produktów naftowych, jak i gazu ziemnego, który będzie przedmiotem analizy w dalszej części niniejszej dysertacji. Ponadto, akt ten wskazuje zasady postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa oraz wypełniania zobowiązań międzynarodowych dotyczących zaopatrzenia rynku w ropę naftową produkty naftowe i gaz ziemny. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 Ustawy o zapasach, bezpieczeństwo paliwowe państwa definiowane jest jako stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców na ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe

⁶³⁸ Dyrektywa nr 73/238/EWG z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie łagodzenia skutków trudności w dostawach surowej ropy naftowej i produktów ropopochodnych (Dz.Urz. UE, L 228 z 16 sierpnia 1973 r.).

⁶³⁹ Dyrektywa nr 2006/67/WE z dnia 24 lipca 2006 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (Dz.Urz. UE, L 217 z 8 sierpnia 2006 r.).

funkcjonowanie gospodarki. Biorąc pod uwagę szczegółową analizę pojęcia bezpieczeństwo oraz bezpieczeństwo surowcowe, przeprowadzoną w rozdziale drugim niniejszej pracy, bezpieczeństwo paliwowe niewątpliwie powinno być zaliczone, obok bezpieczeństwa energetycznego, jak część składowa szerszego pojęcia – bezpieczeństwo surowcowe. Co prawda bezpieczeństwo paliwowe i związane z nim obowiązki zapasowe obejmują również przetworzone produkty naftowe⁶⁴⁰, a nie tylko surowiec naturalny, jednakże są one właściwie nierozzerwalnie powiązane z ropą naftową. Przeprowadzona analiza musi więc objąć w tym miejscu obie kategorie. Ustawa o zapasach dodatkowo określa zasady dysponowania zgromadzonymi zapasami, warunki zaopatrywania w sytuacjach kryzysowych w ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny, a także zakres możliwych ograniczeń w dostarczaniu, poborze i zużyciu produktów naftowych i gazu ziemnego.

Jak już wskazywano we wstępie do niniejszego rozdziału, w doktrynie często przyjmuje się, że obowiązek utrzymywania odpowiednich zapasów, jest jednym z najważniejszych elementów w ramach procesu zapewniania bezpieczeństwa państwa⁶⁴¹ (w tym bezpieczeństwa surowcowego). Z tego też powodu zarówno prawodawca unijny, jak i ustawodawca krajowy podjęli decyzję o obowiązku utworzenia, utrzymywania i wykorzystywania zapasów ropy naftowej i produktów naftowych, nazywane określane w ustawie mianem zapasów interwencyjnych. Zgodnie z art. 3 Ustawy o zapasach, tworzy się je w celu zapewnienia zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w ropę naftową i produkty naftowe w sytuacji wystąpienia zakłóceń w ich dostawach na rynek krajowy oraz wypełniania zobowiązań międzynarodowych. Zapasy interwencyjne obejmują dwie grupy odpowiednich rezerw:

⁶⁴⁰ Do produktów naftowych ustawodawca, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2, zalicza kondensat gazu ziemnego (NGL), półprodukty rafineryjne, inne węglowodory, gaz rafineryjny, etan, gaz płynny (LPG) m benzyny silnikowe, benzyny lotnicze, paliwa typu benzynowego do silników odrzutowych, paliwa typu nafta do silników odrzutowych, inne rodzaje nafty, oleje napędowe, w tym lekkie oleje opałowe, ciężkie oleje opałowe, benzyny lakowe i przemysłowe, smary, asfalty, parafiny, koks naftowy i inne produkty określone w załączniku A, rozdział 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dz.Urz. UE, L 304 z 14 listopada 2008 r. ze zm.).

⁶⁴¹ M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 192.

- zapasy obowiązkowe ropy naftowej lub paliw – tworzone i utrzymywane przez podmioty prowadzące odpowiednią działalność gospodarczą w sektorze paliwowym - producentów i handlowców;
- zapasy agencyjne ropy naftowej lub paliw – tworzone i utrzymywane przez wspomniany już wcześniej podmiot wykwalifikowany – Agencję Rezerw Materiałowych.

Zgodnie z wolą ustawodawcy, całość zapasów interwencyjnych, a więc zapasy utrzymywane przez przedsiębiorców oraz Agencję Rezerw Materiałowych, powinny zaspokajać ewentualne zapotrzebowanie na ropę naftową i paliwa w ilości odpowiadającej co najmniej 90 dniom średniego dziennego przywozu tzw. ekwiwalentu ropy naftowej, w poprzednim roku kalendarzowym. Dodatkowo, zgodnie z art. 3 ust. 4 Ustawy o zapasach, powinny być one powiększone o dziesięcioprocentową rezerwę na poczet zapasów niedostępnych z przyczyn technicznych oraz ubytków powstałych podczas przemieszczania zapasów interwencyjnych. Szczegółowy wykaz surowców, produktów naftowych i paliw⁶⁴², uwzględnianych podczas ustalania ilości zapasów, a także mogących tworzyć zapasy obowiązkowe, wskazany został w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem zapasów interwencyjnych oraz wykazu paliw stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej⁶⁴³. Podmioty, na które nałożono konieczność utrzymywania stosownych rezerw, mają obowiązek zapewnić ich nieograniczoną dyspozycyjność, polegającą na eliminacji wszelkich potencjalnych ograniczeń o charakterze prawnym i faktycznym. Nie mogą one bowiem oddziaływać na dostępność zapasów w sytuacjach kryzysowych, co przekładałoby się na realne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Dodatkowo, wszystkie zapasy interwencyjne muszą być objęte tzw. dostępnością fizyczną. Jest ona związana z koniecznością utrzymywania zapasów wyłącznie w magazynach,

⁶⁴² Paliwa utrzymywane w ramach zapasów interwencyjnych, zgodnie z art. 3 ust. 6 Ustawy o zapasach, powinny spełniać wymagania jakościowe, określone w odrębnych przepisach o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

⁶⁴³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem zapasów interwencyjnych oraz wykazu paliw stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1806).

których parametry techniczne oraz powiązane z nimi systemy przesyłowe, pozwalają na interwencyjne uwolnienie całości zgromadzonych surowców i paliw poprzez wytłoczenie tych zapasów z magazynów w okresie maksymalnie 90 dni (z pewnymi tymczasowymi odstępstwami przewidzianymi dla tzw. bezzbiornikowego magazynowania w górotworach i wyczerpanych złożach węglowodorów).

Producenci i handlowcy obowiązani są do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw w wielkości odpowiadającej iloczynowi 53 dni i średniej dziennej produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej lub paliw, zrealizowanych przez przedsiębiorcę w poprzednim roku kalendarzowym. Obecna wielkość zapasów obowiązkowych obciążających przedsiębiorców jest wielkością docelową, obowiązującą od 31 grudnia 2017 r. We wcześniejszych latach zapasy obowiązkowe były znacznie większe (do 31 grudnia 2014 r. odpowiednik ilościowy 76 dni⁶⁴⁴) i stopniowo malały, wraz z powiększaniem się zapasów agencyjnych, utrzymywanych przez Agencję Rezerw Materiałowych. Wszystkie zapasy obowiązkowe stanowią, co do zasady, majątek przedsiębiorców, a koszty ich tworzenia i utrzymywania mogą być zaliczane do kosztów prowadzonej działalności. Mogą być one utrzymywane we własnych pojemnościach magazynowych lub powierzane innym przedsiębiorcom, na podstawie szczegółowo uregulowanej w ustawie tzw. „umowy o magazynowanie”. W tym drugim przypadku, zgodnie z art. 11 ust. 7 Ustawy o zapasach, należy jednak uzyskać zgodę Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych. Jej odmowa następuje w drodze decyzji administracyjnej. Całość zapasów obowiązkowych powinna być objęta polisą ubezpieczeniową od ognia i innych zdarzeń losowych.

Zapasy agencyjne, utrzymywane przez Agencję Rezerw Materiałowych, nie mogą być mniejsze niż różnica pomiędzy wymaganą ilością zapasów interwencyjnych, a ilością zapasów obowiązkowych, utrzymywanych przez przedsiębiorców. W chwili obecnej powinny one odpowiadać więc co najmniej iloczynowi 37 dni i średniej dziennej produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej lub paliw do Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo, że zapasy agencyjne stanowią, co do zasady, majątek Skarbu Państwa, koszty ich tworzenia oraz finansowania ich obsługi ponoszą producenci i handlowcy, w ramach tzw. opłaty zapasowej. Jej wielkość

⁶⁴⁴ M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 194.

ustalona została na podstawie zasad zawartych w art. 21b ust. 9-11 Ustawy o zapasach i wskazana w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie określenia stawek opłaty zapasowej⁶⁴⁵. Opłata ta stanowi główny dochód funduszu celowego - Funduszu Zapasów Agencyjnych, którego dysponentem jest Prezes Agencji Rezerw Materiałowych. Środki z funduszu, zgodnie z art. 28a ust 4 Ustawy o zapasach, przeznaczane są wyłącznie na realizację zadań Agencji w zakresie zapasów interwencyjnych, w tym przede wszystkim na tworzenie i utrzymywanie zapasów agencyjnych. Do należności z tytułu opłaty zapasowej zastosowanie znajdują przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Agencja Rezerw Materiałowych może samodzielnie utrzymywać zapasy agencyjne pod postacią ropy naftowej i produktów naftowych we własnych pojemnościach magazynowych, lub zlecić ich magazynowanie przedsiębiorcom świadczącym stosowne usługi. W ilości nieprzekraczającej 20% zapasów agencyjnych, Agencja może również zlecić wykonywanie swoich zadań w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów odrębnym przedsiębiorcom.

Wszystkie zapasy interwencyjne, zgodnie z art. 9 ust. 1 Ustawy o zapasach, powinny być, co do zasady, utrzymywane wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowiąc ma to gwarancję szybkiego i skutecznego uwolnienia zapasów w sytuacji kryzysowej oraz umożliwia pełny nadzór Agencji nad sposobem wykonywania obowiązków przez przedsiębiorców. Ustawodawca dopuścił jednak pewien wyjątek. Zapasy interwencyjne w wielkości nie większej niż 5% ogólnej ilości zapasów agencyjnych i 5% ogólnej ilości zapasów obowiązkowych przypadających na danego przedsiębiorcę, mogą być utrzymywane poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Warunkiem koniecznym w powyższym przypadku jest jednak zawarcie odrębnej umowy międzynarodowej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a państwem członkowskim, na terenie którego zapasy miałyby być utrzymywane. Również zapasy interwencyjne innych państw członkowskich Unii Europejskiej, zgodnie z art. 9a Ustawy, mogą być utrzymywane w Polsce, jednakże analogicznie, niezbędna jest

⁶⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie określenia stawek opłaty zapasowej (Dz.U. z 2014 r., poz 1812).

stosowna umowa międzynarodowa. Zapasy takie nie mogą być w żadnym przypadku wliczane do krajowych zapasów interwencyjnych.

W celu zapewnienia jak największej skuteczności i sprawności działań w obszarze zapasów interwencyjnych, Prezes Agencji Rezerw Materiałowych odpowiedzialny jest za coroczne przygotowywanie i aktualizowanie projektu prognozy krajowego zapotrzebowania na paliwa oraz na pojemności magazynowe dla zapasów interwencyjnych i tzw. zapasów obrotowych paliw oraz ropy naftowej na okres 10 lat. Dwa razy w roku jest on również obowiązany do składania ministrowi właściwemu do spraw energii, sprawozdań o stanie zapasów interwencyjnych i zapasów handlowych, ich strukturze oraz miejscach ich magazynowania.

Na przedsiębiorcach zobowiązanych do utrzymywania części zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych, również ciążą dodatkowe obowiązki sprawozdawcze wobec Prezesa Agencji, jak i ministra właściwego do spraw energii. Podlegają oni ponadto wpisowi do rejestru producentów i handlowców, stanowiącego część rejestru systemu zapasów interwencyjnych, prowadzonego przez Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych. Powyższe, dodatkowe obciążenia mają zapewnić jak najlepsze wykonywanie obowiązków przez przedsiębiorców.

Prezes Agencji Rezerw Materiałowych, zgodnie z art. 29 Ustawy o zapasach, ma obowiązek przeprowadzania kontroli i producentów, handlowców i przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania lub przesyłu ropy naftowej lub paliw. Czynności kontrolne mogą dotyczyć również przedsiębiorców, którym zlecono tworzenie i utrzymywanie zapasów obowiązkowych, magazynowanie zapasów agencyjnych czy wykonywanie zadań w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych. Kontrola we wszystkich przypadkach przeprowadzana jest przez pracowników Agencji, na podstawie stosownego upoważnienia. Osobnego przeglądu zapasów interwencyjnych, w tym podjęcia czynności kontrolnych wobec Agencji Rezerw Materiałowych, mogą dokonywać również osoby upoważnione przez Komisję Europejską, w towarzystwie przedstawicieli innych państw członkowskich Unii Europejskiej, a także osób upoważnionych przez ministra właściwego do spraw energii. Uprawnienie to ma na celu zagwarantowanie pełnego i sumiennego wykonywania obowiązków związanych z bezpieczeństwem paliwowym przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Sytuacja w każdym kraju

przekłada się bowiem na ogólne bezpieczeństwo (w tym bezpieczeństwo gospodarcze i surowcowe) całej wspólnoty.

Jeżeli na skutek przeprowadzonych czynności kontrolnych zostaną ujawnione nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków przez przedsiębiorców zobowiązanych do tworzenia, utrzymywania lub przechowywania zapasów obowiązkowych oraz zapasów agencyjnych, Prezes Agencji Rezerw Materiałowych jest upoważniony ustawowo do nałożenia na te podmioty administracyjnej kary pieniężnej. Są one wymierzane w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw energii. Najdotkliwsze kary finansowe mogą być nakładane za niedopełnienie obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych lub obniżanie ilości zapasów obowiązkowych poniżej poziomu określonego w ustawie. Zgodnie z art. 63 ust. 2 pkt 1, w zw. z art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2, kara pieniężna wynosi równowartość iloczynu kwoty 4500 zł i wielkości niedoboru ropy naftowej, gazu płynnego (LPG) lub ciężkiego oleju opałowego wyrażonej w tonach, lub niedoboru paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG) i ciężkiego oleju opałowego, wyrażonej w metrach sześciennych. W innych przypadkach, równie dotkliwe kary mogą być uzależnione od wielkości przychodu ukaranego przedsiębiorcy. Najwyższa dotychczas kara administracyjna w historii Rzeczypospolitej Polskiej została wymierzona w 2008 r. za niedopełnienie obowiązku tworzenia oraz utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych i wynosiła ponad 450 mln złotych. Na skutek zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego i stwierdzonych w postępowaniu uchybień formalnych, akty administracyjne z obu instancji zostały jednak uchylone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁶⁴⁶ (skarga kasacyjna obu stron postępowania została oddalona⁶⁴⁷), a kara nie mogła być już ponownie nałożona z powodu upływu okresu karalności. Na marginesie warto zaznaczyć, że Skarb Państwa musiał zwrócić przedsiębiorcy nie tylko sumę pieniężną wpłaconą tytułem kary administracyjnej, ale również kilkadziesiąt milionów złotych odsetek w wysokości ustawowej. Na kanwie

⁶⁴⁶ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 grudnia 2008 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1567/08.

⁶⁴⁷ Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2009 r., sygn. akt: II GSK 380/09.

powyższego przypadku wprowadzono zmiany do Ustawy o zapasach w zakresie m.in. wydłużenia okresu karalności.

6.2.2 PROCEDURA WYKORZYSTYWANIA ZAPASÓW OBOWIĄZKOWYCH ROPY NAFTOWEJ I PRODUKTÓW NAFTOWYCH

Ustawa o zapasach szczegółowo określa możliwości i zasady postępowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie ropy naftowej i produktów naftowych, a także w przypadku konieczności wypełniania zobowiązań międzynarodowych w zakresie zabezpieczenia rynku ropy naftowej lub paliw, ciążących na Rzeczypospolitej Polskiej. Działania podejmowane w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych nazywane są działaniami interwencyjnymi. Zgodnie z art. 32 Ustawy, mogą one polegać przede wszystkim na:

- obniżeniu ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, lub zapasów agencyjnych przez ich wprowadzenie na rynek;
- obowiązkowej sprzedaży zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, lub zapasów agencyjnych w określonej ilości;
- ograniczeniu wykonywania działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami;
- ograniczeniu zużycia paliw przez odbiorców.

Dysponentem wszystkich zgromadzonych zapasów interwencyjnych jest minister właściwy do spraw energii, który działając w drodze wydawanych rozporządzeń lub indywidualnych decyzji administracyjnych (wydawanych z urzędu lub na wniosek wojewodów albo uprawnionych przedsiębiorców), może nakazać zastosowanie odpowiednich procedur i podjęcie stosownych działań interwencyjnych. Kompleksowy tryb i zasady działania w tym obszarze zostały uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowego sposobu obniżania ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw⁶⁴⁸. W razie najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa paliwowego państwa, a także

⁶⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu obniżania ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1018).

konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych, minister właściwy do spraw energii może dodatkowo, na podstawie art. 39 Ustawy o zapasach, zwrócić się z wnioskiem do Rady Ministrów o włączenie do zapasów obowiązkowych również innych zapasów handlowych ropy naftowej lub paliw, należących i wykorzystywanych przez przedsiębiorców. Jest to niewątpliwie bardzo daleko idące ograniczenie w zakresie możliwości wykonywania działalności gospodarczej (objętej już i tak obowiązkiem zapasowym), jednakże powiązane jest to z realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa i jego gospodarki. Ze względu na wagę tego rozstrzygnięcia, podejmowane jest ono w drodze rozporządzenia, przez najważniejszy organ kolegialny administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej. Analogiczna procedura zastosowana będzie w przypadku wprowadzenia ograniczeń w obrocie paliwami. Zgodnie z art. 40 Ustawy o zapasach, Radami Ministrów w drodze rozporządzenia może wprowadzić na terytorium kraju ograniczenia skierowane do przedsiębiorców, polegające na wyznaczeniu maksymalnej ilości paliw sprzedawanych w ciągu doby na stacjach paliw, maksymalną ilość paliw nabywaną w ramach jednorazowego zakupu, czy wskazaniu konkretnych godzin sprzedaży paliw na stacjach. Zgodnie zaś z art. 41, obostrzenia w rozporządzeniach mogą być także skierowane bezpośrednio do odbiorców paliw i polegać na: ograniczeniu sprzedaży paliw przez wprowadzeniem pisemnych upoważnień co zakupu ich określonej ilości w określonym czasie; zakazie lub limitacji sprzedaży paliw na stacjach do zbiorników innych niż zbiorniki paliwowe pojazdu; ograniczaniu dopuszczalnej prędkości poruszania się pojazdów samochodowych; ograniczeń używania pojazdów, jednostek pływających, a także ograniczeń w ruchu lotniczym; zakazie organizacji imprez motorowych, czy ograniczeniu funkcjonowania transportu towarów i osób na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W obu przypadkach, w rozporządzeniach powinny znaleźć się w szczególności informacje o przyczynach wprowadzanych ograniczeń, dacie ich wprowadzania, obszarze oraz okresie obowiązywania. O wydaniu powyższych aktów wykonawczych, zgodnie z art. 42 Ustawy o zapasach obowiązani są niezwłocznie informować wszyscy nadawcy programów telewizyjnych i radiowych, a także wojewodowie w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze ich właściwości. O każdym przypadku obniżenia ilości zapasów interwencyjnych poniżej ustawowego poziomu, a także o każdorazowym

wprowadzaniu ograniczeń w obrocie paliwami należy niezwłocznie powiadamiać Komisję Europejską, a także, o ile wynika to z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, również odpowiednie organy innych organizacji międzynarodowych. W sytuacji, gdy działania krajowe są niewystarczające dla wyeliminowania zagrożeń dla bezpieczeństwa paliwowego, minister właściwy do spraw energii, za zgodą Rady Ministrów, może wystąpić do Komisji Europejskiej i innych organów organizacji międzynarodowych z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji w sprawie podjęcia tzw. wspólnych działań interwencyjnych.

Niezwykle istotnym elementem zapewniania bezpieczeństwa paliwowego jako części bezpieczeństwa surowcowego państwa są również plany działania, przygotowywane przez poszczególne podmioty, na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych. Kompleksowość, rzetelność i rozważa przy ich przygotowywaniu, a także spójność pomiędzy poszczególnymi dokumentami jest kluczowa z punktu widzenia szybkości i skuteczności działania państwa. Minister właściwy do spraw energii, zgodnie z art. 44a Ustawy o zapasach, obowiązany jest do opracowania tzw. podręcznika działań interwencyjnych. Obejmuje on zestaw najistotniejszych procedur, realizowanych w sytuacjach kryzysowych. Przy jego opracowaniu należy uwzględnić plany i procedury działania ustalane również przez wojewodów i przedsiębiorców, o których będzie mowa poniżej. Ze względu na ogólne znaczenie dla państwa i kwestie zapewniania bezpieczeństwa, informacje te w dużej części są informacjami niejawnymi.

Poszczególni wojewodowie, zgodnie z art. 44 Ustawy o zapasach, obowiązani są do przygotowania planu działań związanych z ewentualnym wprowadzeniem ograniczeń w obrocie paliwami na terytorium kraju. Powinny one obejmować w szczególności sposób przygotowania i rozdziału upoważnień do zakupu paliw, sposób koordynacji przestrzegania ograniczeń, służby odpowiedzialne za rozdział upoważnień do zakupu paliw, czy chyba najważniejszy element – wykaz podmiotów znajdujących się na obszarze ich właściwości, o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, jego gospodarki, ochrony życia, zdrowia lub bezpieczeństwa obywateli, które mają prawo pierwszeństwa do zaopatrywania się w paliwa pochodzące z zapasów obowiązkowych, wraz z przewidywaną wielkością miesięcznego zapotrzebowania i gatunkami paliw. Plany te podlegają zatwierdzeniu

w drodze decyzji przez ministra właściwego do spraw energii, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych i podlegają corocznej aktualizacji. W dużej mierze plany składają się z informacji niejawnych.

W art. 31 Ustawy nałożony został również obowiązek przygotowania stosownych procedur postępowania przez przedsiębiorców. Handlowcy, którzy przywieźli w poprzednim roku kalendarzowym powyżej 100 tys. ton ropy naftowej lub paliw, producenci oraz przedsiębiorcy świadczący usługi magazynowania, usługi przesyłu lub przedsiębiorcy, którym zlecono tworzenie i utrzymywanie zapasów interwencyjnych, obowiązani są opracować i na bieżąco aktualizować zbiory zasad postępowania w przypadku wystąpienia zakłóceń w przywozie ropy naftowej lub paliw, a także w przypadku wystąpienia awarii w systemie przesyłowym, przetwórczym lub magazynowym. Przekazywane są one do ministra właściwego do spraw energii, który może zgłosić uzasadnione zastrzeżenia. Przygotowane dokumenty powinny w szczególności zawierać określenie sposobu, trybu oraz niezbędnego czasu w zakresie:

- pozyskania dodatkowych dostaw z innych źródeł lub kierunków;
- dokonania zmian w strukturze produkcji produktów naftowych (w zakresie możliwości technicznych posiadanych instalacji);
- interwencyjnego uwalniania, przesyłania i wprowadzania na rynek zgromadzonych zapasów oraz składania w tym zakresie stosownych wniosków;
- przekazywania informacji o występujących zagrożeniach;
- dokonywania zmian w systemach przesyłowych, przetwórczych czy magazynowych w przypadku wystąpienia ewentualnych zagrożeń;
- zapewniania integralności działania systemów magazynowych oraz przesyłowych.

Podmioty objęte obligatoryjnym tworzeniem procedur postępowania, obowiązane są do niezwłocznego informowania ministra właściwego do spraw energii o wystąpieniu wszelkich zakłóceń w dostawach lub awarii w systemie, mających znaczący wpływ na dostawy ropy naftowej lub paliw oraz na produkcję paliw. Przygotowywane procedury stanowiąc mają dopełnienie zasad i instrumentów interwencji państwa w przypadku wystąpienia zagrożeń, przez co powinny pozwolić na skuteczne, szybkie i

skoordynowane działania w zakresie bezpieczeństwa paliwowego państwa. Jak już powyżej zasygnalizowano, zarówno procedury przedsiębiorców, jak i zasady działania przygotowane przez wojewodów, muszą być wzięte pod uwagę przez ministra właściwego do spraw energii przy opracowywaniu podręcznika działań interwencyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli, po wprowadzeniu znaczących zmian do ustawy o zapasach pod koniec 2014 r., na wniosek posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i do Parlamentu Europejskiego, postanowiła przeprowadzić w 2016 r. kontrolę w zakresie zarządzania zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego. Jej rezultatem jest szczegółowa informacja o wynikach przeprowadzonych czynności sprawdzających, zatwierdzona przez Prezesa NIK pod koniec 2016 r.⁶⁴⁹ Pierwszorzędnym celem przeprowadzonej kontroli była ocena czy działania właściwych organów administracji rządowej oraz obowiązanych przedsiębiorców zapewniały bezpieczeństwo paliwowe państwa, w zakresie utrzymywania zapasów obowiązkowych. Szczegółowymi celami czynności sprawdzających była weryfikacja i odpowiedź na poniższe pytania:

- „Czy istniejące procedury postępowania przedsiębiorców zapewniają im prowadzenie działalności gospodarczej (dotyczy tworzenia i utrzymywania zapasów paliw) w sytuacji wystąpienia zakłóceń na krajowym rynku?”
- „Czy funkcjonujący system kontroli utrzymywania zapasów paliw płynnych i gazu ziemnego na poziomie organów administracji rządowej jest skuteczny?”
- „Czy aktualny stan dostępnej pojemności magazynowej i infrastruktury towarzyszącej zapewniają możliwość tworzenia, utrzymywania i eksploatacji zapasów paliw płynnych i gazu ziemnego?”
- „Czy parametry techniczne magazynów oraz zarządzanie nimi zapewniają sprawne uwalnianie zapasów?”⁶⁵⁰

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w ówczesnym Ministerstwie Energii, Agencji Rezerw Materiałowych, Urzędzie Regulacji Energetyki oraz u pięciu

⁶⁴⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Zarządzanie zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2016, dostępna na stronie internetowej NIK: https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kgp~p_16_016_201604210903121461229392~01,typ,kk.pdf (dostęp: 20-12-2019 r.).

⁶⁵⁰ *Ibidem*, s. 6.

przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania. Objęły one okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. oraz niektóre działania wcześniejsze i późniejsze, o ile były one istotne dla wydania oceny pokontrolnej.

Zarówno działający wcześniej Minister Gospodarki, jak i powołany od listopada 2015 r. Minister Energii, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, prawidłowo monitorował i nadzorował system zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych. Prowadzone w tym okresie cykliczne analizy stanu zapasów, ich struktury oraz infrastruktury magazynowej, dostarczały wystarczających informacji o ich funkcjonowaniu. Również Agencja Rezerw Materiałowych została pozytywnie oceniona za wykonywanie swoich zadań związanych z tworzeniem i utrzymywaniem zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw, obowiązków nadzorczych nad zapasami obowiązkowymi przedsiębiorców, jak i zadania związane z magazynowaniem zapasów interwencyjnych. Na pozytywną ocenę, zgodnie z informacją pokontrolną zasłużyły również spółki świadczące usługi magazynowania jak i zarządzania samymi instalacjami magazynowymi. Najwyższa Izba Kontroli w ogólnej ocenie kontrolowanej działalności wskazała ponadto, że „aktualny stan dostępnej pojemności instalacji magazynowych oraz infrastruktury towarzyszącej, zapewnia przechowywanie zapasów ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego w wielkościach wymaga przepisami. Parametry techniczne magazynów spełniają wymagania ustawowe w zakresie dostępności fizycznej paliw, tj. uwalniania całości zgromadzonych zapasów interwencyjnych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa oraz w sytuacji konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych”⁶⁵¹. W ramach przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono wyłącznie drobne nieprawidłowości, które nie miały jednak znaczącego wpływu na bieżące, prawidłowe funkcjonowanie krajowego systemu zapasów interwencyjnych.

Powyższe wyniki kontroli i sprawność funkcjonowania organów, przepisów i przewidzianych procedur należy przyjąć z entuzjazmem. Na szczęście nie powtórzyła się w tym obszarze dość dramatyczna sytuacja, jaką zastano w sferze rezerw strategicznych państwa. Niewątpliwie jest to również zasługa ścisłego powiązania systemu zapasów interwencyjnych oraz przyjmowanych procedur, z koniecznością

⁶⁵¹ *Ibidem*, s. 7.

zapewniania bezpieczeństwa paliwowego i ścisłej współpracy w ramach całej Unii Europejskiej.

Ostatni przypadek uruchomienia zapasów obowiązkowych ropy naftowej i produktów naftowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miał miejsce w pierwszej połowie 2019 r. Spółka PERN S.A., zarządzająca krajową siecią rurociągów naftowych, produktowych i pojemnościami magazynowymi na ropę naftową i paliwa płynne, w dniu 24 kwietnia 2019 r. o godz. 22:00 wstrzymała odbiór rosyjskiej ropy naftowej, przesyłanej z kierunku wschodniego rurociągiem „Przyjaźń”. Powodem powyższego działania było otrzymywanie wysoko zanieczyszczonej chlorkami organicznymi ropy naftowej, której wykorzystywanie zagrażało krajowym instalacjom rafineryjnym. Z odpowiedzi Ministerstwa Energii na jedną z interpelacji poselskich wynika⁶⁵², że Minister Energii niezwłocznie o zaistniałym incydencie zawiadomił Komisję Europejską oraz Międzynarodową Agencję Energetyczną, a także podjął decyzję o wprowadzeniu sprawozdawczości kryzysowej, obejmującej codzienne informacje na temat stanu importu ropy naftowej i paliw, stanu zapasów interwencyjnych oraz dobowej produkcji paliw. Pomimo wstrzymania dostaw z kierunku wschodniego, PKN ORLEN S.A. i Grupa LOTOS S.A. pracowały w tym czasie z wykorzystaniem pełnych możliwości przerobowych, w celu zabezpieczenia krajowych potrzeb rynku paliw ciekłych. Powyższa sytuacja była związana z niezwłocznym wykorzystaniem zgromadzonych zapasów handlowych spółek oraz z decyzjami Ministra Energii, zezwalającymi na czasowe obniżenie zapasów interwencyjnych ropy naftowej, w celu zabezpieczenia krajowych rafinerii w niezbędny surowiec. Podsekretarz stanu w swojej odpowiedzi dodatkowo wskazał, że wymienione wyżej spółki podjęły natychmiastowe działania, zmierzające do zapewnienia ewentualnych alternatywnych dostaw surowca z innych kierunków, przy wykorzystaniu terminala naftowego w Gdańsku. Jego obecne zdolności przeładunkowe są wystarczające, aby zagwarantować dostawę ropy naftowej w ilościach zabezpieczających całkowite zapotrzebowanie obu krajowych spółek rafineryjnych. W odpowiedzi na kolejną interpelację poselską można natomiast

⁶⁵² Zob. Odpowiedź Ministra Energii z dnia 29 maja 2019 r. na interpelację poselską z dnia 8 maja 2019 r. nr K8INT31267, dostępna na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTBCNHQ2/%24FILE/i31267-o1.pdf> (dostęp: 20-12-2019 r.)

wyczytać⁶⁵³, że wydane zostały łącznie 3 decyzje zezwalające na uwolnienie zapasów obowiązkowych ropy naftowej, obejmujące w sumie 1,1 mln ton surowca.

Sytuacje tego typu niewątpliwie pokazują nam, jak istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa surowcowego państwa są odpowiednie przepisy, instrumenty, przemyślane procedury, jak i przede wszystkim sumienne i kompleksowe wypełnianie nałożonych ustawowo obowiązków. Na skutek podjętych działań wynikających z Ustawy o zapasach, a także zgromadzonych rezerw handlowych spółek, udało się uniknąć negatywnego wpływu powyższego zdarzenia na krajową gospodarkę.

⁶⁵³ Zob. Odpowiedź Ministra Energii z dnia 10 czerwca 2019 r. na interpelację poselską z dnia 24 maja 2019 r. nr K8INT31553, dostępna na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTBD2J66/%24FILE/i31553-o1.pdf> (dostęp: 20-12-2019 r.)

6.3 TWORZENIE I WYKORZYSTANIE ZAPASÓW OBOWIĄZKOWYCH GAZU ZIEMNEGO

6.3.1 TWORZENIE ZAPASÓW OBOWIĄZKOWYCH GAZU ZIEMNEGO

Podobnie jak w przypadku zapasów ropy naftowej i produktów naftowych, podstawową krajową regulacją związaną z zapasami obowiązkowymi gazu ziemnego jest Ustawa o zapasach. Przewidziane w niej instrumenty i zasady postępowania stanowiły po części implementację nieobowiązujących już: Dyrektywy nr 2003/55/WE z dnia 26 czerwca 2003 r., dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę nr 98/30/WE⁶⁵⁴ oraz Dyrektywy nr 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r., dotyczącej środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego⁶⁵⁵. Zapasy obowiązkowe tworzone i utrzymywane w oparciu o jej przepisy są niezwykle istotną gwarancją dla bezpieczeństwa paliwowego Rzeczypospolitej Polskiej. Na marginesie warto dodać, że przywołane powyżej dyrektywy nie przewidywały wprost nakazu utworzenia krajowych rezerw gazu ziemnego, wskazując je jako jeden z możliwych tzw. nierynkowych sposobów wspierania bezpieczeństwa paliwowego kraju. Był to jednak zdecydowanie dobry krok, bowiem jak się okazuje, gwarancja ta była już wielokrotnie, skutecznie wykorzystywana w związku z różnymi wydarzeniami na arenie międzynarodowej, stanowiąc obecnie podstawę zapewniania bezpieczeństwa.

Przedsiębiorstwa energetyczne, wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą, podmioty dokonujące przywozu⁶⁵⁶ gazu ziemnego, a także podmioty wykorzystujące terminal regazyfikacyjny do wprowadzenia gazu ziemnego do krajowej sieci przesyłowej lub przeładowujący go na inne środki transportu, obowiązani zostali przez ustawodawcę do utrzymywania

⁶⁵⁴ Dyrektywa nr 2003/55/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz.Urz. UE L176 z 15 lipca 2003 r.).

⁶⁵⁵ Dyrektywa nr 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego (Dz.Urz. UE L 127 z 29 kwietnia 2004 r.).

⁶⁵⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 14 Ustawy o zapasach, przez przywóz należy rozumieć sprowadzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej gazu ziemnego w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego lub importu.

zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. W odróżnieniu od przeanalizowanego już powyżej obszaru ropy naftowej i produktów naftowych, w sektorze gazu ziemnego nie stworzono zapasów interwencyjnych, których część byłaby gromadzona i utrzymywana przez państwo. Stąd też powyższe zapasy obowiązkowe są jedynymi obligatoryjnymi rezerwami, mającymi na celu zapewnić nieprzerwalność zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w gaz ziemny, a także minimalizację skutków zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa, wystąpienia sytuacji awaryjnej w ramach krajowej sieci gazowej czy nieprzewidzianego wzrostu zużycia gazu ziemnego w krótkim okresie czasu. Stanowią one, co do zasady, majątek przedsiębiorców objęty obciążeniami publicznoprawnymi, co jednak wydaje się oczywiste w związku z ich kluczową dla państwa rolą. Wszelkie poniesione koszty w związku z realizacją obowiązku utrzymywania, uruchamiania oraz uzupełniania zapasów obowiązkowych, są zaliczane do tzw. kosztów uzasadnionych⁶⁵⁷ przedsiębiorstwa energetycznego. Mogą być one brane pod uwagę m.in. przy ustalaniu cen w ramach ich podstawowej działalności, co przekłada się na faktyczne finansowanie zapasów przez odbiorców przemysłowych i konsumentów.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 Ustawy, zapasy obowiązkowe gromadzone przez przedsiębiorców powinny odpowiadać wielkości co najmniej 30-dniowego średniego dziennego przywozu tego gazu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co do zasady, powinny być one utrzymywane fizycznie na terytorium naszego kraju, w instalacjach magazynowych przyłączonych do systemu przesyłowego gazowego lub systemu dystrybucyjnego gazowego. Ich parametry techniczne muszą natomiast pozwalać na całkowite uwolnienie zgromadzonego gazu ziemnego i wtłoczenie go do systemu gazowego w okresie nie dłuższym niż 40 dni. Analogicznie do zapasów interwencyjnych, musi być tu zagwarantowana tzw. dostępność fizyczna, która jest weryfikowana od strony technicznej przez operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych. Na zasadzie wyjątku, zapasy obowiązkowe gazu ziemnego mogą być utrzymywane również poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca dopuszcza ich przechowywanie

⁶⁵⁷ Zgodnie z art. 3 pkt 21 Prawa energetycznego, koszty uzasadnione są to koszty niezbędne do wykonania zobowiązań powstałych w związku z prowadzoną przez przedsiębiorstwo energetyczne działalnością, przyjmowane do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfie, w sposób ekonomicznie uzasadniony, z zachowaniem należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców.

na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym⁶⁵⁸. W przeszłości, pierwotnie ustawodawca nie przewidywał możliwości utrzymywania zapasów poza terytorium naszego kraju, co było związane m.in. z brakiem tzw. połączeń międzysystemowych, umożliwiających szybkie dostarczenie zapasów do kraju⁶⁵⁹. Przepis ten został jednak zakwestionowany przez Komisję Europejską jako niezgodny z prawem wspólnotowym i nieproporcjonalne ograniczenie w dostępie do polskiego rynku, mogące potencjalnie zniechęcać importerów posiadających stały dostęp do instalacji magazynowych na terenie innego państwa członkowskiego Unii. Z obawy przed ewentualnymi karami finansowymi, które mogłyby być nałożone przez Trybunał Sprawiedliwości, dokonano nowelizacji ustawy o zapasach, dodając do niej art. 24a. Nie obeszło się jednak bez pewnego rodzaju komplikacji. Na etapie prac legislacyjnych w komisjach sejmowych usunięto, najprawdopodobniej w wyniku pomyłki, fragment proponowanego w projekcie przepisu. Zmiana ta została przyjęta i przez pewien czas regulacja ta nie mogła być w rzeczywistości skutecznie wykorzystywana⁶⁶⁰. Dopiero na skutek kolejnych nowelizacji błąd ten został ostatecznie naprawiony.

Aby zapasy mogły być jednak obecnie utrzymywane poza granicami naszego kraju, instalacje magazynowe i przyłączone do nich sieci muszą spełniać dokładnie takie same warunki jak w przypadku zapasów krajowych. Parametry techniczne powinny więc pozwalać na dostarczenie całkowitej ilości utrzymywanych rezerw do polskiej sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej w okresie nie dłuższym niż 40 dni. Dodatkowo, przedsiębiorstwo energetyczne musi mieć zawarte umowy o świadczenie usług magazynowych oraz usług przesyłania gazu ziemnego, w tym rezerwacje mocy przesyłowych na punktach wejścia do krajowej sieci, które potwierdzają powyższe możliwości. Zarezerwowane moce przesyłowe mogą być wykorzystywane wyłącznie

⁶⁵⁸ Poza państwami członkowskimi Unii Europejskiej zapasy obowiązkowe mogą być więc utrzymywane wyłącznie na terytorium Królestwa Norwegii, Księstwa Liechtensteinu oraz na Islandii. Członkiem EFTA jest również Konfederacja Szwajcarska, jednak nie jest ona stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

⁶⁵⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zapasach, s. 4.

⁶⁶⁰ Zob. M. Grzywacz, *Charakterystyka i znaczenie rynku magazynowania gazu ziemnego w Polsce*, [w:] M. Pawełczyk, M.M. Sokołowski, *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Toruń 2013, s. 353-354.

w celu dostarczania zapasów obowiązkowych do krajowej sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej, a więc nie można z nich korzystać w inny sposób – nawet w momencie, gdy nie występują żadne zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego. W rzeczywistości powodować to będzie znacznie większe koszty utrzymywania zapasów obowiązkowych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wszystkie przedstawiane dokumenty techniczne oraz umowy podlegają weryfikacji przez polskiego operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych. Na marginesie warto dodać, że pod koniec listopada 2019 r. Komisja Europejska wystąpiła do Polski z tzw. uzasadnioną opinią⁶⁶¹ w zakresie niezgodności krajowych przepisów z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r., dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 994/2010⁶⁶². Wskazano w niej, że konieczność utrzymywania tzw. ciągłych zdolności przesyłowych w przypadku zapasów obowiązkowych przechowywanych poza granicami kraju może być nieproporcjonalnym środkiem bezpieczeństwa, ograniczającym dostęp do rynku. Rząd polski otrzymał dwa miesiące na ustosunkowanie się zastrzeżeń Komisji Europejskiej, która po tym czasie może podjąć decyzję o skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jak się więc wydaje, jest to dalszy ciąg problemów związanych z zapasami obowiązkowymi gazu, które występowały już w przeszłości.

Ustawodawca dopuszcza również możliwość zlecenia, przez przedsiębiorców zobowiązanych do utrzymywania zapasów, wykonywania zadań w zakresie utrzymywania zapasów obowiązkowych w drodze umowy innym przedsiębiorcom, na których ciążyą te same zobowiązania. Zawarcie takiej umowy musi być zatwierdzone w drodze decyzji przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, a sama umowa musi spełniać warunki określone w art. 24b Ustawy o zapasach. W

⁶⁶¹ Zob. komunikaty prasowe Komisji Europejskiej z 27 listopada 2019 r.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PL/INF_19_6304 (dostęp: 20-12-2019 r.) oraz wykaz zauważonych naruszeń przepisów UE: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=PL&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=PL&title=&submit=Szukaj.

⁶⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010 (Tekst mający znaczenie dla EOG), (Dz.Urz. UE, L 280, z 28 października 2017 r.).

powyższym przypadku zapasy takie mogą nie stanowić własności podmiotu zlecającego, jednakże umowa musi przewidywać prawo ich nabycia w okresie obowiązywania umowy. Przedsiębiorca utrzymujący zapasy nie może ich wykorzystywać na własne potrzeby.

Ze względu na istotę obowiązków w zakresie utrzymywania zapasów gazu ziemnego dla bezpieczeństwa paliwowego całego państwa⁶⁶³, przedsiębiorcy zobligowani są do przedstawiania corocznych informacji sprawozdawczych ministrowi właściwemu do spraw energii oraz Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki. Powinny one obejmować przede wszystkim informacje o rzeczywistej wielkości utrzymywanych rezerw obowiązkowych oraz miejscu ich magazynowania, a także wykaz wszelkich działań, które zostały przez nie podjęte w minionym roku kalendarzowym w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa.

Podmiotem uprawnionym do przeprowadzania kontroli w zakresie prawidłowości wykonywania obowiązków zapasowych, zgodnie z art. 30 Ustawy o zapasach, jest Prezes URE. Czynności sprawdzające wykonywane są przez upoważnionych pracowników Urzędu Regulacji Energetyki i polegają przede wszystkim na analizie przedstawionych dokumentów oraz wyjaśnień przedstawianych pisemnie lub ustnie. W przypadku stwierdzenia ewentualnych nieprawidłowości lub naruszeń w zakresie wykonywania ciążących na przedsiębiorstwach obowiązków, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki upoważniony jest na podstawie art. 64, w związku z art. 63 Ustawy o zapasach, do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Najdotkliwsze dla przedsiębiorstw obciążenia są związane z niedopełnieniem obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych w przewidzianym terminie i wymaganej ilości, lub za obniżanie ilości zapasów poniżej poziomu ustawowego. Kara pieniężna może w tych przypadkach wynieść 250% wartości niedoboru gazu ziemnego, wyliczonej w oparciu o cenę referencyjną wysokometanowego gazu ziemnego, która jest publikowana na stronie internetowej operatora systemu przesyłowego gazowego. W przypadku innych naruszeń, kary są najczęściej uzależnione od wielkości przychodu ukaranego przedsiębiorcy lub wysokości zarobków osób zajmujących stanowiska kierownicze.

⁶⁶³ M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 198.

Kary nakładane są w drodze decyzji administracyjnej i podlegają egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Od decyzji można złożyć odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie.

Warto ponadto zaznaczyć, że dodatkowe uprawnienie nadzorcze, mogące wywołać bardzo dotkliwe skutki dla przedsiębiorcy energetycznego, przewiduje Prawo energetyczne. Zgodnie z art. 41 ust. 2a, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki obowiązany jest cofnąć koncesję na obrót gazem ziemnym z zagranicą w przypadku, gdy nie są utrzymywane zapasy obowiązkowe gazu ziemnego nie zapewnia się ich dostępności w myśl przepisów Ustawy o zapasach. Mamy tu więc do czynienia z nierozzerwalnym obowiązkiem wynikającym z działalności gospodarczej prowadzonej w oparciu o koncesję.

6.3.2 PROCEDURA WYKORZYSTYWANIA ZAPASÓW OBOWIĄZKOWYCH GAZU ZIEMNEGO

Ustawa o zapasach oprócz regulacji wskazujących na obowiązek tworzenia stosownych zapasów gazu ziemnego, przewiduje również dość rozbudowane reguły postępowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie gazu ziemnego oraz konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych. Procedury te są kluczowym instrumentem bezpieczeństwa, bowiem bez jasnych, skutecznych i kompleksowych zasad nawet największe zgromadzone rezerwy, wykorzystywane w niewłaściwy sposób, nie byłyby gwarancją pełnego bezpieczeństwa kraju. Zgromadzone zapasy obowiązkowe gazu ziemnego, analogicznie do zapasów obowiązkowych i zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw naftowych, pozostają w dyspozycji ministra właściwego do spraw energii – naczelnego organu administracji publicznej, odpowiadającego za kwestie bezpieczeństwa państwa w tym obszarze. Za jego zgodą wyrażoną w drodze decyzji, zapasy mogą być uruchamiane przez operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych. W przypadku ich wykorzystania, przedsiębiorcy obowiązani do utrzymywania stosownych rezerw muszą uzupełnić brakujący wolumen gazu ziemnego. Co do zasady, powinno być to dokonane w

terminie 4 miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym nastąpiło ich uruchomienie.

Wszyscy przedsiębiorcy, obowiązani do utrzymywania zapasów muszą posiadać stosowne procedury postępowania, na wypadek wystąpienia zakłóceń w dostarczaniu gazu ziemnego do krajowego systemu gazowego lub nieprzewidzianego wzrostu jego zużycia przez odbiorców. Powinny one w szczególności określać zasady uruchamiania dodatkowych dostaw surowca z alternatywnych źródeł lub kierunków, a także procedurę zmniejszania poboru gazu ziemnego przez odbiorców, zgodnie z regulacjami zawartymi umowami. Czynności te są uznawane za tzw. rynkowe mechanizmy, stanowiące pewnego rodzaju pierwszą linię obrony, jeszcze przed ewentualnym uruchomieniem zapasów obowiązkowych. Procedury postępowania podlegają uzgodnieniu z podmiotami odpowiedzialnymi za ich realizację, w tym przede wszystkim z operatorami systemów gazowych i odbiorcami niebędącymi odbiorcami w gospodarstwach domowych. Po ewentualnym podjęciu wszelkich czynności wynikających z opracowanych planów działania, przedsiębiorcy zawiadamiają operatora systemu gazowego o zaistniałych zdarzeniach i podjętych działaniach ochronnych lub o braku możliwości zapewnienia bezpieczeństwa, z powodu np. nieadekwatności wykonanych czynności do występujących zagrożeń. Poinformowani również o całej sytuacji, za pośrednictwem ogólnopolskich środków masowego przekazu, muszą być odbiorcy, z którymi przedsiębiorcy mają zawarte umowy sprzedaży gazu ziemnego.

Po przekazaniu stosownych informacji do operatora systemu gazowego lub w sytuacji wystąpienia gwałtownego, nieprzewidzianego uszkodzenia lub zniszczenia urządzeń, instalacji lub sieci, wywołującego przerwę w ich używaniu lub utratę właściwości zagrażającą bezpieczeństwu funkcjonowania systemu gazowego, operator podejmuje wszelkie działania awaryjne i naprawcze, w tym przede wszystkim czynności określone w Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci⁶⁶⁴. Podmioty obowiązane do utrzymywania zapasów obowiązkowych powinny w tym czasie wykonywać wszelkie polecenia operatora i pozostawać w gotowości do ewentualnego uruchomienia zapasów obowiązkowych przez operatora, po uzyskaniu zgody ministra

⁶⁶⁴ Zgodnie z art. 9g Prawa energetycznego, operatorzy systemu przesyłowego i operatorzy systemów dystrybucyjnych są obowiązani do opracowania z przyczyn związanych z bezpieczeństwem oraz przejrzystością procedur instrukcji ruchu i eksploatacji wykorzystywanej sieci.

właściwego do spraw energii. Wszelkie działania operatora, począwszy od czynności opartych na Instrukcji Ruchu, są już przejawem wykorzystywania instrumentów o charakterze nierynkowym.

Uruchomienie zapasów obowiązkowych gazu ziemnego przez operatora odbywa się w ilościach niezbędnych do bilansowania systemu gazowego w okresie występowania zakłóceń na rynku lub nieprzewidywanego wzrostu jego zużycia. Operator systemu przesyłowego w celu uruchomienia rezerw zawiadamia operatorów systemów magazynowania, zarządzających pojemnościami magazynowymi, którzy po ich uruchomieniu powiadamiają odpowiednich właścicieli zapasów. Jeżeli w instalacji magazynowej znajdują się zapasy obowiązkowe większej liczby przedsiębiorców, przyjmuje się, że uruchomiona ilość pochodzi proporcjonalnie ze wszystkich zgromadzonych wolumenów. Za pobrany z zapasów gaz ziemny, wszelkich rozliczeń finansowych dla każdej tzw. doby gazowej, dokonuje operator systemu przesyłowego. Na operatorze w okresie wykorzystywania zapasów obowiązkowych ciążyą dodatkowe dobowe i miesięczne obowiązki informacyjne przede wszystkim wobec ministra właściwego do spraw energii oraz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Dotyczą one zarówno terminu, ilości i miejsca uruchomienia odpowiednich rezerw, jak i ich właścicieli.

Jeżeli działania rynkowe podjęte przez przedsiębiorców oraz dokonane uruchomienie zapasów obowiązkowych, w ocenie operatora systemu przesyłowego jest niewystarczające dla przywrócenia pożądanego stanu bezpieczeństwa paliwowego państwa, zgłasza on ministrowi właściwemu do spraw energii potrzebę skorzystania z kolejnego instrumentu nierynkowego. Następnym możliwym krokiem jest wprowadzenie na czas oznaczony ograniczeń w poborze gazu ziemnego na terytorium Rzeczypospolitej. Polegają one na limitacji maksymalnego godzinowego i dobowego poboru gazu z krajowej sieci gazowej. Ograniczenia takie, na podstawie art. 56 Ustawy o zapasach, wprowadzić może wyłącznie Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw energii, w drodze rozporządzenia. Musi to być działanie przemyślane i celowe, z którego korzysta się wyjątkowo w przypadku:

- zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa,
- nieprzewidzianego wzrostu zużycia gazu ziemnego przez odbiorców,
- wystąpienia zakłóceń w przywozie gazu ziemnego,

- awarii w sieciach operatorów systemów gazowych,
- zagrożenia bezpieczeństwa funkcjonowania sieci gazowych,
- zagrożenia bezpieczeństwa osób,
- zagrożenia wystąpienia znacznych strat materialnych,
- konieczności wypełnienia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych,

o ile nie można sobie poradzić z powyższymi sytuacjami w inny sposób. Szczegółowe zasady działania i niezbędne do uregulowania w rozporządzeniu ograniczającym pobór gazu elementy, zawiera inny akt wykonawczy – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2007 r. w sprawie sposobu i trybu wprowadzania ograniczeń w poborze gazu ziemnego⁶⁶⁵. Zawarte w nim postanowienia wskazują, że ograniczenia nie mogą powodować zakłóceń w funkcjonowaniu instytucji, obiektów i przedsiębiorców, wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem lub obronnością państwa, opieką zdrowotną, wytwarzaniem i dostarczaniem energii elektrycznej oraz ciepła do odbiorców z gospodarstw domowych, czy ochroną środowiska. Ze względu na dodatkowe obostrzenia i określenie ilościowe wolumenu pobieranego gazu ziemnego, możliwe w rzeczywistości jest jedynie wprowadzenie ograniczeń dla stosunkowo wąskiej grupy odbiorców, należących do podmiotów gospodarczych. Ochronie podlegają więc gospodarstwa domowe, sektor usług oraz mniejszy przemysł.

W przypadku wprowadzenia ograniczeń stosować należy tzw. stopnie zasilania w ramach 10-stopniowej skali. W ramach skali 1 oznacza maksymalną moc umowną, jaką może pobierać odbiorca gazu, a 10 minimalną ilość, która nie spowoduje zagrożenia bezpieczeństwa osób ani uszkodzenia lub zniszczenia obiektów technologicznych. Operatorzy systemów gazowych mają obowiązek opracowania i corocznego aktualizowania stosownych planów wprowadzania ograniczeń, na podstawie których ustalane są powyższe stopnie zasilania. O wprowadzeniu ograniczeń w poborze gazu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej należy niezwłocznie powiadomić Komisję Europejską, państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym

⁶⁶⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2007 r. w sprawie sposobu i trybu wprowadzania ograniczeń w poborze gazu ziemnego (Dz.U. z 2007 r., nr 178, poz. 1252).

Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. W czasie obowiązywania rozporządzenia, wszelkie obowiązki związane z limitacją poboru wypełnia operator systemu przesyłowego, który równocześnie odpowiada za koordynację działań wszystkich przedsiębiorstw energetycznych w sektorze gazu ziemnego. Kontrolę przestrzegania wprowadzonych ograniczeń przeprowadza również Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, posiadający również uprawnienia do wymierzania stosownych kar finansowych. Za ewentualne negatywne skutki wprowadzonych przez Radę Ministrów ograniczeń, przedsiębiorstwa energetyczne nie ponoszą odpowiedzialności.

W przypadku, gdy wszystkie powyższe działania nie usunęły zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa paliwowego państwa, bezpieczeństwa osób lub nie pozwoliły na wypełnienie przez Rzeczpospolitą Polska zobowiązań międzynarodowych, operator systemu przesyłowego niezwłocznie powiadamia o tym fakcie ministra właściwego do spraw energii. Może one wystąpić z wnioskiem do Rady Ministrów o podjęcie działań polegających na zawiadomieniu Przewodniczącego tzw. Grupy Koordynacyjnej do spraw Gazu⁶⁶⁶ oraz wystąpieniu do Komisji Europejskiej z żądaniem zwołania Grupy Koordynacyjnej do spraw Gazu⁶⁶⁷. W obu przypadkach w przekazywanych dokumentach należy wskazać szczegółowy opis zaistniałych zdarzeń i ich wpływu na bezpieczeństwo paliwowe państwa w zakresie dostaw gazu ziemnego, działań podjętych w celu likwidacji skutków tych zdarzeń, a także proponowane środki, które mogą być zastosowane przez Komisję Europejską. Jednocześnie, Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może włączyć do zapasów obowiązkowych wszystkie pozostałe zapasy gazu ziemnego, znajdujące się w instalacjach magazynowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości dostaw gazu ziemnego do odbiorców.

⁶⁶⁶ Grupa Koordynacyjna do spraw Gazu jest ciałem koordynującym środki dotyczące dostaw gazu w Unii Europejskiej, pełniącym jednocześnie funkcje doradcze i wspierające Komisję Europejską. Zgodnie z Rozporządzeniem 994/2010, w jej skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, reprezentacja Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki oraz Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych Gazu (ENTSO-G), a ponadto podmioty reprezentujące interesy branży gazowej i zainteresowanych odbiorców. Komisja Europejska, po konsultacjach z Grupą Koordynacyjną ds. Gazu podejmuje wszelkie niezbędne czynności na poziomie wspólnotowym, w celu przywrócenia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego.

⁶⁶⁷ Zob. Decyzja Komisji z dnia 11 sierpnia 2011 r. określająca skład i zasady działania Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu i uchylająca decyzję Komisji 2006/791/WE (tekst mający znaczenie dla EOG), (Dz.Urz. UE C 236/09 z dnia 12 sierpnia 2011 r.).

Polskie przepisy w zakresie bezpieczeństwa paliwowego nie przewidują już kolejnych działań podejmowanych z inicjatywy krajowej. Komisja Europejska, po konsultacjach z Grupą Koordynacyjną ds. Gazu podejmuje wszelkie niezbędne czynności na poziomie wspólnotowym, w celu przywrócenia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w krajach członkowskich.

Jak już wskazywano i analizowano powyżej przy zapasach interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych, Najwyższa Izba Kontroli, po wprowadzeniu znaczących zmian do ustawy o zapasach pod koniec 2014 r., przeprowadziła w 2016 r. kontrolę w zakresie zarządzania zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego. Zarówno działający wcześniej Minister Gospodarki, jak i powołany od listopada 2015 r. Minister Energii, w ocenie naczelnego organu kontroli państwowej, prawidłowo monitorował i nadzorował system zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Prowadzone w tym okresie cykliczne analizy ich stanu, struktury oraz infrastruktury magazynowej, a także podejmowane na ich podstawie działania były wystarczające. Również Prezes Urzędu Regulacji Energetyki został pozytywnie oceniony za swoje działania związane z monitorowaniem rynku gazu ziemnego, wykorzystując informacje o działaniach przedsiębiorstw, podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą oraz utrzymywania zapasów obowiązkowych. Najwyższa Izba Kontroli w ogólnej ocenie kontrolowanej działalności wskazała ponadto, że „aktualny stan dostępnej pojemności instalacji magazynowych oraz infrastruktury towarzyszącej, zapewnia przechowywanie zapasów gazu ziemnego w wielkościach wymaga przepisami. Parametry techniczne magazynów spełniają wymagania ustawowe w zakresie dostępności fizycznej, tj. uwalniania całości zgromadzonych zapasów obowiązkowych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa oraz w sytuacji konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych”⁶⁶⁸.

Podobnie jak w przypadku zapasów interwencyjnych, wyniki kontroli w zakresie sprawności funkcjonowania poszczególnych organów, przepisów i przewidzianych procedur, są niezwykle pozytywne i obiecujące w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego czy surowcowego państwa. Również i w

⁶⁶⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Zarządzanie zapasami obowiązkowymi...*, s. 7.

tym obszarze nie powtórzyły się liczne problemy, które wystąpiły przy rezerwach strategicznych. Dużą rolę w tym zakresie odgrywa na pewno powiązanie systemu zapasów obowiązkowych oraz przyjmowanych procedur, z koniecznością zapewniania bezpieczeństwa paliwowego i ścisłej współpracy w obszarze gazu ziemnego w ramach całej Unii Europejskiej.

Przeanalizowane w niniejszej części procedury, od momenty ich ustanowienia, były już wielokrotnie (częściowo) wykorzystywane w związku z zakłóceniami na rynku gazu ziemnego. Spowodowane one były m.in. wstrzymaniem dostaw gazu ziemnego z kierunku wschodniego, czy z powodu znaczących spadków temperatury, powodujących gwałtowny wzrost jego zużycia. W ramach żadnego z dotychczasowych wydarzeń nie musiała być na szczęście wykorzystywana pełna – 4-stopniowa procedura z włączeniem Komisji Europejskiej. Przedsiębrane do tej pory środki wypełniały swoje ustawowe zadania. Jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla funkcjonowania polskiego i europejskiego systemu gazowego wystąpiło w związku z tzw. rosyjsko-ukraińskim sporem gazowym na przełomie 2008 i 2009 r.⁶⁶⁹ Z powodu czasowego wstrzymania dostaw gazu na Ukrainę, co przełożyło się na znaczący spadek wolumenu przesyłanego do Polski przez punkt odbiorczy w Drozdowiczach (na granicy polsko-ukraińskiej) oraz niemożności pełnego wyrównania różnicy poborem gazu z punktu Wysokoje (na granicy polsko-białoruskiej), niezbędne było wykorzystanie procedur przewidzianych w Ustawie o zapasach. Dodatkowo, krajową sytuację zaostrzała ujemna temperatura, powodująca skokowy wzrost zużycia gazu ziemnego. W związku z powyższymi czynnikami, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. zwróciło się do swoich największych odbiorców przemysłowych z wnioskiem o ograniczenie poboru gazu (środek rynkowy). Jednocześnie, Operator Systemu Gazowego GAZ-SYSTEM S.A. wystąpił do Ministra Gospodarki o uwolnienie części zapasów obowiązkowych gazu ziemnego i rozważenie wprowadzenia ograniczeń w jego poborze na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 6 stycznia 2009 r., na posiedzeniu Rady Ministrów przyjęto stosowne rozporządzeni,

⁶⁶⁹ A. Kovacevic, *The Impact of the Russia-Ukraine Gas Crisis in South Easter Europe*, Oxford Institute for energy studies, Marzec 2009, s. 2,

zezwalające na ewentualne limitowanie poboru⁶⁷⁰. Dwa dni później wprowadzono natomiast pierwszy stopień zasilania, pozwalający na pobór gazu ziemnego w niezmienionej wielkości⁶⁷¹. Ostatecznie, 21 stycznia 2009 r., po podpisaniu porozumienia pomiędzy Federacją Rosyjską a Ukrainą, wznowione zostały dostawy paliwa gazowego przez Ukrainę⁶⁷². W czasie trwania omawianego konfliktu, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. ograniczyło dostawy dla dwóch największych ówczesnie odbiorców przemysłowych – Zakładów Azotowych „Puławy” oraz Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. Pojawiła się również groźba ograniczeń dla innych przedsiębiorstw z branży chemicznej jak: Zakłady Chemiczne Police, Zakłady Azotowe Kędzierzyn, czy Anwil. Ze względu na trwającą niepewność na rynku gazu oraz w związku z koniecznością odtworzenia częściowo wykorzystanych zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, Rada Ministrów trzykrotnie przedłużała okres obowiązywania wskazanego powyżej rozporządzenia do 30 kwietnia 2009 r.⁶⁷³ za pierwszym razem, do 30 września 2009 r.⁶⁷⁴ za drugim razem oraz do 31 marca 2010 r.⁶⁷⁵ w wersji ostatecznej. Wielokrotnie w ostatnich latach wykorzystywano również zapasy z powodu gwałtownego spadku temperatury, co wiązało się z koniecznością zapewnienia bilansowania w systemie gazowym.

Tego typu zdarzenia są najlepszym potwierdzeniem skuteczności wprowadzonych instrumentów i wykorzystywanych procedur w obszarze bezpieczeństwa surowcowego państwa. Zarówno zapasy obowiązkowe gazu ziemnego, jak i szczegółowe plany postępowania, wielokrotnie zapewniały Rzeczypospolitej Polskiej czy innym państwom członkowskim Unii Europejskiej

⁶⁷⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 2009 r. w sprawie wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ograniczeń w poborze gazu ziemnego dla niektórych odbiorców (Dz. U. Z 2009 r. Nr. 1 poz. 6.).

⁶⁷¹ Komunikat Operatora Systemu Przesyłowego Gazowego z dnia 8 stycznia 2009 r.: <http://www.gaz-system.pl/centrum-prasowe/aktualnosci/informacja/arttykul/1150/>

⁶⁷² Komunikat Operatora Systemu Przesyłowego Gazowego z dnia 21 stycznia 2009 r.: <http://www.gaz-system.pl/centrum-prasowe/aktualnosci/informacja/arttykul/1392/>

⁶⁷³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ograniczeń w poborze gazu ziemnego dla niektórych odbiorców (Dz.U. z 2009 r. Nr 23, poz. 129).

⁶⁷⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ograniczeń w poborze gazu ziemnego dla niektórych odbiorców (Dz.U. z 2009 r. Nr 65, poz. 546).

⁶⁷⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ograniczeń w poborze gazu ziemnego dla niektórych odbiorców (Dz.U. z 2009 r. Nr 162, poz. 1290).

możliwość skutecznego zwalczania zakłóceń na rynku, które mogłyby w sposób znaczący osłabić i zdestabilizować gospodarkę. Mamy tu niewątpliwie mocne dowody, potwierdzające konieczność sumiennego wypełniania ustawowych zadań i obowiązków przez wszystkie organy administracji publicznej, a także inne podmioty zobowiązane. Należy tylko potwierdzić, postawioną we wstępie do niniejszego rozdziału tezę, że zapasy surowców są jednym z najlepszych i najszybszych instrumentów do wykorzystania w obszarze bezpieczeństwa surowcowego. Jako dwie potencjalne uwagi *de lege ferenda*, zdaniem autora należy poddać pod szerszą dyskusję koncepcję utworzenia na wzór zapasów interwencyjnych, również zapasów państwowych gazu ziemnego (w formie zapasów agencyjnych, utrzymywanych przez Agencję Rezerw Materiałowych). Mogłoby to pozwolić na jeszcze lepsze i pełniejsze zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze gazu ziemnego. Jako drugą uwagę, ze względu na szczegółowe dane statyczno-operacyjne, zbierane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, warto zastanowić się nad określaniem wielkości zapasów obowiązkowych w powiązaniu ze średnim zużyciem gazu ziemnego w trakcie trzech miesięcy w roku o najwyższym współczynniku jego wykorzystania. Rozwiązanie to jest uzasadnione faktem, że dotychczasowe zakłócenia w sektorze gazu ziemnego występowały najczęściej w okresach zimowych.

7 PODSUMOWANIE I ZAKOŃCZENIE

Bezpieczeństwo surowcowe, co zostało skutecznie wykazane w poprzedzających rozdziałach, stanowi obecnie jedno z największych wyzwań dla właściwie każdej współczesnej państwowości. Jego istota nie była jednak przez wiele lat dostrzegana i doceniana, a kategoria ta w zakresie ogólnego bezpieczeństwa państwa, uległa pewnego rodzaju zepchnięciu na drugi plan przez potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego. To ostatnie stanowi natomiast tylko wycinek bezpieczeństwa surowcowego, bez którego nie zagwarantujemy obecnie sprawności, stabilności i rozwoju gospodarki, uzależnionej od krajowych i importowanych surowców mineralnych. Potencjalne i realne problemy w tym obszarze, dostrzeżone już i wielokrotnie podkreślane przez Komisję Europejską oraz inne organy unijne, powinny zmuszać państwa członkowskie do refleksji i wzmożonej współpracy w zakresie zapewniania dostępności surowców i ciągłości ich dostaw. Rzeczpospolita Polska nie posiada jednak obecnie, a przez to również nie prowadzi, przemyślanej, spójnej i kompleksowej polityki surowcowej, przekładającej się na ogólne bezpieczeństwo państwa. Dotyczy to zarówno dokumentu w formie rzetelnego długoletniego planu działania, będącego swoistą mapą drogową w zakresie kluczowych przedsięwzięć, inwestycji i zakładanych celów, jak i zespołu skoordynowanych i podejmowanych w wielu obszarach czynności, które przybierają obecnie najczęściej formę reakcyjnych i chaotycznych działań. Przygotowany i konsultowany w latach 2017-2019 projekt Polityki Surowcowej Państwa, pomimo wszystkich jego niedoskonałości, braków i licznych ogólników wykazywanych w ramach wcześniejszej analizy, był dobrym krokiem w kierunku uporządkowania powyższej sytuacji. Niezrozumiałe jest więc, że najprawdopodobniej z przyczyn politycznych i rotacji personalnych, nie został on nadal przyjęty przez Radę Ministrów i nie rozpoczęto jego realnego wykonywania. Zasygnalizowana została zresztą przez nowego Głównego Geologa Kraju potrzeba prowadzenia dalszych prac oraz zmian przyjętych w nim priorytetów, co może potrwać jeszcze co najmniej kilka miesięcy. Również przywoływane i omawiane powyżej w dysertacji raporty (informacje o wynikach kontroli) Najwyższej Izby Kontroli, w zakresie gospodarowania rezerwami strategicznymi (z 2015 r.), zarządzania zapasami

obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego (z 2016 r.) oraz gospodarki złożami strategicznych surowców kopalnych (z 2018 r.), ujawniły i podkreśliły liczne problemy w funkcjonowaniu aparatu administracyjnego państwa, mogące realnie oddziaływać na proces zapewniania krajowego i unijnego bezpieczeństwa surowcowego. Tymczasem, co wykazano i udowodniono w ramach przeprowadzonych w pracy analiz, w oparciu o występujące obecnie w krajowym porządku prawnym i najczęściej dość dobrze legislacyjnie skonstruowane instrumenty prawnoadministracyjne, jesteśmy w stanie w krótkim czasie zapewnić poprawę czy znaczący wzrost poziomu bezpieczeństwa surowcowego Rzeczypospolitej Polskiej. Potrzebny jest jednak spójny, kompleksowy i przede wszystkim długoterminowy program działania, przyczyniający się do koordynacji podejmowanych czynności, zapobiegania powszechnemu chaosowi i przeciwdziałania ewentualnym problemom gospodarczym w bliższej i dalszej przyszłości. Bezpieczeństwo surowcowe państwa powinno być bowiem rozumiane jako ciąg działań czy zespół czynności w ramach długofalowego i wieloaspektowego procesu, połączonych nadrzędną wartością – dobrem państwa i jego obywateli. W myśl zbudowanej i wykorzystywanej przez autora dysertacji definicji, to ciągły proces, polegający na eliminacji przez organy państwa ryzyka wystąpienia niedoborów w bieżących i przyszłych dostawach strategicznych surowców mineralnych (energetycznych i nieenergetycznych) poprzez odpowiednie wykorzystanie instrumentów o charakterze prawnym, gospodarczym oraz społecznym, przeciwdziałających potencjalnym i realnym zagrożeniom w funkcjonowaniu gospodarki państwa przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego.

Rzeczpospolita Polska, działając na podstawie i w granicach obowiązującego prawa przez swoje kompetentne organy, może skutecznie kształtować oraz oddziaływać na gospodarkę i zachowanie podległych jej podmiotów, w związku z zapewnieniem bezpieczeństwa surowcowego. Cały szereg instrumentów prawnych i prawno-ekonomicznych powinien być wykorzystywany w celu realizacji kluczowych funkcji państwa, przekładających się na omawiany obszar – funkcji policji, reglamentacji i regulacji. Każda z nich zawiera pewien pierwiastek dbałości o szeroko rozumiane dobro wspólne, dobro publiczne czy kluczowe w tej dysertacji

bezpieczeństwo. Wypełniane one będą najczęściej w ramach działań organów władzy wykonawczej, podejmowanych w oparciu o przepisy prawa administracyjnego, niejako predystynowanego do kształtowania stosunków na linii państwo – podmioty administrowane i do realizacji całego katalogu zadań publicznych. To zresztą w ramach materialnego prawa administracyjnego zawarte są rozmaite, przeanalizowane w tej pracy instrumenty zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Stanowią one pewnego rodzaju ogniwa łańcucha w tym ciągłym, długofalowym i żmudnym procesie. Stąd też cała gałąź prawa administracyjnego odgrywa tu niejako szczególną rolę w zakresie zapewniania dobra wspólnego.

Przeanalizowane jako pierwsze regulacje z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowią jedno z najważniejszych narzędzi realnego wpływu na bezpieczeństwo surowcowe państwa. Jest to początek wspomnianego łańcucha niezbędnych czynności (razem z ogólnym planowaniem strategicznym), od którego zależą również inne instrumenty, m.in. z obszaru poszukiwawczo-wydobywczego. Dokumenty planistyczne na szczeblu gminnym (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego), wojewódzkim (strategia rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego województwa) i krajowym (koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju), uzupełnione na podstawie Prawa ochrony środowiska oraz Prawa geologicznego i górniczego o dodatkowe obowiązki i realne uprawnienia nadzorcze wojewodów, powinny teoretycznie pozwalać na skuteczną ochronę udokumentowanych, ale jeszcze nieeksploatowanych złóż surowców. Złóż te stanowią bowiem jedno z najistotniejszych źródeł – źródło pierwotne pozyskania kopalin, które przekłada się w sposób realny na krajowe bezpieczeństwo surowcowe. Pełne i sumienne wykonywanie obowiązków nałożonych na organy samorządu terytorialnego czy obowiązków nadzorczych wojewodów i naczelnych organów administracji rządowej, powinno stanowić najlepszą ochronę dostępności złóż kopalin, obecnie i w dalszej przyszłości. Teoria jednak rozmija się z rzeczywistością, a wszystkiemu winny jest niestety czynnik ludzki oraz pojawiające się konflikty i napięcia społeczne. Nawet w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, częściowo zdiagnozowano występujące problemy z kompleksową realizacją przepisów ustawowych

sygnalizując, że „dotychczasowe formy i metody ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym nie są wystarczające dla rozwiązywania konfliktu interesów dotyczących zagospodarowania powierzchni nad złożem, zarządzania współwystępującymi zasobami środowiska podlegającymi ochronie i zabezpieczenia możliwość eksploatacji złóż, niezależnie od stopnia rozpoznania złoża”⁶⁷⁶. Pomimo bowiem ustawowego obowiązku ujawniania i uwzględniania udokumentowanych złóż kopalin w aktach planistycznych, pojawia się stała niechęć lokalnych społeczności, strach przed zmianami otaczającego nas krajobrazu i w końcu niewydolność aparatu administracyjnego oraz brak skutecznych sankcji za niektóre niepożądane działania. Same założenia systemowe i przewidziane prawne instrumenty należy jednak oceniać dość pozytywnie i w przypadku skuteczniejszego, sprawnie działającego nadzoru, posiadającego odpowiednie środki organizacyjne, osobowe i finansowe, narzędzia te powinny prowadzić do realizacji zakładanych celów. Powiązanie tych instrumentów dodatkowo z ogólnokrajową akcją informacyjno-edukacyjną oraz koordynacją realizowaną przez np. kompetentny organ kolegialny w oparciu o długofalowe strategie działania w obszarze surowcowym, mogłoby dopełnić całości tej swoistej układanki. Trzeba ponadto pamiętać, że instrumenty planistyczne są wspierane przez specyficzny, prawnie usankcjonowany charakter ochrony złóż kopalin jako elementu środowiska naturalnego, podlegającego racjonalnemu gospodarowaniu i kompleksowemu wykorzystaniu w myśl art. 125 POŚ (ochrona przez eksploatację), zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Kolejna grupa bardzo skutecznych, omówionych w dysertacji instrumentów zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, łączy niejako dwa obszary – prawnoadministracyjną sferę *imperium* i sferę *dominium* Skarbu Państwa, umiejscawiając je na skraju publicznoprawnej i prywatnoprawnej regulacji. Zamieszczone i uregulowane w Prawie geologicznym i górnictwie własność górnicza, koncesjonowanie działalności poszukiwawczo-wydobywczej oraz użytkowanie górniczne, wzajemnie się uzupełniają i stanowią, z pewnymi drobnymi zastrzeżeniami, spójne narzędzie związane z krajowymi kopalinami strategicznymi. Własność górnicza, kwalifikowana jako jeden z najważniejszych instrumentów z obszaru bezpieczeństwa surowcowego państwa, stanowi zmodyfikowaną i dość unikalną

⁶⁷⁶ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 132-133.

publicznoprawną odmianę cywilistycznej koncepcji własności. Przysługuje ona wyłącznie Skarbowi Państwa. Wprowadzona w związku z koniecznością realizacji interesu publicznego, w tym przede wszystkim bezpieczeństwa gospodarczego i surowcowego państwa, powinna być traktowana jako jeden z najważniejszych instrumentów analizowanych w całej dysertacji. Państwo posiada bowiem pełną kontrolę właścicielską nad strategicznymi złożami kopalin - od określenia przez ustawodawcę ich szczegółowego katalogu w art. 10 ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego, przez prawo korzystania, aż do wyłącznego rozporządzania w ustawowym zakresie. Mamy więc tu do czynienia z kompleksowym zabezpieczeniem interesów właścicielskich Skarbu Państwa. Ze względu jednak na przemiany gospodarcze, państwo (ani bezpośrednio, ani przy pomocy państwowych osób prawnych) nie jest obecnie przystosowane do samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wydobywania surowców, nawet na własny użytek. Dlatego też z ekonomicznego i racjonalnego punktu widzenia, sama własność górnicza jest instrumentem w pewnym sensie niekompletnym, ale jednocześnie dopełnianym przez system koncesjonowania działalności poszukiwawczo-wydobywczej oraz tzw. użytkowanie górnicze.

Koncesjonowanie jest oczywiście tradycyjnym instrumentem reglamentacji gospodarczej, powiązany historycznie z monopolem państwa. Co niezwykle istotne, ten element monopolu utrzymał się właśnie w obszarze surowcowym, bowiem mamy do czynienia ze wspomnianą już własnością górniczą Skarbu Państwa. Sam instrument od strony teoretycznej jest bardzo przydatnym narzędziem z obszaru bezpieczeństwa surowcowego, ze względu na jego reglamentacyjny charakter. Wykorzystywany jest on, zgodnie z Prawem przedsiębiorców, wyłącznie w obszarach o szczególnym znaczeniu, m.in. dla wspomnianego bezpieczeństwa państwa, obywateli lub ze względu na inny ważny interes publiczny. Co jest również niezwykle istotne, częściowo uznaniowy charakter koncesji pozwala m.in. na skorzystanie z powyższych przesłanek w celu odmowy jej udzielenia, ograniczenia lub zmiany. Bezpieczeństwo surowcowe może wysuwać się więc tu teoretycznie na pierwszy plan działania organu koncesyjnego, a wnioskodawcy i późniejsi koncesjonariusze podlegają wielokrotnym kontrolom i weryfikacjom zarówno na etapie aplikowania, jak i wykonywania właściwej działalności. Jest to bardzo ważne z punktu widzenia

bezpieczeństwa, bowiem niewłaściwe decyzje mogą bardzo szybko doprowadzić do zniszczenia lub czasowego wyłączenia złoża z eksploatacji. Analogicznie do planowania i zagospodarowania przestrzennego, niestety zawodzi tu również najczęściej czynnik ludzki, na co zwracała w swoim raporcie również uwagę Najwyższa Izba Kontroli. Brakuje w Polsce obecnie przede wszystkim spójnej polityki koncesyjnej, która powinna być częścią polityki surowcowej państwa, a ponadto sama procedura koncesyjna jest prowadzona dość często w sposób długotrwały lub przewlekły, co może zniechęcać potencjalnych inwestorów. Przekłada się to wszystko na bardzo dużą liczbę udokumentowanych (w większości kilkadziesiąt lat temu), ale cały czas jeszcze niezagospodarowanych złóż surowców mineralnych, co oczywiście realnie rzutuje na samo bezpieczeństwo surowcowe państwa.

Trzeci, uzupełniający instrument z Prawa geologicznego i górniczego poddany analizie w dysertacji to użytkowanie górnicze. Jest to obecnie jedynym sposobem rozporządzania własnością górnictwem Skarbu Państwa. Instrument ten nie posiada co prawda charakteru prawnoadministracyjnego, a raczej cywilistyczny, jednakże w obecnym stanie prawnym stanowi niezbędne uzupełnienie własności górniczej i koncesjonowania działalności poszukiwawczo-wydobywczej. Co istotne, aby nie ograniczać organu koncesyjnego w zakresie ewentualnej polityki koncesyjnej, umowa o ustanowienie użytkowania górniczego jest w pełni uzależniona od wydawanego aktu administracyjnego - decyzji koncesyjnej (zarówno jej skuteczność, jak i ewentualne wygaśnięcie). Zdaniem autora, *de lege ferenda*, instrument ten nie jest niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa i może być spokojnie wyeliminowany z polskiego systemu prawnego. Ten swoisty cywilistyczny ukłon w stronę koncesjonariusza, daje mu teoretycznie poczucie równości stron stosunku prawnego. W rzeczywistości jednak, wszystkie najistotniejsze warunki prowadzenia działalności określone są w jednostronnym akcie publicznoprawnym, stanowiącym przejaw prawnoadministracyjnego *imperium*. Sama zaś umowa o użytkowanie górnicze ma zazwyczaj charakter zbliżony do umowy adhezyjnej, narzucanej koncesjonariuszowi przez organ koncesyjny.

Uzupełnieniem omówionych w pracy instrumentów planistycznych z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz planowania strategicznego, a

także przeanalizowanych instrumentów geologiczno-górnich, są chyba najbardziej tradycyjne instrumenty z obszaru zapewniania bezpieczeństwa surowcowego. Mowa tu oczywiście o prawnoadministracyjnych obowiązkach tworzenia i utrzymywania odpowiednich rezerw strategicznych i zapasów obowiązkowych surowców. Pomimo dynamicznego rozwoju i przemian technologiczno-gospodarczych, ten teoretycznie podstawowy i dość prymitywny instrument stale rośnie na znaczeniu. Sam jednak nakaz gromadzenia odpowiednich zapasów przez przedsiębiorców lub dedykowaną do tego Agencję Rezerw Materiałowych nie jest wystarczający, podobnie jak to miało miejsce z własnością górnictw Skarbu Państwa. Kluczowym uzupełnieniem jest tu cały szereg procedur postępowania i zasad udostępniania zapasów w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić instrumenty i sposoby ich wykorzystywania w obszarze paliwowy, obejmującym zapasy ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego. Na przestrzeni ostatnich lat kilkakrotnie zapasy te były uruchamiane i wykorzystywane, co było najlepszym testem i potwierdzeniem skuteczności działania państwa w zakresie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego. Niestety w ciągu ostatnich kilku lat, dość znaczące nieprawidłowości można było jednak dostrzec w realizacji przepisów dotyczących tworzenia i utrzymywania rezerw strategicznych. Brak odpowiedniego finansowania nowych zapasów po przyjęciu nowej ustawy, konflikty polityczne czy wielomiesięczne opóźnienia w przygotowaniu rządowego programu rezerw strategicznych, niewątpliwie bardzo negatywnie oddziaływały na bezpieczeństwo państwa. Na szczęście jednak, w ostatnim czasie rezerwy te nie musiały być wykorzystywane na większą skalę, a po przeprowadzonej w 2015 r. kontroli NIK-u, powoli sytuacja wraca do przysłowiowej normy.

Każdy z omówionych w pracy instrumentów może być zaliczony do najważniejszych narzędzi zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, narzędzi już obecnych w polskim porządku prawnym, ale nie zawsze prawidłowo wykorzystywanych. Są to najistotniejsze obecnie ogniwa łańcucha, w ramach tego wieloaspektowego i żmudnego procesu. Nie oznacza to jednak, że nie można wskazać innych, dodatkowych instrumentów, pośrednio wpływających na bezpieczeństwo surowcowe. Oprócz wskazanych już we wstępie i niejako wyłączonych przez autora

z zakresu analizy w niniejszej pracy instrumentów podatkowych czy wielokrotnie i tak przywoływanych w dysertacji narzędzi związanych z recyklingiem i obszarem odpadowym, należy również podkreślić znaczącą rolę ochrony i sprawności niezbędnej infrastruktury magazynowej, transportowo-przesyłowej, kopalnianej czy nawet przetwórczej. W większości przypadków jest ona zaliczana do tzw. infrastruktury krytycznej, a nawet europejskiej infrastruktury krytycznej, podlegającej szczególnej ochronie w myśl przepisów Ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁶⁷⁷. Również uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa, powiązane ze znaczącym akcjonariatem i możliwością oddziaływania na podejmowane decyzje gospodarcze w najważniejszych i największych spółkach surowcowych, mogą być znaczącym instrumentem pośrednio wpływającym na bezpieczeństwo surowcowe kraju. Wspomnieć też należy chociażby o dodatkowych uprawnieniach ministra właściwego do spraw energii w niektórych spółkach i grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach wykorzystujących surowe – w sektorze energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych⁶⁷⁸.

Zapewnianie bezpieczeństwa surowcowego państwa jest więc swoistym łańcuchem - ciągiem czynności i działań, gdzie najslabsze ogniwo przekłada się niestety na całość procesu. Dlatego też niezbędna jest koordynacja wszystkich podejmowanych czynności, skuteczny i realnie wykonywany nadzór, skrupulatność i rzetelność w działaniu, a także pewien plan wieloletniego postępowania. Polityka surowcowa państwa jest niestety obecnie tym najslabszym, a nawet brakującym ogniwem, bez którego sprawne, przemyślane i kompleksowe działania są co najmniej utrudnione. Potrzebne są konkretne cele, projekty i pewnego rodzaju wzorzec kontroli, niezbędny do skutecznego reagowania na wszelkie zaniedbania i ewentualne ryzyka.

Przyjęta powyżej struktura pracy, przeprowadzone analizy, wykorzystywana argumentacja i w końcu zbudowana przez autora propozycja definicji bezpieczeństwa surowcowego państwa, miały na celu pokazanie go jako otwartego i właściwie

⁶⁷⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1398 ze zm.).

⁶⁷⁸ Zgodnie z ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw energii oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 2012 ze zm.).

nieskończonego ciągu działań. w których wykonywanie zaangażowane powinny być wszystkie organy państwa.

Reasumując, Rzeczpospolita Polska, pomimo nieposiadania obecnie krajowej kompleksowej i spójnej polityki surowcowej, przy prawidłowym wykorzystaniu wszystkich funkcjonujących już w systemie prawnoadministracyjnych instrumentów, jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo surowcowe gospodarce i wszystkim swoim obywatelom. Jedynym brakującym elementem w tej specyficznej układance jest owa kompleksowa i długofalowa polityka surowcowa państwa. Przy odpowiednim nadzorze, kontroli i sprawnej koordynacji działań, a także przy uwzględnieniu bogatych krajowych zasobów naturalnych, dotychczasowe instrumenty powinny funkcjonować na bardzo wysokim poziomie i wspierać proces zapewniania krajowego oraz unijnego bezpieczeństwa surowcowego.

Akty prawne

Konstytucja:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)

Traktaty:

1. Traktat o Unii Europejskiej - wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE 2012 nr C 326).
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE 2012, nr C 326).

Ustawy:

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechny obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1541 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz.U. z 2005 r. nr 228, poz. 1947 ze zm.) - nieobowiązująca.
6. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (tj. Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 594, ze zm.) – nieobowiązująca.
7. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tj.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1171 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tj.: Dz.U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.).

9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru zasobów naturalnych kraju (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1235 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1614 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tj. Dz.U. z 2010 r., nr 220, poz. 1147 ze zm.) – nieobowiązująca.
15. Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 369 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1398 ze zm.)
17. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw energii oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 2012 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1846 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 868 ze zm.).
21. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowe, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 234, poz. 1392).
22. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1133).

23. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 117, ze zm.).
24. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.).
25. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.).

Dekret:

1. Dekret z dnia 6 maja 1953 r. Prawo Górnicze (tj. Dz.U. z 1978 r. nr 4 poz. 12 ze zm.).

Rozporządzenie UE:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010 (Tekst mający znaczenie dla EOG), (Dz.Urz. UE, L 280 z 28.10.2017 r.).

Dyrektywy:

1. Dyrektywa 73/238/EWG z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie łagodzenia skutków trudności w dostawach surowej ropy naftowej i produktów ropopochodnych (Dz.Urz. UE, L 228 z 16.08.1973 r.).
2. Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz.Urz. UE L 176 z 15.07.2003 r.).
3. Dyrektywa 2006/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 lipca 2006 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (Dz.Urz. UE, L 217 z 8.08.2006 r.).

Rozporządzenia:

1. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze (Dz. U. Z 1930 r., nr 85, poz. 654 ze zm.).
2. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych (Dz.U. z 2003 r., nr 29, poz. 338 ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587).
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2007 r. w sprawie sposobu i trybu wprowadzania ograniczeń w poborze gazu ziemnego (Dz.U. z 2007 r., nr 178, poz. 1252).
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 2009 r. w sprawie wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ograniczeń w poborze gazu ziemnego dla niektórych odbiorców (Dz.U. z 2009 r. nr 1 poz. 6).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ograniczeń w poborze gazu ziemnego dla niektórych odbiorców (Dz.U. z 2009 r. nr 23, poz. 129).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ograniczeń w poborze gazu ziemnego dla niektórych odbiorców (Dz.U. z 2009 r. nr 65, poz. 546).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ograniczeń w poborze gazu ziemnego dla niektórych odbiorców (Dz.U. z 2009 r. nr 162, poz. 1290).
9. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (tj.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1158, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem

zapasów interwencyjnych oraz wykazu pali stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1806).

11. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie określenia stawek opłaty zapasowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1812).
12. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu obniżania ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1018).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 685, ze zm.).
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2256).
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2019 r., poz. 2257).
16. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2260).
17. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz.U. z 2019 r., poz. 2261).
18. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 2263).
19. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2019 r., poz. 2265).
20. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz.U. z 2019 r., poz. 2266).

Uchwały i zarządzenia:

1. Uchwała Rady Ministrów nr 168 z dnia 11 grudnia 1989 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami (M.P. z 1989 r., nr 41, poz. 239) – nieobowiązująca.
2. Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r., poz. 252).
3. Zarządzenie nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r. (M.P. z 2016 r., poz. 455).

Plany, raporty, komunikaty, uzasadnienia:

1. Biała Księga Ochrony Złóż Kopalni, Warszawa 2015
2. Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarowanie rezerwami strategicznymi. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa, grudzień 2015, dostępna na stronie internetowej NIK: https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kgp~p_15_017_2015050_51021161430821276~01,typ,kk.pdf (dostęp: 20-12-2019 r.).
3. Najwyższa Izba Kontroli, *Zarządzanie zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa, grudzień 2016, dostępna na stronie internetowej NIK: https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kgp~p_16_016_201604210903121461229392~01,typ,kk.pdf (dostęp: 20-12-2019 r.).
4. Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa, kwiecień 2018, dostępna na stronie NIK: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17178,vp,19744.pdf> (dostęp: 20-12-2019 r.).
5. Komunikat Komisji z dnia 4 listopada 2008 r. do Parlamentu Europejskiego i Rady – Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0699&from=EN>, dostęp: 20-12-2019 r.).

6. Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2011 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami (<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0025&from=PL>, dostęp: 20-12-2019 r.).
7. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.
8. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Circular Economy Action Plan (https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/implementation_report.pdf dostęp: 20-12-2019 r.).
9. *Resource Security Action Plan: Making the most of valuable materials*, March 2012.
10. *Sweden's Minerals Strategy – For sustainable use of Sweden's mineral resources that creates growth throughout the country*, Swedish Ministry of Enterprise, Energy and Communications, N2013.06.
11. *The German Government's raw materials strategy. Safeguarding a sustainable supply of non-energy mineral resources for Germany*, Federal Ministry of Economics and Technology, October 2010, (<http://www.foes.de/pdf/rohstoffstrategie%20bunde%20regierung%20englisch.pdf>, dostęp: 20-12-2019 r.).
12. Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze, Druk Sejmowy VI Kadencji nr 1696 z 16 grudnia 2008 r., s. 5, (Dostępne na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/DD1D3FCA3CA_D34ABC125756100371266/\\$file/1696-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/DD1D3FCA3CA_D34ABC125756100371266/$file/1696-uzas.doc); dostęp: 20-12-2019 r.).
13. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo geologiczne oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy VII Kadencji nr 2352 z 23 kwietnia 2014 r., s. 39 (Dostępne na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/EABE53B10DAE973AC1257CC9003D98F4/%24File/2352-uzasadnienie.doc>; dostęp: 20-12-2019 r.).

Wyroki, uchwały i postanowienia

Trybunał Konstytucyjny:

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt: K 17/00.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt: SK 24/02.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r. sygn. akt: K 23/05.
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. akt: K 52/07.
5. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1999 r., sygn. akt: TS 104/99.
6. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt: Kpt 2/08.

Sąd Najwyższy:

1. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r., sygn. akt: III RN 34/98.
2. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2015 r., sygn. akt: V CSK 200/14.

Naczelnny Sąd Administracyjny:

1. Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 1998 r., sygn. akt: OPS 4/98.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1995 r., sygn. akt: II SA 1835/93.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt: II SA/Kr 608/02.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2006 r., sygn. akt: II OSK 507/06.
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt: II OSK 131/08.
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2009 r., sygn. akt: II GSK 380/09.

7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. akt: II GSK 408/09.
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt: II OSK 356/17.

Wojewódzkie sądy administracyjne:

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2007 r., sygn. akt. VI SA/Wa 113/06.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2008 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1893/07.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 grudnia 2008 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1567/08.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2009 r., sygn. akt: VI SA/Wa 2007/08.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 25 marca 2009 r., sygn. akt: II SA/GO 825/08.
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt: II SA/Gl 886/10.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt: IV SA/Wa 768/11.
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2013 r., sygn. akt: III SA/GI 2012/12.
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt: IV SA/Po 574/15.

Sądy powszechne:

1. Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. akt: XVII AmE 152/08.

Słowniki:

1. Bańkowski A., *Etymologiczny słownik języka polskiego. Tom 1 A-K*, Warszawa 2000.
2. Boryś W., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wydawnictwo literackie, Warszawa 2005 r.
3. Gould J. (red.), Kolb W.L. (red.), *A dictionary of the Social Sciences*, London 1964.
4. Internetowy słownik języka polskiego PWN: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/surowiec.html> [dostęp: 20-12-2019 r.].
5. Kumaniecki K., *Słownik łacińsko-polski*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.
6. Linde M.S.B., *Słownik języka polskiego, tom I. A-F*, Lwów 1854.
7. Lubaś J., *Słownik terminologiczny z zakresu poszukiwania, wiertnictwa i eksploatacji złóż węglowodorów*, Kraków 2019.
8. Pietrzyk-Sokulska E., *Leksykon Ochrony Środowiska*, Kraków 2012.
9. *Słowniki języka polskiego PWN, tom 1. A-K.*, Warszawa 1999.
10. *Słownik języka polskiego PWN, tom 3. R-Z.*, Warszawa 1999.
11. Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997.

Monografie i artykuły:

1. Anderson E.W., *Strategic minerals*, [w:] *Journal of Defence and Diplomacy*, Nov./Dec. 1985 r.
2. Bałaban A., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] Garlicki L., A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
3. Bałazińska M., Zuwała J. *Analiza zasobów węgla brunatnego w Polsce w kontekście możliwości zastosowania w technologii zgazowania*, [w:] *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal*, Tom 18, Zeszyt 3, 2015 r.

4. Banasiński C., Szafranski D., *Koncesjonowanie jako forma reglamentacji działalności gospodarczej*, [w:] Wierzbowski M., Gronkiewicz-Waltz H., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, 1996.
5. Banasiński C., *Organizacja administracji właściwej w sprawach gospodarki*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2011.
6. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydanie 2, Warszawa 2012.
7. Bar M., *Komentarz do art. 71*, [w:] Górski M., Pchałek M., Radecki W. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydanie 3, Warszawa 2019.
8. Bar M., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005.
9. Bauer H., Huber P.M., Niewiadomski Z. (red.), *Ius Publicum Europeum*, Warszawa 2003.
10. Bednarek-Szczepańska M., Dmochowska-Dudek K., *Syndrom NIMNY na obszarach wiejskich w Polsce: uwarunkowania i specyfika konfliktów wokół niechcianych inwestycji*, Warszawa 2016.
11. Biernat S., Wasilewski A., *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000.
12. Biernat S., *Działalność gospodarcza poddana reglamentacji w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (na przykładzie prowadzenia gier hazardowych)*, [w:] Kiczka K., Kocowski T., Małecki W., *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa, Przegląd Prawa i Administracji*, tom CXIV, Wrocław 2018.
13. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
14. Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.
15. Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] Chajbowicz A., Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
16. Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Poznań 2004.
17. Bohdanowicz K., *Surowce mineralne świata*, t. I. Warszawa 1952.
18. Bojanowski E., *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji prawnoadministracyjnej*, [w:] Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., Dąbek D., Smaga

- M. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
19. Bolewski A., Gruszczyk H., *Surowce mineralne: Źródła – produkcja – gospodarka – informacja. Surowce mineralne świata*. Warszawa 1982.
 20. Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kocowski T., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003.
 21. Bukowski Z., Czech E.K., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
 22. Burke E., *Refleksje o rewolucji we Francji i o debatach pewnych towarzystw londyńskich związanych z tym wydarzeniem, wyrażone w liście, który miał zostać wysłany do pewnego gentelmana w Paryżu*, Londyn 1790 r.
 23. Chajbowicz A., Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
 24. Chełmoński A., *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej, jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 163, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972.
 25. Czech E.K. (red.), *Uwarunkowania ochrony środowiska – aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, Warszawa 2006.
 26. Dębski S., Górka-Winter B. (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.
 27. Długosz T., *Funkcja regulacyjna*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8a*, Warszawa 2018.
 28. Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
 29. Domagała M., *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.
 30. Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl. M. (red.) *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2016.
 31. Elżanowski F., *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008.
 32. Elżanowski F., *Prawnoprosesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Warszawa 2015.
 33. Erechemla A., *Rola wybranych instrumentów prawa ochrony środowiska w zapewnianiu bezpieczeństwa walorów przyrodniczych i turystycznych obszarów*

- przyrodniczo cennych*, [w:] *Materiały z IV Konferencji Naukowo-Technicznej „Błękitny San”*, Nozdrzec, 20-21 kwietnia 2007 r.
34. Florczak-Wątor M., Komentarz do art. 5 Konstytucji RP, [w:] Safjan M. (red.), Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.
35. Galos K., Lewicka E., *Propozycja współczesnej definicji „surowiec mineralny”*, [w:] *Gospodarka Surowcami Mineralnymi*, t. 20, z. 3, Warszawa 2004.
36. Galos K., Nieć M., Radwanek-Bąk B., Smakowski T., Szamałek K., *Bezpieczeństwo surowcowe Polski – bariery pokrycia krajowych potrzeb surowcowych w zakresie kopalń nieenergetycznych*, *Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego* nr 452/2012.
37. Galos K., Nieć M., Radwanek-Bąk B., Smakowski T., Szamałek K., *Bezpieczeństwo surowcowe Polski – ocena sytuacji w zakresie kopalń nieenergetycznych*, [w:] *Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego*, Nr 452/2012.
38. Galos K., Nieć M., Radwanek-Bąk B., Smakowski T., Szamałek K., *Bezpieczeństwo surowcowe Polski w Unii Europejskiej i na świecie*, [w:] *Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego*, nr 452, Warszawa 2012.
39. Galos K., *Strategie surowcowe wybranych krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, nr 85, Warszawa 2013.
40. Garlicki L. (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Wyd. II*, Warszawa 2016.
41. Giaro T. (red.), *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, Warszawa 2016.
42. Glöser S., Tercero Espinosa L., Gandenberger C., Faulstich M., *Raw material criticality in the context of classical risk assessment*, [w:] *Resources Policy*, 44 (2015).
43. Gołaczynski J., Machnikowski P. (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010.
44. Goss M., *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*, Warszawa 2016.
45. Górski M., Pchałek M., Radecki W., *Prawo ochrony środowiska. Komenatrz*, Wydanie 2, Warszawa 2014.
46. Gow J.I., Dofour C., *Is the new public management a paradigm? Does it matter*, *International Review of Administrative Sciences* 2000, t. 66, nr 4.

47. Grabowski J., *Rola i funkcje prawa w systemie gospodarki rynkowej*, [w:] Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., Dąbek D., Smaga M. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
48. Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009.
49. Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
50. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydanie 5, Warszawa 2019.
51. Grzybowski M., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
52. Grzywacz M., *Rola infrastruktury magazynowej w procesie rozwoju konkurencji na rynku gazu ziemnego*, [w:] *Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego*, Rok XII, numer 1-2, czerwiec 2013.
53. Grzywacz M., *Charakterystyka i znaczenie rynku magazynowania gazu ziemnego w Polsce*, [w:] Pawełczyk M., Sokołowski M.M., *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Toruń 2013.
54. Grzywacz M., *Bezpieczeństwo energetyczne - Zapasy obowiązkowe*, [w:] Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie 1, Warszawa 2019.
55. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
56. Hausner J. (red.), *Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*, Kraków 2015.
57. Hobbes T., *Lewiatan*, Reprint, Warszawa 2009.
58. Hoffmann T., *Polityka energetyczna jako przykład polityki publicznej*, [w:] Kwiatkiewicz P. (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość, t. 1*, Poznań 2014.
59. Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Wydanie 3, Warszawa 2009.
60. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Wydanie 3, Warszawa 2004.

61. Jagielski J., *Administracja centralna*, [w:] Wierzbowski M. (red.) *Prawo administracyjne. Wydanie 13 zmienione i uzupełnione*, Warszawa 2017, s. 128.
62. Jagielski J., *Kontrola a nadzór. Kontrola jako komponent innych funkcji*, [w:] *Kontrola administracji publicznej*, wydanie 4, Warszawa 2018.
63. Jagielski J., Kijowski D., Grzywacz M., *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018.
64. Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie 1, Warszawa 2019.
65. Jakimowicz W., *Prawo administracyjne*, [w:] A Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie*, Kraków 2004.
66. Jaroszyński K., *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo Gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydanie 5, Warszawa 2017.
67. Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne: część ogólna*, Warszawa 1956.
68. Jędrysek M.O. (red.), *Polityka Surowcowa Państwa – Projekt*, Warszawa 2018.
69. Jendrośka J. (red.) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz.*, Wrocław 2011.
70. Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.
71. Kania M., Kiczka K., Szydło M., *Prawne formy działania administracji gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego tom 8b - Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
72. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
73. Kiczka K. *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] Borkowski A., Chełmoński, A., Guziński M., Kiczka K., Kocowski T., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003.
74. Kovacevic, *The impact of the Russia-Ukraine Gas Crisis in South Easter Europe*, Oxford Institute for Energy Studies, 2009 r.
75. Kiczka K., *Niektóre problemy prawne nadzoru administracyjnego w obszarze działalności gospodarczej*, [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006.

76. Kiczka K., *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, [w:] Popowska B. (red.) *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej, Poznań 2006.
77. Kiczka K., *Administracja gospodarcza*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*. Tom 8a, Warszawa 2018.
78. Kiczka K., Kocowski T., Małecki W., *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa, Przegląd Prawa i Administracji*, tom CXIV, Wrocław 2018.
79. Kijowski D., *Pozwolenie w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000 r.
80. Kijowski D., Miruć A., Budnik A. (red.), *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 2016.
81. Klimek G., *Komentarz do art. 95*, [w:] Rakoczy B. (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2015 r.
82. Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zarys niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] Zimmermann J. (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006*, Warszawa 2006.
83. Kociński C. (red.), *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006.
84. Kocowski T., *Ograniczenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne – reglamentacyjna funkcja państwa na przykładzie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*, [w:] Popowska B. (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006.
85. Kocowski T., *Policja administracyjna*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*. Tom 8a, Warszawa 2018.
86. Kocowski T., *Reglamentacja*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*. Tom 8a, Warszawa 2018.
87. Kosikowski C., *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce*, [w:] Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., Dąbek D., Smaga M. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

88. Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002.
89. Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009.
90. Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
91. Kovacevic A., *The Impact of the Russia-Ukraine Gas Crisis in South Easter Europe*, Oxford Institute for energy studies, Marzec 2009.
92. Kudrycka B., Peters B.G., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009
93. Kukułka J. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Warszawa 1994.
94. Kukułka J., *Ekologiczne czynniki bezpieczeństwa*, [w:] Kukułka J. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Warszawa 1994. Kulesza M., *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] Rybicki Z., Gromadzka-Grzegorzewska M., Wyrzykowski M., *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
95. Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
96. Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
97. Kwiatkiewicz P. (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość, t. 1*, Poznań 2014.
98. Lang J., *Kontrola administracji. Charakterystyka kontroli administracji*, [w:] Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie 13 zmienione i uzupełnione, Warszawa 2017.
99. Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint, Kraków 2003.
100. Lemmonier M., *Prawo publiczne a prawo prywatne. Uwagi prawnoporównawcze na podstawie prawa francuskiego*, [w:] *Studia prawno-ekonomiczne, t. C, 2016 r.*
101. Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne, 1997.*
102. Leoński Z., *Istota i rodzaje policji administracyjnej (wybrane zagadnienia)*, [w:] Niewiadomski Z., Buczkowski J., Łukasiewicz J., *Posłuszny*

- J., Stelmasiak J. (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000.
103. Ligenza P., Pawełczyk M., Stankiewicz R. (red.), *Ustawa o rezerwach strategicznych. Komentarz*, 2012 r.
104. Lipiński A., *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, nr 91/2015.
105. Lipiński A., R. Mikosz, *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2003.
106. Lipiński A., *Użytkowanie Górnicze*, Kraków 1996.
107. Lipiński A., *Zmiany prawa geologicznego i górniczego (tzw. nowela węglowodorowa)*, [w:] *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 9/2014.
108. Lipiński A., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska*, [w:] *Studia Iuridica Agraria*, nr 14/2016.
109. Lipiński A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019.
110. Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, Reprint, Warszawa 2015.
111. Longchamps F., *W sprawie pojęcia administracji państwowej i prawa administracyjnego*, ZNUW 1958, Prawo III, Seria A, nr 10.
112. Łucki Z., Misiak W., *Energetyka a społeczeństwo: aspekty socjologiczne*, Warszawa 2012;
113. Maciejewska J., *Własność górnicza*, [w:] Rakoczy B. (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016.
114. Małecka K., Marks B. (red.), *Rola Polski w zwiększaniu bezpieczeństwa surowcowego Unii Europejskiej*, Sopot 2014.
115. Mancini L., De Camillis C., Pennington D. (red.), *Security of supply and scarcity of raw materials. Towards a methodological framework for sustainability assessment*. European Commission, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2013.
116. Matan A., *Komentarz do art. 98a*, [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
117. Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003.
118. Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1896.

119. Mikosz R., *Użytkowanie górnicze – kilka uwag de lege ferenda*, [w:] Gołaczynski J., Machnikowski P. (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010.
120. Mikosz R., *Rozdział VI. Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*, [w:] Gniewek E. (red.), *System prawa Prywatnego, Tom 3. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013.
121. Naimski P., *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, [w:] Dębski S., Górka-Winter B. (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.
122. Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydanie 11, Warszawa 2019.
123. Niżnik-Dobosz I., *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015.
124. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
125. Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t.1, Warszawa, 1880.
126. Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, nr 2/2016.
127. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, 1994 r.
128. Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
129. Paczuski R., *Zrównoważony rozwój a stosunek polityki do prawa w świetle polskiej praktyki legislacyjnej*, [w:] Równy K., Jabłoński J. (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, Warszawa 2002
130. Panasiuk A., *Cele zamówień publicznych*, [w:] *Prawo zamówień publicznych*, nr 2, czerwiec 2007.
131. Panasiuk A., *Racjonalny prawodawca a racjonalna administracja – uwag kilka*, [w:] Kijowski D, Miruć A., Budnik A. (red.), *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 2016.

132. Parker D., *The future impact of materials security on the UK manufacturing industry*, Government Office of Science, October 2013.
133. Pawełczyk M., *Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewniania bezpieczeństwa energetycznego w Polsce*, Toruń 2013.
134. Pawełczyk M., Sokołowski M.M., *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Toruń 2013.
135. Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000.
136. Pietraś M., *Pojmowanie bezpieczeństwa, jego zakresy i koncepcje zapewniania*, [w:] Pietraś M., Wojtaszczyk K.A. (red.), *Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2016.
137. Pociąg M., Bona B., *Podatek miedziowy jako jedna z kluczowych barier dla nowych inwestycji w Polsce*, [w:] K. Małecka, B. Marks (red.), *Rola Polski w zwiększaniu bezpieczeństwa surowcowego Unii Europejskiej*, Sopot 2014.
138. *Polityka surowcowa. Dwumiesięcznik*, nr 5, Warszawa 2019.
139. *Polityka surowcowa. Dwumiesięcznik*, nr 6, Warszawa 2019.
140. Popowska B. (red.) *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006.
141. Püttner G., *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart-München-Hannover 1989.
142. Rabska T., *Czy jeszcze „reglamentacja administracyjna”?*, [w:] Szwajdler W., Nowicki H. (red.), *Księga jubileuszowa profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009.
143. Rakoczy B. (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2015.
144. Rakoczy B. (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016.
145. Rotfeld A.D. (red.), *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1996.
146. Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, Reprint, Warszawa 2010.
147. Rudnicki M., *Prawno-finansowe aspekty gminnej gospodarki energetycznej*, [w:] Czech E.K. (red.), *Uwarunkowania ochrony środowiska – aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, Warszawa 2006.

148. Rybicki Z., Gromadzka-Grzegorzewska M., Wyrzykowski M., *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
149. Sadowska E., *Zagrożenia asymetryczne – definicja, świadomość społeczna i rola we współczesnym świecie*, [w:] *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, vol. 11, nr 2 2017 r.
150. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.
151. Sarnecki P., Komentarz do art. 5 Konstytucji RP, [w:] Garlicki L. (red.), Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Wyd. II*, Warszawa 2016.
152. Savas E.S., *Privatization. The Key to Better Government*, 1987 r.
153. Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
154. Schwartz H., *Prawo geologiczne i górnicze, t. 1*, Wrocław 2012.
155. Skoczny T., *Stan i tendencje rozwojowe administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] Bauer H., Huber P.M., Niewiadomski Z., (red.), *Ius Publicum Europeum*, Warszawa 2003.
156. Smakowski T., Specznik S., *Kierunki polityki surowcowej Polski*, [w:] *Gospodarka Surowcami Mineralnymi*, nr 24/2008.
157. Sokołowski M.M., *Regulation in the European Electricity Sector*, New York, 2016.
158. Sokołowski M.M., *Prawne środki przeciwdziałania zagrożeniu bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] Wierzbowski M., Stankiewicz R. (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
159. Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydanie 7, Warszawa 2019.
160. Stankiewicz R., *Kilka uwag o regulacji jako funkcji administracji gospodarczej w rozwoju sektora energetycznego*, [w:] Wierzbowski M. Stankiewicz R. (red.) *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
161. Stankiewicz R., *Prawotwórcza rola administracji w kształtowaniu sektora energetycznego (na przykładzie polityki energetycznej państwa)* [w:] Stahl M.,

- Duniewska Z., *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.
162. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
163. Starościek J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
164. Starościek J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
165. Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej, 2009 r.*
166. Stasikowski R., *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne*, [w:] Zacharko L., Matan A., Łaszczyca G., *Ewolucja prawnych form działania administracji. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008 r.
167. Stefanowicz J.A., Szamałek K., *Prawo geologiczne i górnicze jako instrument efektywnego zagospodarowania zasobów*, [w:] Małecka K., Marks B. (red.), *Rola Polski w zwiększaniu bezpieczeństwa surowcowego Unii Europejskiej*, Sopot 2014.
168. Strzyczkowski K., *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992.
169. Stuchtey T., Below A., *German Energy Security, Raw Materials Supply and Shifting Geopolitical Impacts*, [w:] *Brandenburg Institute for Society and Security Policy Paper*, Paper no 5, August 2015.
170. Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.
171. Suwaj P.J., Szczepankowski R., *Polityka publiczna jako instrument administrowania*, [w:] Kudrycka B., Peters B.G., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.
172. Swora M., Muras Z., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2016.
173. Szamałek K., *Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi*, Warszawa 2001.
174. Szamałek K., *Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi*, Warszawa 2007.
175. Szamałek K., *Ewolucja polityki surowcowej w Polsce w latach 1935-2018*, [w:] *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, nr 106, Warszawa 2018.

176. Szubrycht T., *Bezpieczeństwo narodowe – wybrane aspekty rezerw strategicznych*, [w:] *Logistyka*, nr 6/2013.
177. Szuma K., *Własność górnicza, użytkowanie górnicze i inne uprawnienia górnicze według ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, [w:] *Przegląd prawa ochrony środowiska*, nr 2/2012.
178. Sześciło D. (red.) *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
179. Szreniawski J. (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Lublin 1995.
180. Szuflicki M., Malon A., Tymiński M. (red.), *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 XII 2016 r.*, Warszawa, lipiec 2017.
181. Szuflicki M., Malon A., Tymiński M. (red.), *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 XII 2018 r.*, Warszawa, lipiec 2019.
182. Szydło M., *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, [w:] *Państwo i Prawo*, z. 1, 2004.
183. Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
184. Szydło M., *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] Popowska B. (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006.
185. Świniarski J., *Filozofia bezpieczeństwa a bezpieczeństwo jako przedmiot nauk szczegółowych*, [w:] *Bezpieczeństwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2001.
186. Trela A., *Świadczenie przez gminę usług o charakterze użyteczności publicznej a ochrona konkurencji*, [w:] Popowska B. (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006.
187. Walaszek-Pyziół A. (red.), *Informacje gospodarcze. Studium Prawne.*, Warszawa 2017 r.
188. Waligórski M., *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1995/96.
189. Wasilewski A., *O metodzie konkretyzacji rozstrzygnięć administracyjnych*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985.

190. Wierzbowski M., *Zakres regulacji administracyjnoprawnej*, [w:] Rybicki Z., Gromadzka-Grzegorzewska M., Wyrzykowski M., *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
191. Wierzbowski M., Stankiewicz R. (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
192. Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018.
193. Wierzbowski M., Piecha J., Grzywacz M., *Współdziałanie*, [w:] Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
194. Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] Wierzbowski M. (red.) *Prawo administracyjne. Wydanie 13 zmienione i uzupełnione*, Warszawa 2017.
195. Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Główne pojęcia i konstrukcje dotyczące regulacji prawnej organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Nadzór, kontrola, koordynacja i kierownictwo*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
196. Wierzbowski M., Wiktorowska A., Grzywacz M., *Samorząd*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
197. Wiland M., *Złóża kopalin i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, nr 91/2015.
198. Zacharko L., Matan A., Łaszczyca G., *Ewolucja prawnych form działania administracji. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008 r.
199. Zamecki Ł., *Znaczenie i wymiary bezpieczeństwa państwa w zakresie surowców nieenergetycznych*, *Zeszyty Naukowe WSOWL*, nr 3(161) 2011 r.
200. Zawisza A., *Gaz dla Polski. Zarys historii sektora gazu ziemnego w ostatnich dwóch dekadach w Polsce*, Warszawa 2011
201. Zerka P. (red.), *Obywatele zasobni w zasoby. Biała Księga zarządzania zasobami naturalnymi w Polsce.*, Warszawa 2015.
202. Zięba R., *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] Bobrow D.B. (red.), Halizak E. (red.), Zięba R. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997.

203. Ziemiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974.
204. Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
205. Zimmermann J. (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006*, Warszawa 2006.
206. Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, Warszawa 2017.
207. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wydanie 8, Warszawa 2018.
208. Zoll F., *Prawa rzeczowe na ziemiach polskich*, Warszawa-Kraków 1921.
209. Zybala A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce. Jak działa państwo gdy zamierza/ chce/ musi rozwiązywać zbiorowe problemy swoich obywateli*, Warszawa 2012.

Marek R. Grzywacz

„Prawnoadministracyjne instrumenty bezpieczeństwa surowcowego państwa”

S T R E S Z C Z E N I E

Bezpieczeństwo surowcowe stanowi obecnie jedno z największych wyzwań dla właściwie każdej współczesnej państwowości. Jego istota nie była jednak przez wiele lat dostrzegana i doceniana, a kategoria ta została zepchnięta na drugi plan przez potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego, stanowiącego wyłącznie wycinek bezpieczeństwa surowcowego. Pomimo licznych działań organów Unii Europejskiej, nie wszystkie państwa posiadają obecnie spójną i kompleksową politykę surowcową, pozwalającą na skuteczne i skoordynowane działania oraz przedsięwzięcia w tym obszarze. Również Rzeczpospolita Polska, pomimo ciągnących się od kilku lat prac projektowych, nie posiada takiego dokumentu i planu postępowania. Zapewnianie bezpieczeństwa surowcowego państwa jest swoistym łańcuchem – ciągiem czynności i działań, gdzie najsłabsze ogniwo przekłada się na całość procesu. W pracy wykazano, że pomimo braku tego strategicznego dokumentu, można wskazać cały szereg prawnoadministracyjnych instrumentów w obecnym systemie prawnym, które prawidłowo wykorzystane i przede wszystkim skoordynowane, przy niewielkich zmianach ustawowych, mogą zapewnić bezpieczeństwo surowcowe krajowej gospodarce i wszystkim obywatelom. W pracy omówiono podstawowe funkcje państwa i rolę prawa administracyjnego w procesie zapewniania bezpieczeństwa, a także poddano analizie instrumenty z obszaru planowania strategicznego (polityki administracyjne i polityki publiczne), planowania i zagospodarowania przestrzennego (studia i plany zagospodarowania przestrzennego), prawa geologicznego i górniczego (własność górnicza, koncesjonowanie, użytkowanie górnicze), oraz obowiązki tworzenia i utrzymywania odpowiednich zapasów wraz z powiązаныmi procedurami. Ponadto, zaproponowano definicję bezpieczeństwa surowcowego jako wspomnianego wieloaspektowego i długofalowego procesu. Po uchwaleniu i wprowadzeniu spójnej polityki surowcowej, przy odpowiednim nadzorze, kontroli oraz sprawnej koordynacji działań, z wykorzystaniem krajowych zasobów naturalnych, dotychczasowe instrumenty prawnoadministracyjne powinny funkcjonować na bardzo wysokim poziomie i wspierać proces zapewniania krajowego oraz unijnego bezpieczeństwa surowcowego.

Marek R. Grzywacz

„Raw materials security instruments of a state in administrative law”

S U M M A R Y

Security of raw materials is currently one of the biggest challenges for every modern statehood. Its essence, however, has not been noticed and appreciated for many years. This category has been pushed aside by the need to guarantee energy security of the state, which is only a slice of raw materials security. Despite the numerous activities of the European Union authorities, not all member states have adopted a comprehensive natural resources policy that allows for effective and coordinated actions and projects in this area. The Republic of Poland, despite the design works that have been going on several years, does not have such a document and plan of conduct. Ensuring the state's security in the area of raw materials is a kind of chain - a series of activities where the weakest link affects the whole process. The study showed that despite the lack of this strategic document, it is possible to indicate a whole range of administrative law instruments in the current Polish legal system, which, when properly used and coordinated (with some statutory changes), can ensure the raw materials security of the national economy and all citizens. The thesis discusses the basic functions of the state and the role of administrative law in the process of ensuring security. It analyses instruments in the field of strategic planning (administrative and public policies), spatial planning and development (studies and spatial development plans), geological and mining law (ownership, licencing, mining usufruct) and legal obligations to create and maintain appropriate stocks of raw materials along with related procedures. In addition, a definition of "raw materials security" term was proposed as the aforementioned multi-faceted and long-term process. After the adoption and implementation of a coherent raw materials policy, with appropriate administrative supervision, control and efficient coordination, using national natural resources, the existing legal and administrative instruments should operate at a high level and support the process of ensuring national and EU raw materials security.

Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo surowcowe, surowce mineralne, polityka surowcowa państwa, polityka publiczna, instrumenty prawnoadministracyjne, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, własność górnicza, koncesjonowanie, użytkowanie górniczne, zapasy obowiązkowe, zapasy interwencyjne, rezerwy strategiczne, zapasy paliw, koordynacja działań.

Keywords:

raw materials security, natural resources, raw materials policy, public policy, legal and administrative instruments, spatial planning and development, mine ownership, licencing, mining usufruct, mandatory stocks, intervention stocks, fossil fuel mandatory stocks, coordination.