

SUROWCE KRYTYCZNE. REGULACJE PRAWNE. PRÓBA ANALIZY

CRITICAL RAW MATERIALS. LEGAL REGULATIONS. AN ATTEMPT AT ANALYSIS

Dr hab. Marcin Szewczak, prof. KUL

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska
e-mail: marcin.szewczak@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1102-2219>

Abstrakt

Artykuł poświęcony został prawnym regulacjom surowców krytycznych, zarówno w dorobku prawnym Unii Europejskiej, jak i Polski. Autor próbuje dokonać wstępnej analizy całkowicie nowego obszaru prawnego przejawiającego się w projekcie ustawy o dostępie do surowców krytycznych. Kreowanie polityki surowcowej, relacje między administracją rządową i samorządową, mają dać odpowiedź na stopień procesu kreowania prawnego nadzoru nad surowcami krytycznymi. W wyniku przeprowadzonej analizy Autor doszedł do wniosku, że prawne regulacje dotyczące surowców krytycznych potrzebują jeszcze dogłębnej dyskusji, zaś *de facto* winny obejmować szeroką współpracę podmiotów administracji publicznej.

Słowa kluczowe: polityka surowcowa, surowce krytyczne, projekt strategiczny

Abstract

This article is devoted to the legal regulations for critical raw materials, both in the European Union and in Poland. The author attempts to provide a preliminary analysis of this entirely new legal area, manifested in the draft act on access to critical raw materials. The development of raw materials policy and the relationship between central and local governments are intended to provide insight into the degree of legal oversight of critical raw materials. Based on the analysis, the author concludes that legal regulations regarding critical raw materials require further in-depth discussion and should, in fact, encompass broad cooperation between public administration entities.

Keywords: raw materials policy, critical raw materials, strategic project

Wprowadzenie

Sytuacja geopolityczna w Unii Europejskiej oraz w jej bliższym i dalszym otoczeniu (kryzys migracyjny w basenie Morza Śródziemnego, wojna hybrydowa na wschodniej granicy Unii Europejskiej, konwencjonalna wojna na Ukrainie, destabilizacja na Bliskim Wschodzie, napięte relacje między Stanami Zjednoczonymi a Chinami) stały się istotnymi czynnikami przyspieszającymi prace nad prawnym uregulowaniem kwestii związanych z surowcami krytycznymi. Wraz za przyjęciem rozwiązań prawnych na poziomie Unii Europejskiej, poszczególne państwa członkowskie przygotowują własne rozwiązania krajowe. W chwili obecnej w Polsce panuje ożywiona dyskusja nad kwestią surowców krytycznych, w szczególności w obliczu procesów transformacji sektora górniczego.

Problematyka prawnych aspektów dotyczących wdrażania kwestii surowców strategicznych nie była do tej pory przedmiotem głębszych badań doktryny nauk prawnych. W literaturze przedmiotu odnaleźć można publikacje przedstawiające niniejsze zagadnienie, ale z punktu widzenia spraw ekonomicznych oraz politologicznych [Baldassarre i Carrara 2025; Haneklaus 2025; Tröster, Papatheophilou, i Küblböck 2024]. W swoim opracowaniu [Szewczak 2022] wskazywałem na rolę polityki surowcowej w procesie kształtowania zrównoważonego systemu rozwoju regionalnego. Wdrożenie rozwiązań unijnych w zakresie surowców krytycznych jest wynikiem europejskiego zapotrzebowania na zapewnienie ich stabilnych dostaw w celu realizacji zielonej i cyfrowej transformacji, a także dla przemysłu zbrojeniowego Unii, w oparciu o własne produkty wytwarzane na jej obszarze [Tröster, Papatheophilou, i Küblböck 2024]. Jednocześnie obserwujemy działania o charakterze politycznym, w postaci zachęt finansowych i długoterminowych zobowiązań, w celu motywacji zakładów produkcyjnych m.in. kopalni uranu, w szczególności zachęty ze strony agencji zachodnich, zwłaszcza tych ze Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej [Haneklaus 2025]. Działania ze strony Unii Europejskiej w zakresie regulowania systemu surowców krytycznych związane są również z dążeniem do stworzenia energetycznego systemu o obiegu zamkniętym, który kładzie nacisk na efektywne gospodarowanie zasobami w produkcji i wykorzystywanie własnych surowców krytycznych,

mając na celu jednocześnie łagodzenie wpływu na środowisko i zmniejszenie zależności od importu [Baldasarre i Carrara 2025]. Efektem analizowanych aktów normatywnych jest próba wskazania głównych kierunków działań ustawodawcy, jak również próba analizy proponowanych rozwiązań.

Badania przeprowadzone w niniejszym artykule uwzględniają w części teoretycznej analizę administracyjnych regulacji niezbędnych dla tworzenia systemu zrównoważonego rozwoju regionalnego w oparciu o wykorzystanie zasobów surowców strategicznych. W części analitycznej analizie prawnej poddane zostaną przepisy prawa związane z procesami wdrażania ochrony surowców strategicznych na poziomie Unii Europejskiej i Polski.

Celem artykułu jest dokonanie analizy prawnych rozwiązań dotyczących procesu związanego z surowcami krytycznymi, a także ich rolę w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju regionalnego. Hipotezą badawczą jest stwierdzenie, że proponowane prawne regulacje wdrażania systemu ochrony surowców strategicznych i procesu ich wydobywania oraz regulacji tego sektora muszą uwzględniać całościowe ujęcie polityki rozwoju kraju. W szczególności kluczowym i najbardziej istotnym elementem jest stworzenie właściwego mechanizmu administrującego tym procesem wewnątrz kraju, który będzie umiejętnie współpracował z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Analiza zaproponowanej płaszczyzny badawczej przeprowadzona została z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej, metody monograficznej oraz w niewielkim stopniu metody historycznej.

1. Regulacja prawna surowców krytycznych w Unii Europejskiej

Zapewne kwestie prawnego uregulowania polityki surowcowej Unii Europejskiej, a zarazem w poszczególnych państwach członkowskich nie uległyby tak szybszemu przyśpieszeniu, gdyby nie nieustabilizowana sytuacja geopolityczna. Zapoznając się z rozporządzeniem unijnym¹, już w jego preambule znajdujemy klarowną odpowiedź, dlaczego zostało ono przygotowane – „dostęp do surowców ma zasadnicze znaczenie dla gospodarki Unii Europejskiej oraz dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Istnieje grupa

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1252 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 i (UE) 2019/1020, Dz. U. UE L. 2024/1252 [dalej: Rozporządzenie 1252].

surowców nie energetycznych i nie rolnych, które uznawane są za krytyczne ze względu na swoje duże znaczenie gospodarcze i narażenie na wysokie ryzyko związane z dostawami, często spowodowane wysoką koncentracją dostaw z kilku państw trzecich. Ze względu na kluczową rolę wielu tego rodzaju surowców krytycznych w dokonaniu transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz w świetle ich zastosowania w technologiach obronnych, lotniczych i kosmicznych, w najbliższych dziesięcioleciach popyt na nie najpewniej będzie gwałtownie rósł. Jednocześnie rośnie ryzyko zakłóceń dostaw z powodu nasilania się napięć geopolitycznych i konkurowania o zasoby. Ponadto nieodpowiednie zarządzanie zwiększonym popytem na surowce krytyczne może wpłynąć negatywnie na środowiskowo i społeczeństwo” (Rozporządzenie 1252). Można tylko wyrazić zdziwienie, dlaczego dopiero trudna sytuacja geopolityczna dla państw europejskich doprowadziła do zwiększonej aktywności w analizowanym obszarze. Prawdopodobnie bez tych przesłanek zewnętrznych państwa Unii Europejskiej w dalszym ciągu bezkrytycznie „poddawałyby” swoje gospodarki pod uzależnienie od surowców krytycznych z innych kierunków świata. W szczególności wskazywane wysokie ryzyko związane z dostawami krytycznych surowców przyspieszyło proces tworzenia niniejszego aktu. Idąc dalej czytamy, że „nieskoordynowane działania państw członkowskich grożą zakłóceniem konkurencji i fragmentacją rynku wewnętrznego, na przykład z powodu rozbieżnych regulacji dla podmiotów rynkowych, różnych poziomów dostępu do monitorowania ryzyka związanego z dostawami, różnych poziomów wsparcia dla projektów krajowych lub przeszkód w transgranicznym handlu surowcami krytycznymi lub powiązanymi towarami między państwami członkowskimi, utrudniając tym samym właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego” (Rozporządzenie 1252). Chodzi więc o stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania surowcami krytycznymi, który pozwoli na uzależnienie się od dostaw spoza Unii Europejskiej, a jednocześnie zagwarantuje odporność gospodarczą i być może stanie się nowym impulsem rozwojowym dla Unii Europejskiej.

Samo rozporządzenie określa jako główny cel poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez ustanowienie ram służących zapewnieniu Unii Europejskiej dostępu do bezpiecznych, odpornych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych, w tym dzięki sprzyjaniu zrównoważoności, efektywności i obiegowi zamkniętemu w całym łańcuchu wartości. W osiągnięciu tego celu, rozporządzenie ustanawia konkretne środki: 1) zmniejszenie

ryzyka zakłóceń dostaw surowców krytycznych, które mogłyby zakłócić konkurencję i spowodować fragmentację rynku wewnętrznego, w szczególności poprzez zidentyfikowanie projektów strategicznych, które przyczynią się do zmniejszenia zależności i do dywersyfikacji przywozu, oraz wspieranie takich projektów, a także poprzez podejmowanie wysiłków na rzecz sprzyjania postępowi technologicznemu i efektywnemu gospodarowaniu zasobami w celu złagodzenia spodziewanego wzrostu zużycia surowców krytycznych w Unii; 2) poprawę zdolności Unii w zakresie monitorowania i ograniczania ryzyka związanego z dostawami surowców krytycznych; 3) zapewnienie swobodnego przepływu surowców krytycznych i produktów zawierających surowce krytyczne, wprowadzanych do obrotu w Unii, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska i zrównoważoności, między innymi w drodze poprawy ich obiegu zamkniętego (art. 1 Rozporządzenia 1252). Wymienione w rzeczonym rozporządzeniu środki stanowią szeroki, ale zarazem kompleksowy zakres działań, których wspólna realizacja powinna zakończyć się zakładanym sukcesem.

Rozporządzenie w sposób enumeratywny określa wykaz surowców strategicznych i krytycznych. Za surowce strategiczne uznaje się surowce, w tym występujące w postaci niepoddanej przeróbce, uzyskane na każdym etapie przeróbki oraz będące produktem ubocznym innych procesów wydobywania, przeróbki lub recyklingu: boksyt/tlenek glinu/aluminium, bizmut, bor – jakość metalurgiczna, kobalt, miedź, gal, german, lit – w standardzie wymaganym dla baterii, magnez metaliczny, mangan – w standardzie wymaganym dla baterii, grafit – w standardzie wymaganym dla baterii, nikiel – w standardzie wymaganym dla baterii, platynowce, metale ziem rzadkich do produkcji magnezów trwałych (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm i Ce), krzem metaliczny, tytan metaliczny, wolfram (art. 3 pkt. 1 Rozporządzenia 1252). Za surowce krytyczne uznaje się surowce, w tym występujące w postaci niepoddanej przeróbce, uzyskane na każdym etapie przeróbki oraz będące produktem ubocznym innych procesów wydobywania, przeróbki lub recyklingu: antymon, arsen, boksyt/tlenek glinu/aluminium, baryt, beryl, bizmut, bor, kobalt, węgiel koksowy, miedź, skałen, fluoryt, gal, german, hafn, hel, metale ciężkie ziem rzadkich, metale lekkie ziem rzadkich, lit, magnez, mangan, grafit, nikiel – w standardzie wymaganym dla baterii, niob, fosforyt, fosfor, platynowce, skand, krzem metaliczny, stront, tantal, tytan metaliczny, wolfram, wanad (art. 4 pkt. 1 Rozporządzenia 1252). Nie jest intencją Autora

polemizowanie z powyższym wykazem, czy jest on wystarczający czy mógłby być rozszerzony, chodzi o wskazanie zakresu podmiotowego rozporządzenia. Dalszym krokiem w ramach kooperacji poszczególnych państw członkowskich winno być zdiagnozowanie własnych zasobów i stworzenie wzajemnego łańcucha dostaw surowców.

Dokonując wstępnej analizy rozporządzenia z punktu widzenia przedmiotowego wskazać należy na dwa główne aspekty: tworzenie projektów strategicznych i tworzenie punktów kontaktowych. Oba z nich mają za zadanie wzmocnienie etapów łańcucha wartości surowców strategicznych tak, aby do 2030 r. ogólna zdolność Unii Europejskiej była zbliżona do następujących wskaźników referencyjnych lub je osiągnęła: 1) zdolność wydobywcza Unii pozwalająca na wydobycie rud, kopalin lub koncentratów potrzebnych do produkcji co najmniej 10% jej rocznego zużycia surowców strategicznych, w zakresie możliwym w świetle unijnych zasobów; 2) zdolność Unii w zakresie przeróbki, w tym w odniesieniu do wszystkich pośrednich etapów przeróbki, pozwalająca na pokrycie co najmniej 40% jej rocznego zużycia surowców strategicznych; 3) zdolność Unii w zakresie recyklingu, w tym w odniesieniu do wszystkich pośrednich etapów recyklingu, pozwalająca na pokrycie co najmniej 25% jej rocznego zużycia surowców strategicznych, a jednocześnie pozwalająca na recykling znacznie rosnących ilości każdego z surowców strategicznych z odpadów. Dodatkowo podjęte działania mają doprowadzić do dywersyfikacji przywozu surowców strategicznych, aby do 2030 r. jej roczne zużycie każdego z surowców strategicznych na każdym stosownym etapie przeróbki mogło opierać się na przywozie z kilku państw trzecich lub z krajów lub terytoriów zamorskich oraz aby żadne państwo trzecie nie zapewniało więcej niż 65% rocznego unijnego zużycia takich surowców strategicznych (art. 5 pkt. 1 Rozporządzenia 1252). Z pewnością warto zwrócić uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, okres do 2030 r. może okazać się zbyt krótki do zrealizowania wskazanych założeń (zwłaszcza w przypadku dalszej eskalacji sytuacji geopolitycznej). Po drugie, Unia jako wspólnota musi bezapelacyjnie zdecydować czy pozostaje organizacją o charakterze gospodarczym czy o charakterze ideologiczno-politycznym, albowiem na dzień dzisiejszy kwestie gospodarcze schodzą na drugi plan i trudne jest przekonanie państw członkowskich o konieczności podejmowanych działań. Nie mniej jednak rozporządzenie, stwarza aparaturę prawną, której wykorzystanie powinno wpłynąć na funkcjonowanie organizacji w tym zakresie.

Projekt strategiczny może zostać zaakceptowany jeżeli dotyczy surowców spełniających określone kryteria: 1) projekt istotnie przyczynia się do bezpieczeństwa unijnych dostaw surowców strategicznych; 2) projekt jest lub stanie się technicznie wykonalny w rozsądnym terminie, a spodziewaną wielkość produkcji w projekcie można oszacować z wystarczającym stopniem pewności; 3) projekt będzie realizowany w sposób zrównoważony (dla środowiska) (art. 6 pkt. 1 Rozporządzenia 1252). Wskazane wymogi sprawiają, że ich spełnienie będzie wymagało posiadania określonej zdolności organizacyjno-finansowej, co już jest wstępnie gwarancją powodzenia. Rozporządzenie przewiduje całą procedurę dotyczącą przygotowywania wniosku o założenie projektu strategicznego. Obsługą projektów strategicznych mają zajmować się krajowe punkty kontaktowe. Zgodnie z rozporządzeniem 1252, państwa członkowskie ustanowią lub wyznaczą co najmniej jeden organ jako pojedynczy punkt kontaktowy. Jeżeli państwo członkowskie ustanawia lub wyznacza więcej niż jeden pojedynczy punkt kontaktowy, zapewnia ono istnienie tylko jednego pojedynczego punktu kontaktowego na danym poziomie administracyjnym i na danym etapie łańcucha wartości surowców krytycznych. Pojedyncze punkty kontaktowe są odpowiedzialne za ułatwianie i koordynowanie procedury wydawania pozwoleń w przypadku projektów dotyczących surowców krytycznych oraz za udzielanie informacji (art. 9 pkt. 1-3 Rozporządzenia 1252). Przyszła rola i zakres funkcjonowania punktu kontaktowego będzie zależała od determinacji danego państwa członkowskiego w zakresie jego możliwości gospodarki surowcowej.

Próbując dokonać próby analizy niniejszego rozporządzenia wskazać należy na dwa aspekty. Po pierwsze, jest to akt prawny, regulujący kwestie surowców krytycznych, niezwykle istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa państw członkowskich ale i całej Europy. Po drugie, na efekty trzeba poczekać do momentu wdrożenia odpowiednich aktów prawnych w poszczególnych państwach członkowskich, które stworzą odpowiednie mechanizmy wdrażania niniejszego rozporządzenia.

2. Surowce krytyczne w Polsce – projekt regulacji prawnych

Wdrożenie rozwiązań prawnych na poziomie Unii Europejskiej spowodowało konieczność wprowadzenia kolejnych mechanizmów prawnych w poszczególnych państwach członkowskich. W Polsce rozpoczęto prace

nad projektem ustawy o zapewnieniu gospodarcze krajowej dostępu do surowców, w tym surowców krytycznych². Jest to projekt w procesie legislacyjnym bardzo młody, bo z końca sierpnia 2025 r. Jego końcowa wersja może mieć znaczące zmiany od tej proponowanej, ale jest to również dodatkowy atut, aby w tym momencie dokonać wstępnej analizy i wskazać na ewentualne propozycje zmian. Wydaje się, że niezbędna jest szeroka dyskusja nie tylko wśród polityków, naukowców, ale także naszego społeczeństwa odnośnie do działań państwa związanego z dostępem i pozyskiwaniem surowców krytycznych, albowiem będzie to akt prawny, który będzie wpływał na wiele sfer życia publicznego w Polsce.

Pierwszym zagadnieniem, które ma zostać doprecyzowane w ustawie jest kwestia polityki surowcowej. Zgodnie z projektem ustawy „Rada Ministrów, w drodze uchwały, przyjmuje i nie rzadziej niż raz na 5 lat aktualizuje Politykę Surowcową Państwa. Celem Polityki Surowcowej Państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego kraju poprzez zabezpieczenie odpowiedniego dostępu do surowców, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, w sposób który sprzyja ochronie środowiska i bezpieczeństwu energetycznemu kraju oraz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Polityka Surowcowa Państwa zawiera w szczególności: a) diagnozę sytuacji w zakresie gospodarowania złożami kopalin i surowcami mineralnymi, b) priorytetowe kierunki działań państwa w obszarze geologii i surowców mineralnych, c) część prognostyczną dotyczącą poszczególnych surowców, obejmującą okres nie krótszy niż 10 lat, d) wykaz surowców kluczowych dla krajowej gospodarki” (art. 4 projektu ustawy). Wskazać należy, że rozwiązania legislacyjne dotyczące polityki surowcowej w Polsce pojawiały się już w doktrynie [Szewczak 2022]. Projektowane rozwiązania wydają się zbyt mało precyzyjne, w szczególności w odniesieniu do roli administracji górniczej i geologicznej, a także współpracy z samorządami województwa. Kwestia dotycząca opracowywania dokumentu, jakim jest polityka surowcowa winna być objęta jak najszerszą grupą oddziaływania, dlatego że planowanie takiego dokumentu to również planowanie rozwoju regionalnego nie na pięć czy dziesięć lat, ale w chwili obecnej nawet na trzydzieści. Do odpowiedzialności ustawodawcy zależy więc, w jaki sposób dokona spojrzenia sumarycznego i zintegrowanego.

² [dalej: projekt ustawy].

Zgodnie z projektem ustawy, do zadań ministra właściwego do spraw środowiska działającego przy pomocy Głównego Geologa Kraju należą w szczególności: 1) przygotowywanie projektu Polityki Surowcowej Państwa oraz jej aktualizacja, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki surowcami energetycznymi; 2) inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie realizacji polityki surowcowej państwa; 3) przygotowywanie propozycji nowych rozwiązań prawnych i ekonomicznych w zakresie polityki surowcowej państwa; 4) inicjowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie polityki surowcowej państwa; 5) monitorowanie wdrażania i funkcjonowania rozwiązań wypracowanych w polityce surowcowej państwa; 6) sprawowanie nadzoru nad Centrum Analiz Surowcowych; 7) koordynowanie współpracy międzynarodowej w zakresie geologii i surowców mineralnych; 8) monitorowanie ryzyka związane z dostawami surowców krytycznych i strategicznych dla Unii Europejskiej oraz surowców kluczowych dla krajowej gospodarki oraz opracowywanie środków ograniczania tego ryzyka; 9) działanie na rzecz wzmocnienia poszczególnych etapów łańcucha wartości surowców strategicznych oraz wysiłków na rzecz sprzyjania postępowi technologicznemu i efektywnemu gospodarowaniu zasobami (art. 5 projektu ustawy). Próbując dokonać analizy projektowanego przepisu, który zarazem zawiera podmiotowy jak i przedmiotowy zakres działań ministra odpowiedzialnego za politykę surowcową państwa, wskazać należy, że brakuje przede wszystkim dwóch elementów. Po pierwsze, kwestia polityki surowcowej ograniczona jest do odpowiedzialności ministra właściwego ds. środowiska oraz gospodarki, zaś brakuje ministra odpowiedzialnego za kreowanie rozwoju regionalnego. Nie można przygotowywać tak kluczowego dokumentu strategicznego bez bezpośredniej korelacji z dokumentami strategicznymi dotyczącymi polityki rozwoju kraju. Wydaje się, że polityka surowcowa winna stać się kluczowym dokumentem z katalogu rozwoju regionalnego, innymi słowy winna być włączona w aparaturę ustawy o zasadach i prowadzeniu polityki rozwoju. Po drugie, kształtowanie polityki surowcowej pozbawione jest relacji z administracją samorządową, w szczególności samorządów województw mających kluczowe oddziaływanie na rzecz rozwoju regionów.

Projekt proponowanej ustawy jest odpowiedzią na regulacje unijne, dlatego też zawiera rozwiązania prawne uzupełniające te regulacje. Zgodnie z projektem wyznacza się ministra właściwego do spraw środowiska jako

pojedynczy punkt kontaktowy. Organy administracji publicznej oraz inne podmioty realizujące zadania publiczne są obowiązane do współpracy z pojedynczym punktem kontaktowym w zakresie niezbędnym do wykonywania obowiązków pojedynczego punktu kontaktowego, określonych w rozporządzeniu 2024/1252. W celu wykonywania obowiązków określonych w powyższym rozporządzeniu pojedynczy punkt kontaktowy wzywa organy administracji publicznej oraz inne podmioty realizujące zadania publiczne do udzielenia wsparcia, określając: organ lub podmiot zobowiązany do współpracy, zakres współpracy, termin na udzielenie odpowiedzi oraz poucza o skutkach niezastosowania się do wezwania (art. 6 pkt. 1-3 projektu ustawy). Proponowane rozwiązanie należy wskazać jako słuszne, albowiem wkraczamy tutaj w obszar proceduralny związany z wykorzystywaniem prawnego instrumentarium na rzecz wdrażania przepisów unijnych.

Zgodnie z ustawą tenże pojedynczy punkt kontaktowy niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku (o którym mowa w art. 11 ust. 6 rozporządzenia 2024/1252 – czyli o projekt strategiczny), przekazuje ten wniosek wraz z wnioskiem o uznanie projektu dotyczącego surowców krytycznych za projekt strategiczny do organów właściwych do wydania kompleksowej decyzji w procedurze wydawania pozwoleń: 1) celem zaopiniowania tego wniosku co do kompletności; 2) przekazania szczegółowego harmonogramu wydawania pozwolenia przez dany organ. Każdy właściwy organ, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, wydaje i przekazuje pojedynczemu punktowi kontaktowemu opinię w formie postanowienia, w zakresie swojej właściwości, co do kompletności wniosku, wskazując, jakich wymagań ustalonych w przepisach prawa wniosek nie spełnia. Wraz z postanowieniem, każdy właściwy organ przekazuje do pojedynczego punktu kontaktowego szczegółowy harmonogram wydawania pozwolenia przez dany organ, uwzględniający wszelkie podstawy faktyczne i prawne wydania tego pozwolenia. Jeżeli na podstawie informacji oraz własnych ustaleń pojedynczy punkt kontaktowy ustalił, że wniosek projektodawcy nie spełnia wymagań kompletności, pojedynczy punkt kontaktowy żąda w drodze postanowienia, w wyznaczonym przez siebie terminie, nie krótszym niż siedem dni, przedłożenia kompletnego wniosku, wskazując, jakich wymagań ustalonych w przepisach prawa wniosek nie spełnia (art. 7 pkt. 1-4 projektu ustawy). Główna uwaga do ustawodawcy związana jest ze wskazanymi terminami. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że wskazane

w projekcie ustawy terminy mogą, z uwagi na znaczącą wagę sprawy, być po prostu za krótkie do spełnienia przez wnioskodawcę. Zasadnym wydaje się, aby zostały one wydłużone odpowiednio do 14 i 21 dni, co mogłoby zapobiec ewentualnie dużej ilości wniosków, które nie będą rozpatrywane z uwagi na krótkie terminy dla wnioskodawców.

Projektowana ustawa w odniesieniu do wniosku o projekt strategiczny wskazuje drogę, którą będzie musiał ten wniosek „przejść” w celu zatwierdzenia. I tak – minister właściwy do spraw środowiska niezwłocznie po otrzymaniu od Komisji Europejskiej wniosku, przekazuje go: 1) ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw gospodarki surowcami energetycznymi; 2) marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce realizacji planowanego projektu strategicznego; 3) jeżeli uzna za konieczne, wszystkim lub niektórym organom właściwym do wydania kompleksowej decyzji w procedurze wydawania pozwoleń w sprawach związanych z planowanym projektem strategicznym – celem wyrażenia przez te organy opinii w zakresie uznania projektu dotyczącego surowców krytycznych za projekt strategiczny, w tym kompletności i wykonalności przedstawionego przez projektodawcę harmonogramu realizacji projektu (art. 12 pkt 1 projektu ustawy). Za pozytywną uwagę należy uznać „dołączenie” do wykazu podmiotów biorących udział w konsultacjach wniosku marszałka województwa. Samorząd województwa odpowiadający za politykę rozwoju regionu powinien być kluczowym elementem niniejszego procesu. Po uzyskaniu opinii minister właściwy do spraw środowiska zwraca się do Rady Ministrów z wnioskiem o uznanie projektu dotyczącego surowców krytycznych za projekt strategiczny. Ustawodawca zaproponował również możliwość sprzeciwu co do wniosku jeżeli zamierzona działalność: 1) sprzeciwia się interesowi publicznemu związanemu w szczególności z: a) bezpieczeństwem państwa, w tym bezpieczeństwem surowcowym i energetycznym lub b) ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin; 2) nie spełnia kryteriów uznawania projektów dotyczący surowców krytycznych za projekty strategiczne, określonych w rozporządzeniu (art. 12, pkt. 3-4 projektu ustaw). Wydaje się, że kwestia sprzeciwu do wniosku będzie przedmiotem głębszych analiz z uwagi na dynamiczną sytuację geopolityczną.

Próbując dokonać podsumowania projektu ustawy, o zapewnieniu gospodarcze krajowej dostępu do surowców, w tym surowców krytycznych, wskazać należy na dwa aspekty. Po pierwsze, bez wątpienia jest to to akt

prawny o kluczowym znaczeniu dla rozwoju Polski i wielu jej sektorów. Po drugie, konieczna jest szersza dyskusja nad projektem tej ustawy i doprecyzowanie kwestii, chociażby związanych z tworzeniem polityki surowcowej czy relacjach między administracją rządową i samorządową w obszarze realizowania niniejszej ustawy.

Zakończenie

Złożona sytuacja geopolityczna na świecie i w Europie doprowadziła do załamania łańcucha dostaw surowców krytycznych do Europy. Stało się to impulsem do rozpoczęcia prac na poziomie Unii Europejskiej zmierzających do uregulowania tego procesu, co z kolei przełożyło się na działania legislacyjne w tym obszarze w poszczególnych państwach członkowskich. Próba analizy rozwiązań prawnych odbywa się w połączeniu regulacji krajowych i unijnych, albowiem są one powiązane.

Przede wszystkim głównym argumentem potwierdzającym konieczność analizowanych rozwiązań prawnych jest podejmowanie działań związanych z tworzeniem i realizowaniem dokumentu strategicznego – Polityka surowcowa. W doktrynie pojawił się pogląd prawnego uregulowania funkcjonowania systemu zarządzania *Polityką surowcową Państwa* w prawie geologicznym i górnictwym [Szewczak 2022]. W dalszym ciągu jest on aktualny i należy go wzmocnić, albowiem jest to ogromna szansa na stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania surowcami w Polsce. Bez wątpienia proponowane rozwiązania prawne muszą być rozszerzone o kwestie relacji pomiędzy administracją rządową i samorządową. W szczególności jako postulat *de lege ferenda* można wskazać konieczność wzmocnienia roli samorządu województwa, w tym marszałka województwa, w procesie dotyczącym surowców krytycznych.

Wydaje się, że kluczowym zadaniem będzie stworzenie odpowiedniego instrumentarium prawnego, w obszarze wykonawczym. Brak kluczowych rozwiązań prawnych może doprowadzić do stagnacji prawnej w zakresie realizowania polityki surowcowej i braku jej efektywności. Istotnym elementem dalszego rozwoju sektora bezpieczeństwa surowcowego, w tym surowców krytycznych będzie jego wkomponowanie w proces zrównoważonego rozwoju regionalnego, dzięki czemu proces rozwoju będzie procesem odpowiedzialnym, mającym realny wpływ na politykę rozwoju kraju.

PIŚMIENNICTWO

- Baldasarre, Brian, i Samuel Carrara. 2025. „Critical raw materials, circular economy, sustainable development: EU policy reflections for future research and innovation.” *Resources, Conservation & Recycling* 215. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2024.108060>
- Haneklaus, Nils. 2025. „Dependencies of the European Union and the world on Russian nuclear fuel cycle services, and how to reduce them.” *Energy Strategy Reviews* 62. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2025.101923>
- Szewczak, Marcin. 2022. „Prawne aspekty wdrażania polityki surowcowej Polski w system zrównoważonego rozwoju regionalnego.” *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* XVII, 19 (2):223-38. <https://doi.org/10.32084/bsawp.4922>
- Tröster, Bernhard, Simela Papatheophilou, i Karin Küblböck. 2024. „In search of critical raw materials: What will the EU Critical Raw Materials Act achieve? An analysis of legal and factual implications of the CRMA.” *Research Report, No. 18/2024*, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna. <https://doi.org/10.60637/2024-rr18>