

# Bezpieczeństwo surowcowe państwa. Instrumenty prawa administracyjnego

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

## Wstęp

Trudno wyobrazić sobie w obecnych czasach prawidłowe funkcjonowanie wysoko rozwiniętej 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”<sup>1</sup>. 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 pełny kontekst związany z tym obszarem i niestety zapomniano, że bezpieczeństwo surowcowe zarówno w obszarze surowców energetycznych, jak i nieenergetycznych odgrywało kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa już od pierwszych momentów powstania i rozwijania się każdej z gospodarek industrialnych na świecie<sup>2</sup>. Jak podkreślają 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-technologicz-

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji z 4.11.2008 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: 1.9.2019 r.), dalej: Inicjatywa na rzecz surowców.

<sup>2</sup> Ł. Zamęcki, Znaczenie i wymiary bezpieczeństwa państwa w zakresie surowców nieenergetycznych, *Zeszyty Naukowe WSOWL* 2011, Nr 3(161), s. 61.

nym i kulturowym<sup>3</sup>. W świetle powyższych uwag i zachodzących zmian społeczno-politycznych autor postanowił w niniejszej pracy poddać analizie i ocenie obecną sytuację Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa surowcowego. Ze względu na 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 niniejszego opracowania 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 niniejszej 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 bogatych krajowych zasobów naturalnych mogą zagwarantować bezpieczeństwo surowcowe Rzeczypospolitej Polskiej na bardzo wysokim poziomie.

Dodatковым celem niniejszej pracy jest ukazanie bezpieczeństwa surowcowego jako swoistego otwartego ciągu działań czy długoterminowego oraz wieloaspektowego procesu opartego na wielu powiązanych instrumentach i regulacjach prawnych. Koncepcję tę zaprezentował i następnie rozwijał A. Chelmoński<sup>4</sup>, 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 zależnościami<sup>5</sup>. Jak wskazuje A. Wasilewski, przyjęcie i wykorzystanie koncepcji ciągu działań „otwiera in-

---

<sup>3</sup> T. Smakowski, S. Specznik, Kierunki polityki surowcowej Polski, *Gospodarka Surowcami Mineralnymi* 2008, Nr 24, s. 386–387.

<sup>4</sup> Zob. A. Chelmoński, Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej, jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, Nr 163, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972, s. 2–22.

<sup>5</sup> M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, Prawne formy działania administracji gospodarczej, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b, Warszawa 2018, s. 497–498.

teresujące perspektywy obserwacji i oceny dla badacza, dla prawodawcy i dla praktyki administracyjnej”<sup>6</sup>. 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, ich mnogość powoduje bowiem 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.

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz autor postanowił ponadto w niniejszej pracy sformułować wieloaspektową i kompleksową definicję 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 unijnym. 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 rozmaitymi pojedynczymi normami lub zbiorami norm o charakterze podmiotowym i celowościowym. Jak wskazuje słownik języka polskiego<sup>7</sup>, 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 nieprecyzyjnym<sup>8</sup>, 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 kon-

---

<sup>6</sup> A. Wasilewski, O metodzie konkretyzacji rozstrzygnięć administracyjnych, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, Nr 857, Prawo CXLI, Wrocław 1985, s. 337, za: M. Kania, K. Kiczka, M. Sztybel, *Prawne formy działania administracji gospodarczej*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b, s. 499.

<sup>7</sup> Internetowy słownik języka polskiego PWN: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/instrument.html> (dostęp: 13.3.2021 r.).

<sup>8</sup> 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, 20–21.4.2007, s. 171–172.

strukcjami, 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, jak bowiem 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 zjawisk prawnych (...)”<sup>9</sup>. Metoda formalnodogmatyczna została uzupełniona analizą krajowego orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny, a także elementami metody teoretycznoprawnej, analizy historycznej oraz analizy prawnoporównawczej, w zależności od bieżących potrzeb i konieczności pełnego oraz wyczerpującego wyjaśnienia roli danego instrumentu w procesie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa.

Niniejsza monografia 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, 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 pracy. Część ta była wielokrotnie modyfikowana, właściwie do czasu zakończenia całości prac nad monografią, prowadzone badania powodowały bowiem konieczność rozszerzania czy uzupełniania zakresu definicji bezpieczeństwa surowcowego. Następnie w rozdziale tym został omówiony 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. Uwzględniona została tu także Wielka Brytania, której polityka surowcowa kształtowała się jeszcze w momencie pozostawania w Unii Europejskiej.

W rozdziale drugim, zatytułowanym „Instrumenty oddziaływania państwa na bezpieczeństwo surowcowe”, również dokonano podziału przygotowanego opracowania na trzy części. W pierwszej z nich przedstawiono trzy najważniejsze dla omawianej tematyki, zdaniem autora, funkcje państwa wykonywane w dużej mierze przez administrację publiczną: funkcję policyjną, reglamentacyjną i regulacyjną. Następnie została omówiona rola polityk administracyjnych, polityk publicznych i zarządzania publicznego dla procesu zapewniania bezpieczeństwa. Sporo miejsce poświęcono tu również

---

<sup>9</sup> Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 104.

na przeanalizowanie dość pilnej potrzeby przygotowania kompleksowej polityki surowcowej państwa, a także omówiono wstępny oraz 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 w monografii instrumenty prawne.

Rozdział trzeci – „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 jeszcze złóż kopalin. Ich nieumiejętne wykorzystanie może generować liczne komplikacje w ramach procesu zapewniania bezpieczeństwa państwa. Tym potencjalnym problemom praktycznym została poświęcona natomiast ostatnia z części przewidzianych w niniejszym rozdziale.

W czwartym rozdziale, zatytułowanym „Własność górnicza, koncesjonowanie działalności poszukiwawczo-wydobywczej i użytkowanie górnicza”, autor analizuje przede wszystkim instrumenty zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa przewidziane w ustawie – Prawo geologiczne i górniczne<sup>10</sup>. Omówiono tu własność górniczną 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 została poprzedzona analizą historycznoprawną. 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 górniczną 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 prawno-administracyjnych, pomimo jego uregulowania w Prawie geologicznym i górnicznym, jednakże jest to narzędzie posiłkowe, bez którego nie można *de facto* obecnie rozporządzać własnością górniczną przysługującą wyłącznie Skarbowi Państwa. Z tego też po-

---

<sup>10</sup> Ustawa z 9.6.2011 r. – Prawo geologiczne i górniczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1420), dalej również jako: PrGeolGórn.

wodu 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 zawiera opis, analizę i ocenę chyba najbardziej podstawowych i oczywistych instrumentów mających zapewnić bezpieczeństwo surowcowe państwa. Zatytułowany 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 monografii zawarto najważniejsze kompleksowe wnioski i ustalenia, niejako zbierające i łączące częściowe uwagi, które 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 pracy.

Całość monografii uzupełnia 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 książki wyłączono analizę istniejących i planowanych rozwiązań podatkowych. Mogą one niewątpliwie odgrywać 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 kapitałochłonnych 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 działań<sup>11</sup>. 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

---

<sup>11</sup> M. Pociask, B. Bona, Podatek miedziowy jako jedna z kluczowych barier dla nowych inwestycji w Polsce, w: K. Malecka, B. Marks (red.), Rola Polski w zwiększaniu bezpieczeństwa surowcowego Unii Europejskiej, Sopot 2014, s. 42–43.

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 mineralnych w Polsce. Będzie się to niewątpliwie zmieniać na przestrzeni najbliższych miesięcy i lat, ponieważ 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 trafić 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.



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](http://ksiegarnia.beck.pl)