

**PRAWNE ASPEKTY WDRAŻANIA POLITYKI
SUROWCOWEJ POLSKI W SYSTEM
ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU REGIONALNEGO**

**LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTING POLAND'S RAW
MATERIALS POLICY IN A SYSTEM OF SUSTAINABLE
REGIONAL DEVELOPMENT**

Dr hab. Marcin Szewczak, prof. KUL

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

Abstrakt

Artykuł poświęcony został prawnym aspektom wdrażania polityki surowcowej Polski w system zrównoważonego rozwoju regionalnego. Autor, uwzględniając dorobek prawa administracyjnego i prawa Unii Europejskiej, wskazuje na nowe zagadnienie prawne znajdujące się na etapie wdrażania w system zrównoważonego rozwoju regionalnego. Realizując cel badawczy Autor dokonuje analizy prawnych aspektów wdrażania polityki surowcowej Polski w system zrównoważonego rozwoju regionalnego. W wyniku przeprowadzonej analizy Autor doszedł do wniosku, że prawne podstawy polityki surowcowej państwa, związane z jej wdrażaniem i realizacją, powinny mieć swoją podstawę prawną w prawie geologicznym i górniczym a także w ustrojowych ustawach samorządowych.

Słowa kluczowe: polityka surowcowa, zrównoważony rozwój regionalny, prawo geologiczne i górnicze

Abstract

The article is devoted to the legal aspects of implementing Poland's raw materials policy into a system of sustainable regional development. Taking into account the body of administrative law and European Union law, the author points to a new legal issue, which is at the stage of implementation in the system of sustainable regional development. In pursuing the research objective, the Author analyses the legal aspects of the implementation of Poland's raw materials

policy in the system of sustainable regional development. As a result of the analysis, the Author concluded that the legal basis of the state's raw materials policy, related to its implementation and execution, should have its legal basis in the geological and mining law and also in the local government acts.

Keywords: raw materials policy, sustainable regional development, geological and mining law

Prawne podstawy regulujące wdrażanie polityki surowcowej Polski w system zrównoważonego rozwoju regionalnego wynikają zarówno z regulacji prawnych Unii Europejskiej, ale również z regulacji krajowych w polskim systemie prawa. Regulacje unijne odnoszą się do konieczności wdrażania elementów związanych z nową strategią Unii Europejskiej określanej jako Europejski Zielony Ład, ale również konieczności dostosowania obowiązujących przepisów prawa w związku z rozpoczynającym się nowym okresem programowania Unii Europejskiej. Regulacje prawa krajowego związane są również z koniecznością realizacji działań z zakresu bezpieczeństwa energetycznego państwa. Z uwagi jednak na stosunkowo krótki okres obowiązywania Polityki surowcowej w Polsce, nie zostały doprecyzowane wszystkie mechanizmy prawne pozwalające na pełne inkorporowanie polityki do systemu zrównoważonego rozwoju regionalnego.

Problematyka prawnych aspektów dotyczących wdrażania polityki surowcowej Polski 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 górniczo-geologicznych [Szamałek 2018; Ciechanowska 2018; Kamprowski 2021]. Wynika to z faktu, że przez wiele lat Polska nie posiadała opracowanej polityki surowcowej, która mogłaby być determinantem działań administracji publicznej oraz stać się przedmiotem opracowań i analiz ze strony doktryny prawnej.

Badania przeprowadzone w niniejszym artykule uwzględniają w części teoretycznej analizę administracyjnych regulacji niezbędnych dla tworzenia polityki surowcowej państwa. W części analitycznej analizie prawnej poddane zostaną przepisy prawa związane z procesami wdrażania polityki surowcowej państwa przez podmioty publiczne, w szczególności podmioty z sektora górniczego i geologicznego.

Celem artykułu jest dokonanie analizy prawnych aspektów wdrażania polityki surowcowej Polski w system zrównoważonego rozwoju regionalnego. Hipotezą badawczą jest stwierdzenie, że prawne regulacje wdrażania systemu polityki surowcowej muszą być unormowane dla całego sektora administracji publicznej (w tym administracji geologicznej) oraz przede wszystkim uwzględniać specyfikę niektórych sektorów życia gospodarczego wynikającą z przepisów szczegółowych. W szczególności ich wdrożenie musi być zgodne z założeniami koncepcji zrównoważonego rozwoju regionalnego, obejmującej zarówno administrację rządową, jak i samorządową. Analiza zaproponowanej płaszczyzny badawczej przeprowadzona została z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej, metody monograficznej oraz w niewielkim stopniu metody historycznej.

1. Prawne podstawy wdrożenia polityki surowcowej Polski

Kluczowym instrumentem zarządzania polityką rozwoju w Polsce realizowaną przez administrację publiczną jest *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*¹. Dokument ten zawiera definicję pojęcia rozwoju odpowiedzialnego. Wskazano, że jest to „rozwój w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. Rozwój odpowiedzialny jest warunkowany odpowiednim kształtowaniem relacji między konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Odnosi się więc zarówno do kwestii gospodarczych, społecznych, środowiskowych, terytorialnych, jak i instytucjonalnych. Jest to rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej. Odnosi się do wzrostu gospodarczego opartego na solidnych fundamentach, jakimi są przedsiębiorczość, pracowitość, zasoby i umiejętności Polaków. Odpowiedzialny rozwój to również wielowymiarowa solidarność społeczna, której celem jest troska o dobro wspólne – solidarność między pokoleniami teraźniejszymi i przyszłymi, między poszczególnymi regionami, miastami i obszarami wiejskimi” [Szewczak i Szewczak 2020, 49]. Powyżej skonstruowana definicja jest jednym z fundamentów

¹ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, M.P. z 2017 r., poz. 260.

tworzenia zrównoważonego rozwoju regionalnego, który wpisuje się w pojęcie administracji 4.0, która „zakłada istnienie inteligentnych, odpowiedzialnych systemów sieciowych, wertykalnie połączonych z innymi procesami wewnątrz administracji i horyzontalnie związanych z sieciami zewnętrznymi, tworzącymi określoną wartość, które mogą być zarządzane na każdym etapie funkcjonowania przez podmiot koordynujący z wykorzystaniem inteligentnych rozwiązań cyfrowych” [tamże, 188]. Zarówno kwestia związana z odpowiedzialnym rozwojem, jak i funkcjonowaniem administracji 4.0 nierozdzielnie związane jest z kształtowaniem i egzekwowaniem przepisów określających politykę surowcową. Po pierwsze, polityka surowcowa wpisuje się w realizowanie przez administrację publiczną odpowiedzialnego rozwoju, po drugie, administracja 4.0 wykorzystująca wewnętrzne i zewnętrzne systemy sieciowe stanowi nowe oblicze administracji publicznej, która wskazuje kierunki rozwoju.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju definiuje politykę surowcową jako „projekt dotyczący budowy sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i gospodarowania wszystkimi rodzajami kopalin i surowców mineralnych w całym łańcuchu wartości oraz posiadanymi przez Polskę ich zasobami, a także adekwatnych – związanych z tym – zmian prawnych i instytucjonalnych. Zgodnie z założeniami strategii polityka surowcowa państwa wspiera także przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym”². Należy stwierdzić, że działania podejmowane na rzecz stworzenia zintegrowanego systemu zrównoważonego rozwoju regionalnego związane są z tworzeniem systemu wdrażania polityki surowcowej. Polityka surowcowa nie jest zagadnieniem prostym do dokonania analizy, jednocześnie opracowanie takiego dokumentu wymagało specyficznego podejścia, z uwagi na interdyscyplinarny charakter gospodarki surowcowej [Ciechanowska 2018, 959]. Sytuacja prawna, w której definicja polityki surowcowej została umieszczona w dokumencie strategicznym o zasięgu krajowym wskazuje, że ustawodawca zdawał sobie sprawę z należytego potencjału przedmiotowego polityki, a również ukierunkował działania związane z wkomponowaniem polityki surowcowej państwa w system zrównoważonego rozwoju regionalnego.

² Tamże, s. 5.

Dokument strategiczny, jakim jest *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* stworzył jedynie możliwość dalszych prac nad stworzeniem polityki surowcowej. Jej podstawy prawne wynikają na gruncie prawa krajowego z przepisów ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*³. Zgodnie z przepisami u.z.p.p.r. mamy wprowadzone pojęcie polityki publicznej (rozdział 3b), który dookreśla okres obowiązywania polityki, jej elementy oraz opracowanie i przyjęcie.

Z punktu widzenia okresu, na jaki tworzona jest polityka, ustawodawca określił, że polityka publiczna obejmuje okres niewykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju. Może obejmować okres wykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju w przypadku, gdy wynika to ze zobowiązań międzynarodowych. Zaś w przypadku, gdy polityka publiczna obejmuje okres wykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju, w polityce tej wydziela się okres odpowiadający okresowi obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju (art. 21d u.z.p.p.r.). Bez wątplenia należy wskazać, że okres, który został założony w uchwalonej polityce surowcowej państwa wykracza poza średniookresową politykę rozwoju kraju, z uwagi na dwa czynniki – zobowiązania międzynarodowe (wdrażanie strategii Unii Europejskiej) oraz kwestie związane z zachowaniem bezpieczeństwa surowcowego.

Ustawodawca dookreślił, z jakich elementów powinna składać się polityka publiczna, a mianowicie – a) wnioski z diagnozy przygotowanej na potrzeby tej polityki, w odniesieniu do dziedziny lub obszaru, którego dotyczy ta polityka; b) cele strategiczne w zakresie tej polityki, z uwzględnieniem średniookresowej strategii rozwoju kraju, c) kierunki interwencji w zakresie tej polityki, z uwzględnieniem średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz zasady realizacji tej polityki (art. 21e u.z.p.p.r.). W przypadku omawianej polityki surowcowej wszystkie te elementy zostały zachowane, dzięki czemu polityka surowcowa stała się pełnoprawnym dokumentem z obszaru polityki publicznej.

W ustawie odnajdujemy również określony proces związany z tworzeniem polityki publicznej. Zgodnie z przepisami właściwy kompetencyjnie

³ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. z 2021 r., poz. 1057 [dalej: u.z.p.p.r.].

minister opracowuje politykę publiczną w uzgodnieniu z członkami Rady Ministrów. W dalszej części projekt polityki publicznej podlega zaopiniowaniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie zgodności z celami średniookresowej strategii rozwoju kraju. Wskazany minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wydaje powyższą opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu polityki publicznej. W ostatniej fazie tworzenia polityka publiczna jest przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały (art. 21f u.z.p.p.r.). Wydaje się, że z uwagi na zasięg polityki (krajowy) i zakres przedmiotowy (strategiczny dla Państwa) słusznym jest tworzenie i wprowadzanie polityki surowcowej z poziomu administracji rządowej. Warto jednak rozważyć uzupełnienie procesu związanego z tworzeniem polityki publicznej, a w szczególności polityki surowcowej, o proces współdziałania z samorządami województw. Kwestia ta wynika z faktu, że poszczególne samorzady województw tworzą swoje własne polityki rozwoju w odniesieniu do regionów i powinny uwzględniać w nich kwestie związane z polityką surowcową w celu pełnego opracowania strategii rozwoju województwa.

Wskazane powyżej przepisy prawne dookreślające proces tworzenia polityki publicznej w sposób klarowny, który pozwala na tworzenie nowych dokumentów o charakterze strategicznym, którego przykładem jest polityka surowcowa państwa.

Stworzenie podstaw prawnych pod funkcjonowanie polityki surowcowej stało się również jednym z działań Unii Europejskiej. W 2020 r. przyjęty został Komunikat odnoszący się do bezpieczeństwa surowcowego⁴. Zgodnie z Komunikatem „dostęp do zasobów jest strategiczną kwestią bezpieczeństwa z punktu widzenia europejskiej ambicji zrealizowania Zielonego Ładu. W nowej strategii przemysłowej dla Europy proponuje się wzmocnienie otwartej strategicznej autonomii Europy, ostrzegając, że transformacja Europy prowadząca do neutralności klimatycznej może zastąpić obecną zależność od paliw kopalnych zależnością od surowców, z których dużą część Europa pozyskuje za granicą i w przypadku których obserwuje się

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Odporność w zakresie surowców krytycznych – wytyczanie drogi do większego bezpieczeństwa i bardziej zrównoważonego rozwoju, Bruksela, 03.09.2020 r., COM (2020) 474 final.

nasilenie globalnej konkurencji. Otwarta strategiczna autonomia Unii Europejskiej w tych sektorach będzie zatem musiała nadal być oparta na zróżnicowanym i niezakłóconym dostępie do światowych rynków surowców”⁵. Z powyżej przywołanej informacji możemy wywnioskować, że działania podejmowane przez Unię Europejską związane są z zapewnieniem bezpieczeństwa surowcowego dla Europy (nie poddaję w tym miejscu pod rozważania aktualnej sytuacji wynikającej z toczącej się wojny w Ukrainie i braku solidarności instytucji europejskich wobec energetycznego zabezpieczenia Unii Europejskiej). Przez bezpieczeństwo surowcowe należy rozumieć bezpieczeństwo finansowe, energetyczne oraz żywnościowe [Kamrowski 2021, 26]. Dbanie o bezpieczeństwo surowcowe z punktu widzenia Unii Europejskiej z pewnością musi być od nowa rozważone pod kątem przyszłej strategii Unii Europejskiej w obliczu aktualnej sytuacji geopolitycznej. Warto wskazać, że uchwalenie polityki surowcowej państwa i jej wprowadzenie w system zrównoważonego rozwoju regionalnego na pewno jest jednym z głównych odpowiedzi na wskazywane wcześniej w literaturze wyzwania co do racjonalnego gospodarowania surowcami mineralnymi w Polsce [Szamałek 2018, 195]. Zbyt długo Polska jako państwo pozostawała bez czytelnych kierunków działania w obszarze polityki surowcowej, co wprowadzało niejednokrotnie pasywne działania ze strony administracji publicznej, które ujawniły się w obliczu konieczności wdrażania zasad transformacji energetycznej.

2. Polityka surowcowa Polski – cele i kierunki rozwoju

W odniesieniu do przedstawionych podstaw prawnych ukazujących możliwość tworzenia polityk publicznych, w obszarze bezpieczeństwa surowcowego Polski mamy do czynienia z uchwaleniem polityki surowcowej państwa. W pierwszej kolejności należy dokonać analizy obszaru przedmiotowego polityki. Na podstawie przeprowadzonych analiz w zakresie znaczenia poszczególnych surowców mineralnych dla gospodarki krajowej wyznaczone zostały dwa zbiory surowców strategicznych i krytycznych. Surowce strategiczne – dzielą się na dwie „podgrupy: a) surowce strategiczne o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania

⁵ Tamże, s. 2.

gospodarki i zaspokojenia potrzeb bytowych społeczeństwa – surowce, których trwała podaż musi być zapewniona – zarówno takie, których krajowa baza zasobowa jest duża i które dzięki jej wykorzystaniu są podstawą działania przemysłu, jak i ważne surowce deficytowe; b) surowce strategiczne o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego i innowacyjnych technologii – surowce, które nie są w sposób wystarczający (min. 90%) pozyskiwane ze źródeł krajowych lub których możliwości trwałego pozyskania z tych źródeł są ograniczone lub zagrożone, oraz inne surowce niepozyskiwane w kraju (deficytowe) niezbędne dla obronności kraju i bezpieczeństwa narodowego oraz rozwoju innowacyjnych technologii”⁶. Z kolei przez surowce krytyczne należy rozumieć „takie surowce strategiczne, których możliwości pozyskania zarówno ze źródeł pierwotnych, jak i wtórnych są obciążone albo dużym ryzykiem albo istnieją bardzo duże trudności ich pozyskania, a możliwości ich substytucji są niewielkie. Są to w szczególności surowce znajdujące się na liście surowców krytycznych dla Unii Europejskiej, ale także takie surowce, które mimo występowania w dużej ilości są niemożliwe do pozyskania np. z powodu uwarunkowań planistycznych, protestów społecznych”⁷. Wskazane powyżej podziały pozwolą na zobrazowanie podmiotowego zakresu polityki surowcowej.

Dokonując analizy dokumentu jakim jest Polityka Surowcowa Polski należy rozpocząć od analizy określonych w dokumencie celów, zarówno głównego, jak i szczegółowych. Zgodnie z przyjętym dokumentem „celem głównym Polityki Surowcowej Państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego kraju poprzez zagwarantowanie dostępu do niezbędnych surowców (krajowych oraz importowanych) zarówno obecnie, jak i w perspektywie wieloletniej, uwzględniającej zmieniające się potrzeby przyszłych pokoleń. Dostęp do surowców powinien zabezpieczać wieloletnie potrzeby gospodarcze kraju, wynikające z przyjętych priorytetów rozwoju gospodarczego, zapewniając wysoki komfort życia obywateli”⁸. Kwestia dotycząca bezpieczeństwa surowcowego w obliczu wojny w Ukrainie stała się kluczowym kierunkiem prac rozwojowych rządu polskiego, ale również stanowi

⁶ Uchwała nr 39 Rady Ministrów z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Surowcowej Państwa”, M.P. 2022 r. poz. 371 [dalej: Polityka Surowcowa Państwa], s. 15.

⁷ Tamże, s. 16.

⁸ Tamże, s. 20.

globalne wyzwanie. Wydaje się, że termin uchwalenia polityki surowcowej państwa był ostatnim, który pozwalał na szybkie dostosowanie przepisów do koncepcji bezpieczeństwa surowcowego państwa. Z drugiej strony okres wojny w Ukrainie spowodował częściowe przerwanie działań rozwijających system bezpieczeństwa surowcowego w regionach. Wskazać należy, że powyższy cel odnosi się do dwóch istotnych kwestii, a mianowicie zasięgu czasowego – 2050 r., a także dostępu do surowców zarówno krajowych, jak i importowanych. Zakres czasowy w perspektywie 2050 r. wydaje się stosunkowo odległym, jeżeli patrzeć z punktu widzenia legislacyjnego. Jednakże odległy termin niesie ze sobą ryzyko odkładania pewnych koniecznych zmian na okres późniejszy, co nie musi przynieść zakładanych rezultatów. Zakres przedmiotowy wskazujący na kierunek pozyskiwania surowców wskazuje z jednej strony na pilną konieczność weryfikacji krajowych zasobów i odpowiedzialności administracji publicznej w tym zakresie, z drugiej zaś na konieczność realizacji importu, a więc ustalenia kierunków strategicznej współpracy w Europie i na świecie.

Osiągnięcie celu głównego niezbędne będzie przez realizację celów szczegółowych. Pierwszym celem szczegółowym jest zapewnienie dostępu do surowców ze złóż kopalin. Działanie to realizowane będzie poprzez „określenie surowców strategicznych i krytycznych dla polskiej gospodarki, ocenę krajowego potencjału w zakresie pokrycia obecnych i przyszłych potrzeb surowcowych, analizę złóż, których eksploatacji zaniechano wraz z oceną możliwości ich reeksploatacji oraz analizę potencjału surowcowego obszarów perspektywicznego występowania złóż kopalin oraz wód termalnych wraz z wyznaczaniem nowych obszarów perspektywicznych i prognostycznych”⁹. Zakres działań zmierzających do realizacji powyższego celu zorientowany jest na przeprowadzenie gruntownej analizy potencjału surowcowego wraz z określeniem przyszłych kierunków rozwoju, co jest zadaniem niezwykle istotnym zwłaszcza w kwestii rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów.

Drugi cel szczegółowy określony został jako poszukiwanie, rozpoznawanie oraz dokumentowanie złóż kopalin. Cel ten realizowany będzie poprzez funkcjonowanie państwowej służby geologicznej, do których zadań należało będzie „opracowywanie planu dokumentowania złóż kopalin,

⁹ Tamże.

dokonywanie analizy możliwości wykorzystania złóż kopalin udokumentowanych, w stosunku do których zaniechano eksploatacji, a które mają potencjał i mogą być ponownie zagospodarowane przy zastosowaniu obecnych technologii górniczych, a także podejmowanie działań w zakresie rozpoznawania budowy geologicznej, wykorzystując prowadzone powszechnie w kraju inwestycje budowlane, głównie liniowe. Działania takie pozwolą uzyskać informację w zakresie budowy geologicznej przy znaczącym ograniczeniu ponoszonych kosztów na prace i roboty geologiczne¹⁰. Dodatkowym obszarem do realizacji niniejszego celu będą działania podejmowane w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz dokumentowania złóż wód termalnych w szczególności w oparciu o dokumenty strategiczne przygotowane w tym zakresie¹¹. Państwowa służba geologiczna realizując powyższe działania powinna w sposób bezpośredni współpracować z administracją samorządową, w szczególności wspierając jednostki samorządowe w zapewnianiu bezpieczeństwa energetycznego dla swoich mieszkańców.

Trzeci cel szczegółowy zorientowany jest na zapewnienie sprzyjających warunków prawnych dla obecnych i przyszłych inwestorów oraz rozwój i unowocześnienie branży geologiczno-górniczej. Autorzy polityki surowcowej państwa wskazali przede wszystkim na następujące obszary niezbędne do realizacji ww. celu: „uproszczenie procedur administracyjnych związanych z udzielaniem koncesji, wprowadzenie kategorii złóż kopalin strategicznych, które ze względu na swoje znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwo kraju podlegają szczególnej ochronie prawnej oraz dążenie do uproszczenia wprowadzania złóż o znaczeniu strategicznym do dokumentów planistycznych, uwzględniając dopuszczenie jednoczesnej zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹². Powyższe działania stanowią kompendium, które powinny być zastosowane zarówno w przepisach *Prawa geologicznego i górniczego*¹³, ale również w przepisach

¹⁰ Tamże, s. 23-24.

¹¹ Program „Udostępnianie wód termalnych w Polsce przygotowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” oraz wieloletni Program Rozwoju Wykorzystania Zasobów Geotermalnych w Polsce – Mapa drogowa.

¹² Polityka Surowcowa Państwa, s. 24-25.

¹³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - *Prawo geologiczne i górnicze*, Dz. U. 2022 r. poz. 1072 [dalej: p.g.g.].

prawa kształtującego zagadnienia planowania przestrzennego, jak również roli administracji samorządowej w tworzeniu i modyfikowaniu tych planów.

Kolejny czwarty cel szczegółowy to podejmowanie działań na rzecz ochrony złóż kopalin. Kluczowymi działaniami zmierzającymi do realizacji ww. celu są: „odpowiednie i skuteczne działanie wszystkich organów administracji odpowiedzialnych za proces planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz organów administracji geologicznej, kierunek działań określonych w Polityce Surowcowej Państwa w zakresie ochrony złóż kopalin musi być zbieżny z innymi dokumentami rządowymi regulującymi kwestie surowców oraz podejmowanie działań w zakresie określenia metodyki kwalifikowania złóż kopalin do złóż o znaczeniu strategicznym i na tej podstawie wytypowania złoża spełniające założone kryteria i również je objąć szczególną ochroną”¹⁴. Określony powyżej cel ma być kluczowym jeżeli chodzi o współdziałanie wszystkich organów administracji publicznej, dlatego też kolejnym krokiem po uchwaleniu Polityki Surowcowej Państwa powinno być stworzenie platformy współpracy z administracją samorządową w celu ujednoczenia kierunków działań.

Następny cel szczegółowy odnosi się do współpracy międzynarodowej w zakresie zabezpieczenia dostępu do surowców. Z uwagi na fakt, że Polska jest dużym importerem surowców, Rząd sugeruje podejmowanie działań na obszarze międzynarodowym wzmacniających bezpieczeństwo surowcowe kraju m.in. przez „tworzenie właściwych ram współpracy oraz tworzenie partnerstwa surowcowego przede wszystkim z krajami będącymi w posiadaniu tych surowców, usprawnienie przepływu informacji między polskim przemysłem a resortami odpowiedzialnymi nie tylko za kwestie gospodarcze, ale również surowcowe, utworzenie platformy wymiany informacji oraz ścisłej współpracy międzyresortowej w zakresie działań o podejmowanych na arenie międzynarodowej poprzez poszczególne resorty w kwestii zabezpieczenia swobodnego dostępu do surowców; wzmacniania współpracy i integracji działań z innymi zagranicznymi jednostkami realizującymi zadania z zakresu geologii”¹⁵. Realizacja powyższego celu uzależniona będzie od dwóch kwestii: aktywności polskiej administracji publicz-

¹⁴ Polityka Surowcowa Państwa, s. 28-29.

¹⁵ Tamże, s. 30-31.

nej na arenie międzynarodowej oraz solidarności państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego.

Szósty cel szczegółowy zorientowany jest na pozyskiwanie surowców ze złóż antropogenicznych oraz wspieranie rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym. W celu realizacji powyższego celu konieczne będą działania z zakresu „inventaryzacji składowisk odpadów wydobywczych oraz ocena potencjalnych możliwości ich wykorzystania prowadzona przez państwową służbę geologiczną; budowę bazy wiedzy o źródłach surowców z odpadów, z odpowiednią ich klasyfikacją oraz wskazaniem kierunków ich wykorzystania oraz działania na rzecz rozwoju odzysku surowców z odpadów (w szczególności surowców strategicznych i krytycznych), w tym rozwoju technologii przetwórstwa takich odpadów”¹⁶. Działania dotyczące stworzenia gospodarki o obiegu zamkniętym powinny być realizowane przy wsparciu wykwalifikowanych podmiotów administracji publicznej oraz sektora prywatnego.

Następny cel szczegółowy zorientowany jest na zapewnienie spójności strategii realizowanych przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz spółki realizujące misję publiczną z działaniami Głównego Geologa Kraju pełniącego funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa. Przed wszystkim głównym działaniem dla realizacji powyższego celu będzie „określenie wspólnych działań Głównego Geologa Kraju pełniącego funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa oraz jednostki pełniącej funkcję państwowej służby geologicznej w zakresie realizacji strategii realizowanych przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz spółki realizujące misję publiczną – projekt strategiczny”¹⁷. Warto podkreślić w tym miejscu, że koordynacja powyższych działań musi opierać się na zwiększeniu uprawnień dla Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa, być może poprzez zdecentralizowanie jego działań poprzez stworzenie regionalnych pełnomocników, którzy odpowiedzialiby za koordynowanie wdrażania polityki surowcowej na poziomie regionów.

Ostatni cel szczegółowy sformułowany w Polityce Surowcowej Państwa odnosi się do upowszechniania wiedzy. Zostanie on osiągnięty poprzez

¹⁶ Tamże, s. 33-34.

¹⁷ Tamże, s. 35.

„upowszechnianie i promowanie wiedzy w zakresie geologii i górnictwa w celu budowania świadomości społeczeństwa w ramach działań przewidzianych do realizacji w polityce surowcowej”¹⁸. Jest to działanie, które wpisuje się w zagadnienie edukacji ekologicznej mającej rozwinąć proces rozumienia zasad kształtujących zrównoważony rozwój regionalny. Warto, aby w tym obszarze również rozwinął się proces współdziałania nie tylko administracji rządowej i samorządowej, ale przede wszystkim sektora organizacji pozarządowych.

Wszystkie powyżej przeanalizowane cele szczegółowe doprowadzić mają do efektywnej realizacji polityki surowcowej. Warto podkreślić, że przeprowadzona analiza ukazuje dwa istotne obszary prawne do weryfikacji – współdziałanie organów administracji publicznej oraz wyzwania stojące przed administracją geologiczną.

Patrząc z punktu widzenia współdziałania organów administracji publicznej, a więc zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej, należy stwierdzić, że przyjęta Polityka Surowcowa Państwa zawiera przede wszystkim zadania i kierunki działań dla administracji rządowej. I bezsprzecznie jest to kierunek słuszny, który sprawia, że kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego państwa muszą podlegać bezpośredniemu nadzorowi ze strony Rządu. Należy jednak pamiętać, że szeroko rozumiana administracja geologiczna i górnicza wykonywana jest „zarówno przez administrację rządową jak i samorządową, chociaż ta ostatnia wykonuje ją w ramach realizacji zadań zleconych (w przypadku starostów i marszałków województw)” [Wojtulek, Kocowski, i Małęcki 2020, 151]. Prawne uregulowania funkcjonowania administracji geologicznej formułuje p.g.g. Organami administracji geologicznej są: minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw oraz starostowie, zaś zadania administracji geologicznej wykonuje: minister właściwy do spraw środowiska – przy pomocy Głównego Geologa Kraju, będącego sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra, marszałek województwa – przy pomocy geologa wojewódzkiego oraz starosta – przy pomocy geologa powiatowego (art. 156 ust. 1-2 p.g.g.). Ustawodawca określił więc podział kompetencji i obowiązków, prawdopodobnie kierując się zasadą efektywności, albowiem administracja samorządowa

¹⁸ Tamże, s. 36.

funkcjonuje bliżej obywateli i może znacznie szybciej reagować na sytuacje kryzysowe. Warto tworząc system zarządzania i realizowania Polityki Surowcową Państwa zaangażować do współdziałania administrację samorządową. Wydaje się, że jest to warunek konieczny, albowiem z punktu widzenia tworzenia dokumentów strategicznych zarówno województwo, jak i powiat powinny wprowadzić zagadnienia dotyczące polityki surowcowej do tworzonych przez siebie dokumentów strategicznych.

Z kolei administracja geologiczna, której jednym z istotnych elementów w zakresie polityki surowcowej jest bez wątpienia jest Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy¹⁹ zobligowana jest do ciągłego współdziałania na rzecz realizacji określonych ustawodawstwem zakresu praw i obowiązków. Przedmiotowy zakres działania Instytutu jest bardzo szeroki, ponieważ obejmuje w szczególności: a) opracowywanie nowych metod badawczych z zakresu geologii i górnictwa; b) realizację prac w zakresie geologii i górnictwa, w tym poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin; c) wspieranie ministra nadzorującego Instytut w analizowaniu, opiniowaniu i przygotowywaniu projektów aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących w szczególności Instytutu, geologii, surowców oraz dziedzin powiązanych; d) realizację polityki państwa w zakresie geologii, w tym zasobów surowcowych, hydrogeologii i geologii inżynierskiej, w szczególności na potrzeby gospodarki zasobami naturalnymi, gospodarki wodnej, bezpieczeństwa surowcowego, bezpieczeństwa energetycznego, ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej i budownictwa (§ 3 pkt. 1-2 Decyzji nr 1). Z tego punktu widzenia należy stwierdzić, że funkcjonowanie Instytutu na pewno znacząco wzmacnia funkcjonowanie administracji geologicznej, aczkolwiek wydaje się, że prawidłowa i efektywna realizacja Polityki Surowcowej Państwa powinna obejmować ściśle współdziałanie administracji rządowej z samorządową, również m.in. poprzez rozwijanie regionalnych struktur administracji geologicznej. Rozbudowanie struktury Instytutu poprzez powołanie regionalnych oddziałów, które blisko współpracowałyby z regionalnymi pełnomocnikami ds. Polityki Surowcowej

¹⁹ Decyzja nr 1 Ministra Środowiska z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu, Dz. Urz. MŚ 2018/8 [dalej: Decyzja nr 1].

Państwa z punktu widzenia podmiotowego zapewne usprawniłyby proces wdrażania teŝe polityki.

Podsumowując naleŝy stwierdzić, ŝe wdraŝanie Polityki Surowcowej Państwa musi odbywać się jako proces wspólny, łączący zadania i kompetencje administracji rządowej i samorządowej, tak aby została ona wkomponowana w zintegrowany system zrównowaŝonego rozwoju regionalnego.

Zakończenie

Uchwalenie i rozpoczęcie procesu wdraŝania Polityki Surowcowej Państwa wskazuje na konieczność przygotowania odpowiednich przepisów prawnych, które doprowadziłyby do nowelizacji aktów normatywnych kształtujących zagadnienie bezpieczeŝstwa surowcowego państwa. Przede wszystkim głównym argumentem za koniecznością przeprowadzenia zmian prawnych jest wprowadzenie obowiązku aktualizacji dokumentów strategicznych na poziomie marszałków województwa i starostów w odniesieniu do polityki surowcowej. Wynika to z jednej strony z roli jaką pełnią te podmioty funkcjonujące w systemie administracji geologicznej i górniczej, z drugiej zaś z roli jaką pełnią na podstawie przepisów u.z.p.p.r., zgodnie z którą sã podmiotami, które odpowiadają za tworzenie polityki rozwoju. Wskazane dwa czynniki, nierozzerwalnie powinny doprowadzić do wzmocnienia prawnego tych dwóch podmiotów administracji geologicznej i górniczej.

Postulatem *de lege ferenda* jest prawne uregulowanie funkcjonowania systemu zarządzania Polityką Surowcową Państwa w p.g.g. Skutkiem wprowadzenia powyŝszego przepisu byłoby usystematyzowanie procedur związanych z realizowaniem Polityki Surowcowej Państwa przez administrację geologiczną i górniczą. Uregulowanie powyŝszych kwestii powinno być nierozzerwalnie związane z wprowadzeniem nowych rozwiązań prawnych takich, jak m.in. stworzenie funkcji regionalnych pełnomocników ds. polityki surowcowej, dzięki czemu nastąpiłoby usprawnienie realizowania zagadnień z zakresu polityki surowcowej pomiędzy administracją rządową a samorządową.

Podsumowując naleŝy stwierdzić, ŝe przemiany strukturalne administracji geologicznej i górniczej, wynikające z konieczności wdraŝania Polityki Surowcowej Państwa, w związku z wyzwaniem z zakresu transformacji

energetycznej wymagają szczególnej dbałości o funkcjonowanie tego sektora w zgodności z przepisami prawa. Wydaje się, że kluczowym zadaniem będzie stworzenie odpowiedniego instrumentarium prawnego, zarówno w obszarze ustawodawczym, jak i wykonawczym. Brak kluczowych rozwiązań prawnych w tych obszarach może doprowadzić do stagnacji prawnej w zakresie realizowania polityki surowcowej i braku jej efektywności. Istotnym elementem dalszego rozwoju sektora bezpieczeństwa surowcowego będzie jego wkomponowanie w proces zrównoważonego rozwoju regionalnego, dzięki czemu proces rozwoju będzie procesem odpowiedzialnym, mającym realny wpływ na politykę rozwoju kraju.

PIŚMIENNICTWO

- Ciechanowska, Maria. 2018. „Polityka surowcowa kraju podstawą racjonalnej gospodarki zasobami kopalini.” *Nafta-Gaz* LXXIV, nr 12:958-63.
- Kamprowski, Rafał. 2021. „Polityka surowcowa w wymiarze metali ziem rzadkich. Rwanda – studium przypadku.” *Polityka i Społeczeństwo* 19, nr 1:25-38.
- Szamałek, Krzysztof. 2018. „Ewolucja polityki surowcowej w Polsce w latach 1935-2018.” *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 106:181-96.
- Szewczak, Marcin, i Iwona Szewczak. 2020. *Zrównoważony rozwój regionalny a koncepcja Weberian state 4.0*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Wojtulek, Piotr, Tadeusz Kocowski, i Witold Małecki. 2020. *Prawo geologiczne i górnicze*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.