



Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

**Marek Roman Grzywacz**

**Prawoadministracyjne instrumenty bezpieczeństwa  
surowcowego państwa**

Autoreferat rozprawy doktorskiej  
przygotowanej pod kierunkiem  
prof. zw. dra hab. Marka Wierzbowskiego  
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Promotor: prof. dr hab. Marek Wierzbowski

Recenzenci: prof. dr hab. Karol Kiczka

dr hab. Andrzej Panasiuk, prof. UwB

## 1. Wybór tematu rozprawy doktorskiej

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, a także 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, zawsze odgrywało kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa i rozwijaniu gospodarek industrialnych na świecie<sup>2</sup>. Rządy współczesnych państw, podejmując działania w obszarze bezpieczeństwa surowcowego coraz częściej sięgają po szeroki katalog instrumentów o charakterze prawnym<sup>3</sup>. W świetle powyższych uwag i zachodzących zmian, wydaje się uzasadnione podjęcie analizy i oceny obecnej sytuacji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa surowcowego. Ze względu na podstawowy obszar badań autora, w pracy skoncentrowano się na zagadnieniach o charakterze prawnym. Sektor prawny, powiązany z długofalowym planowaniem strategicznym i gospodarczym, jest niewątpliwie jednym z obszarów, które znacząco wpływają na zapewnienie bezpieczeństwa współczesnego państwa, w tym właśnie bezpieczeństwa surowcowego. Za pomocą rozmaitych regulacji, konstrukcji i

---

<sup>1</sup> 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.

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

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

instrumentów prawnych, krajowy ustawodawca i administracja publiczna są w stanie znacząco oddziaływać na gospodarkę i podmioty odgrywające w niej istotną rolę.

## 2. Przedmiot rozprawy doktorskiej

Przedmiotem rozważań w ramach rozprawy doktorskiej są prawnoadministracyjne instrumenty bezpieczeństwa surowcowego państwa. Instrumenty te są rozumiane 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. Instrument to m.in. środek służący do realizacji czegoś, a więc swoiste narzędzie do osiągnięcia założonego celu<sup>4</sup>. Omówione i poddane analizie w rozprawie doktorskiej instrumenty prawne z obszaru prawa administracyjnego są normami i wynikającymi z nich prawnymi konstrukcjami, które mogą być wykorzystywane bezpośrednio lub pośrednio w związku z procesem zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa.

Przeprowadzone analizy i zamieszczone w dysertacji uwagi koncentrują się na prawnych aspektach bezpieczeństwa surowcowego państwa w obszarze surowców mineralnych, rozumianych w dużym uproszczeniu jako przede wszystkim kopaliny naturalne.

## 3. Cele badawcze rozprawy doktorskiej

Podstawowym celem przygotowanej rozprawy doktorskiej była **identyfikacja, a następnie przeprowadzenie szczegółowej analizy występujących w polskim porządku prawnym instrumentów o charakterze prawnoadministracyjnym**, które mogą być zakwalifikowane jako kluczowe instrumenty dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa. Działania te miały pozwolić również na dokonanie oceny sposobu ich bieżącego wykorzystywania przez administrację publiczną, odpowiedź na pytania o ich rzeczywistą skuteczność w obszarze bezpieczeństwa surowcowego czy w końcu sformułowanie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

---

<sup>4</sup> Internetowy słownik języka polskiego PWN: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/instrument.html> [20-12-2019 r.].

Dodatkowym celem postawiony przez autora było **ukazanie bezpieczeństwa surowcowego jako swoistego otwartego ciągu działań czy długoterminowego oraz wieloaspektowego procesu opartego o cały szereg powiązanych instrumentów i regulacji prawnych**. Koncepcję ciągu działań zaprezentował i następnie rozwijał już A. Chełmoński<sup>5</sup>, którego zdaniem, w obszarze gospodarczym niezwykle często działania organów administracji publicznej i podmiotów administrowanych wiążą się w pewnego rodzaju zespoły czynności, połączone nie tylko nadrzędnym celem do osiągnięcia, ale i innymi, dodatkowymi zależnościami<sup>6</sup>. Jak wskazuje A. Wasilewski, przyjęcie i wykorzystanie koncepcji ciągu działań „otwiera interesujące perspektywy obserwacji i oceny dla badacza, dla prawodawcy i dla praktyki administracyjnej”<sup>7</sup>. Jest to szczególnie ważne w przypadku identyfikowania i skutecznego wykorzystywania instrumentów bezpieczeństwa surowcowego państwa. Zaprezentowany w rozprawie ciąg wieloaspektowych czynności podejmowanych w oparciu o instrumenty prawne, obejmuje m.in. planowanie strategiczne w administracji, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, instrumenty związane z poszukiwaniem i wydobywaniem kopalin czy obowiązek gromadzenia oraz procedurę uruchamiania zapasów niezbędnych surowców.

Autor, na podstawie przeprowadzonych badań i analiz, podjął ponadto w dysertacji działania **mające na celu zbudowanie wieloaspektowej i 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**. Spójna definicja nie występuje obecnie w polskim systemie prawnym, a jak się wydaje, z roku na rok rośnie znaczenie tego pojęcia - zarówno w ujęciu krajowym, jak i europejskim. Zdaniem autora było to działanie niezwykle istotne w celu uporządkowania stosowanej terminologii, co wpisuje się również w zabiegi definicyjne i klasyfikujące, kluczowe od stuleci dla szeroko rozumianej nauki prawa<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, [w:] *Państwo i Prawo* z. 6/1966, s. 887.

#### **4. Teza rozprawy doktorskiej**

Główna teza stawiana w rozprawie doktorskiej 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 podstawowy 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.

#### **5. Metodologia badawcza**

W rozprawie doktorskiej 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 zjawisk prawnych (...)”<sup>9</sup>. Metoda formalno-dogmatyczna uzupełniona została analizą krajowego orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny, a także elementami metody teoretyczno-prawnej, 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.

---

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

## 6. Wyłączenia z zakresu badania

Z zakresu 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 działań<sup>10</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 niezwykle istotna jest stabilność i racjonalność ustawodawcy przy konstruowaniu tego typu instrumentów.

Autor podjął również ostatecznie decyzję o wyłączeniu z zakresu pracy tematów związanych z polityką odpadową i recyklingiem, jako posiłkowymi czy wtórnymi instrumentami zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Głównym powodem był tu przede wszystkim ciągle stosunkowo niski poziom odzysku kluczowych surowców mineralnych w Polsce. Będzie to niewątpliwie ewoluowało 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. Obszerność i kompleksowość tego tematu powodują, że mógłby on stanowić temat odrębnej rozprawy naukowej.

---

<sup>10</sup> 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.

Pomimo powyższych wyłączeń, zaprezentowane i przeanalizowane w rozprawie instrumenty o charakterze prawnoadministracyjnym stanowią spójną całość, jako model wieloaspektowego oddziaływania państwa w celu zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego.

## **7. Struktura rozprawy doktorskiej**

Rozprawa doktorska, 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 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. Część ta jest potwierdzeniem aktualności tematu i potrzeby przeprowadzania badań naukowych w obszarze bezpieczeństwa surowcowego państwa.

W drugim rozdziale merytorycznym, 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. Następnie omówiona została rola polityk administracyjnych, polityk publicznych i

zarządzania publicznego dla procesu zapewniania bezpieczeństwa. Sporo miejsce 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 analizowane w kolejnych rozdziałach rozprawy doktorskiej instrumenty prawne.

Trzeci rozdział merytoryczny 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 problemom praktycznym, poświęcona została natomiast ostatnia z części przewidzianych w omawianym rozdziale.

W czwartym rozdziale merytorycznym, 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 górnicze<sup>11</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 poprzedzona została analizą historyczno-prawną. Kolejnym instrumentem, poddanym badaniu pod kątem zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, jest

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 868 ze zm.).



koncesjonowanie działalności poszukiwawczo-wydobywczej surowców mineralnych, kluczowych dla prawidłowego funkcjonowania kraju i jednocześnie objętych wspomnianą już własnością górnictwa Skarbu Państwa. W podrozdziale tym skupiono się również na praktycznych problemach i braku spójnej polityki koncesyjnej. Uzupełnieniem powyższych rozważań jest część poświęcona tzw. użytkowaniu górnictwu. Instrument ten nie może być co prawda zaliczony do zbioru instrumentów prawnoadministracyjnych, pomimo jego uregulowania w Prawie geologicznym i górnictwym, jednakże jest to narzędzie posiłkowe, bez którego nie można *de facto* rozporządzać własnością górnictwą 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 rozprawie doktorskiej 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 dysertacji 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 przygotowanej rozprawy doktorskiej.

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

## 8. Wnioski

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 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 wykazanych w ramach analizy w rozprawie, był dobrym krokiem w kierunku uporządkowania powyższej sytuacji. Niezrozumiałe jest więc, że najprawdopodobniej z przyczyn pozamerytorycznych i rotacji personalnych, nie został on nadal przyjęty przez Radę Ministrów, a przez to nie rozpoczęto jego realnego wykonywania. Również przywoływane i omawiane 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 rozprawie 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. 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<sup>12</sup>. Każda z nich zawiera pewien pierwiastek dbałości o szeroko rozumiane dobro wspólne, dobro publiczne czy kluczowe w rozprawie doktorskiej 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 dysertacji instrumenty zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Stanowią one pewnego rodzaju ogniwa łańcucha w tym ciągłym, długofalowym i żmudnym procesie. Z tego też

---

<sup>12</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, 2009, s. 165. (NB 781).

powodu cała gałąź prawa administracyjnego odgrywa tu niejako szczególną rolę w zakresie zapewniania dobra wspólnego.

Przeanalizowane 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<sup>13</sup> 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”<sup>14</sup>. Pomimo ustawowego obowiązku ujawniania i uwzględniania udokumentowanych złóż kopalin w aktach planistycznych, pojawia się stała niechęć lokalnych społeczności, strach przed

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.).

<sup>14</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 132-133.

zmianami otaczającego nas krajobrazu i w końcu niewydolność aparatu administracyjnego oraz brak skutecznych sankcji za niektóre niepożądane działania. Same założenia systemowe i przewidziane instrumenty prawne 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 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 Prawa ochrony środowiska (ochrona przez eksploatację), zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Kolejna grupa bardzo skutecznych, omówionych w dysertacji instrumentów zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa, łączy niejako dwa obszary – sferę *imperium* i sferę *dominium* Skarbu Państwa, umiejscawiając je na skraju publicznoprawnej i prywatnoprawnej regulacji. Zamieszczone i uregulowane w Prawie geologicznym i górnictwie własność górnictwa, koncesjonowanie działalności poszukiwawczo-wydobywczej oraz użytkowanie górnicze, wzajemnie się uzupełniają i stanowią, z pewnymi drobnymi zastrzeżeniami, spójne narzędzie związane z krajowymi kopaliniami strategicznymi. Własność górnictwa stanowi w rzeczywistości zmodyfikowaną i dość unikalną 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 obecnie pełną kontrolę właścicielską nad strategicznymi złożami kopalin - od określenia przez ustawodawcę ich szczegółowego katalogu w art. 10 ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górnictwa, przez prawo korzystania, aż do wyłącznego rozporządzania w ustawowym zakresie. Mamy więc 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 górniczne.

Koncesjonowanie jest oczywiście tradycyjnym instrumentem reglamentacji gospodarczej, powiązaniem historycznie z monopolem państwa<sup>15</sup>. Co niezwykle istotne, ten element monopolu utrzymał się właśnie w obszarze surowcowym, bowiem mamy do czynienia ze wspomnianą już własnością górniczną 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<sup>16</sup>. Bezpieczeństwo surowcowe może więc wysuwać się, przynajmniej w teorii, 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 stosunkowo szybko doprowadzić do zniszczenia lub czasowego wyłączenia złoża z eksploatacji. Analogicznie do planowania i zagospodarowania przestrzennego, niestety również w tym obszarze zawodzi 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.

---

<sup>15</sup> K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej a funkcje państwa i prawa*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 188.

<sup>16</sup> M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Prawne formy działania administracji gospodarczej...*, s. 511.

Trzeci, uzupełniający instrument z Prawa geologicznego i górniczego poddany analizie w dysertacji to użytkowanie górniczne. Jest to obecnie jedyny sposób rozporządzania własnością górniczną 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 gospodarczej określone są w jednostronnym akcie publicznoprawnym, stanowiącym przejaw prawnoadministracyjnego *imperium*. Sama zaś umowa o użytkowanie górniczne 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-górnicznych, 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. 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 kilkukrotnie 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 dotyczący tworzenia i utrzymywania rezerw strategicznych. Brak odpowiedniego finansowania 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 kryzysowym<sup>17</sup>. 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 aktywów państwowych w niektórych spółkach i grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach wykorzystujących surowe – w sektorze energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1398 ze zm.).

<sup>18</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach



Zapewnianie bezpieczeństwa surowcowego państwa jest swoistym łańcuchem - ciągiem czynności i działań, gdzie najsłabsze ogniwo przekłada się niestety na całość procesu. Z tego też powodu 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 najsłabszym, a nawet brakującym ogniwem, bez którego sprawne, przemyślane i kompleksowe działania są co najmniej utrudnione. Potrzebne są obecnie konkretne cele, projekty i pewnego rodzaju wzorzec kontroli, niezbędny do skutecznego reagowania na wszelkie zaniedbania i ewentualne ryzyka.

Przyjęta struktura pracy doktorskiej, przeprowadzone analizy, wykorzystana argumentacja i w końcu zbudowana przez autora propozycja definicji, miały na celu pokazanie bezpieczeństwa surowcowego jako otwartego i właściwie 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 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.

---

kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 2012 ze zm.) – tytuł ustawy zmieniony w 2020 r.