

Rozdział I. Bezpieczeństwo surowcowe państwa

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

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

inne, przykładowe państwa członkowskie Unii Europejskiej w tym strategicznym i niezwykle wrażliwym obszarze. Uwzględniona została tu także Wielka Brytania, niebędąca już państwem członkowskim Unii Europejskiej, jednak jej polityka surowcowa kształtowała się jeszcze w momencie pozostawania w unijnych strukturach.

§ 1. Definicja i zakres bezpieczeństwa surowcowego państwa

I. Pojęcie bezpieczeństwa

Pojęcie bezpieczeństwa – w różnych odmianach rodzajowych i z dodatkiem rozmaitych określeń zawężających jego zakres – występuje w dzisiejszych czasach właściwie we wszystkich dziedzinach życia. Każdy obecnie żyjący człowiek, niezależnie od poziomu jego wykształcenia, wykonywanej pracy, miejsca zamieszkania czy obszarów zainteresowań, spotyka się wielokrotnie w czasie trwania swojego życia z powyżej wskazanym terminem¹. Biorąc pod uwagę szeroko rozumiany obszar gospodarczy, w który niewątpliwie wpisuje się niniejsza monografia, możemy mówić m.in. o ogólnym bezpieczeństwie gospodarczym państwa lub innej jednostki, bezpieczeństwie obrotu, bezpieczeństwie rynkowym, bezpieczeństwie finansowym, bezpieczeństwie energetycznym, bezpieczeństwie telekomunikacyjnym, bezpieczeństwie infrastrukturalnym, bezpieczeństwie żywności i wielu innych jego odmianach. Sam termin „bezpieczeństwo” jest obecnie tak często i szeroko wykorzystywany, że właściwie w życiu codziennym, podczas zwyczajnej komunikacji, nikt nie zastanawia się już nad jego treścią czy sensem. To szerokie zastosowanie powoduje niestety jednocześnie pewnego rodzaju bałagan znaczeniowy i problemy z klasyfikacją poszczególnych rodzajów lub typów bezpieczeństwa. Nie inaczej będzie z pojęciem „bezpieczeństwo surowcowe”. Na wstępie niniejszej części, zanim przejdziemy do szczegółowej analizy semantycznej, należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że jej celem nie jest przedstawienie kompleksowej analizy pojęcia bezpieczeństwa, wielokrotnie już badanego i prezentowanego zarówno

¹ Słownik frazeologiczny języka polskiego wskazuje co najmniej kilkanaście związków wyrazowych, które są nadal tworzone w związku ze zmieniającymi się realiami społeczno-gospodarczymi.

w ramach ujęcia politologicznego², socjologicznego, jak i prawnego³. Chodzi tu jedynie o pewnego rodzaju umiejscowienie, kwalifikację czy wpisanie „bezpieczeństwa surowcowego” w szerszy kontekst terminologiczny, dla lepszego przedstawienia dalszych argumentów i rozważań w ramach niniejszej pracy. Część ta ma więc wyłącznie charakter pomocniczy w stosunku do całej książki, a podziały tu zaprezentowane w wielu przypadkach nie będą miały charakteru zupełnego czy wyczerpującego.

W potocznym rozumieniu i powszechnym odbiorze termin „bezpieczeństwo” wskazuje, że nie występują w danym miejscu i czasie względem nas żadne zagrożenia, ryzyka bądź groźby. Zgodnie z definicją zamieszczoną w podobnych wariantach w wielu dostępnych na rynku słownikach języka polskiego, a więc zgodnie z leksykalnym znaczeniem omawianego terminu, desygnatem słowa „bezpieczeństwo” będzie pewien idealny stan – „stan niezagrożenia”, pewności, pokoju⁴. W starszych słownikach można znaleźć również znaczenie pierwotne, odnoszące się do słowa „piecza” – wolność od pieczy, troski, obawy, spokojność, pewność, „nieobawa” czy zaufanie⁵. Ta postulowana w omawianym pojęciu sytuacja idealna jest stosunkowo trudna do osiągnięcia i trwałego utrzymania. Bezpieczeństwo to bowiem pewnego rodzaju stan doskonały, do którego powinno się właściwie stale dążyć, w którym nie występują żadne obawy w zakresie obecnego i przyszłego funkcjonowania jednostki, organizacji, państwa, urzędu bądź innego podmiotu lub przedmiotu. Analiza etymologiczna pojęcia bezpieczeństwa, bardzo często dokonywana i podkreślana w rozmaitych dziełach poświęconych tej tematyce, wskazuje na pochodzenie czy powiązanie z łacińskim zwrotem *sine cura*⁶. Słowo *sine* w języku łacińskim jest przymikiem określającym pewien brak i jednocześnie wyrażeniem nawiązującym do słowa lub zwrotu występującego bezpośrednio po nim. Rzeczownik *cura* oznacza natomiast opiekę, troskę, troskliwość, staranie, uwagę czy bacność⁷. Zwrot *sine cura* może być więc przetłumaczony jako „bez opieki” lub „bez troski” czy właściwie w naszym przypadku – „bez koniecz-

² Zob. M. Pietraś, Pojmowanie bezpieczeństwa, jego zakresy i koncepcje zapewniania, w: M. Pietraś, K.A. Wojtaszczyk (red.), Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego, Warszawa 2016, s. 17–40.

³ Zob. M. Domagała, Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne, Lublin 2008, s. 13–26.

⁴ Słowniki języka polskiego PWN, t. 1, A–K, hasło „Bezpieczeństwo”, Warszawa 1999, s. 139.

⁵ M.S.B. Linde, Słownik języka polskiego, t. I, A–F, Lwów 1854.

⁶ *Ibidem*.

⁷ K. Kumaniecki, Słownik łacińsko-polski, Warszawa 1976, s. 137.

ności sprawowania opieki” lub „bez konieczności troszczenia się”. Zwrot *sine cura* na przestrzeni lat ewoluował i dał początek łacińskiemu słowu *securitas*, oznaczającemu właśnie „bezpieczeństwo”, „wolność od trosk”, „spokój umysłu” lub „pewność”⁸. To następnie przekształciło się m.in. w angielski zwrot *security*, którego ze względu na jego powszechne wykorzystanie i zastosowanie również w krajach spoza kręgu anglosaskiego, co do zasady nie trzeba tłumaczyć. Polski źródłosłów, jak już wskazano powyżej, nawiązuje przez słowo „bezpieczny” do pojęcia pieczy⁹. Bezpieczny (bez pieczy) od około XV w. oznacza stan niewymagający właściwie żadnej opieki¹⁰. W doktrynie prawa administracyjnego, wykorzystującej również siatkę pojęciową nauk o bezpieczeństwie, dość powszechnie wskazuje się, że bezpieczeństwo oznacza „okoliczności wolne od strachu czy obawy, stan pewności, spokoju czy zabezpieczenia”¹¹ lub ujmowane jest jako „stan wolności od zagrożeń, strachu czy ataku, a także jako wolność działania, której nie towarzyszy poczucie zagrożenia”¹². W anglojęzycznym słowniku pojęć z zakresu nauk społecznych, mając na uwadze dosłowne znaczenie terminu „bezpieczeństwo”, autorzy przyjmują, że powinno ono być utożsamiane z pewnością (ang. *safety*), korespondującą z brakiem „zagrożenia (ang. *danger*) fizycznego lub ochronę przed nim”¹³. Obecnie, dystansując się trochę od samego słownikowego rozumienia pojęcia bezpieczeństwa i skupiając się na jego socjologiczno-politologicznym znaczeniu, wskazuje się, że bezpieczeństwo jest również swoistym rodzajem stanu świadomości całości społeczeństwa (bezpieczeństwo zbiorowe) lub wchodzących w jego skład poszczególnych jednostek (bezpieczeństwo indywidualne). Stan ten powiązany jest nierozłącznie ze zmundnym procesem polegającym na ciągłym, nieustan-

⁸ J. Sondel, Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków, Kraków 1997, s. 868.

⁹ W. Boryś, Słownik etymologiczny języka polskiego, Warszawa 2005, s. 26.

¹⁰ A. Bańkowski, Etymologiczny słownik języka polskiego, t. 1 A–K, Warszawa 2000, s. 44.

¹¹ M. Domagała, Bezpieczeństwo energetyczne, s. 13; R. Zięba, Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, w: D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997, s. 3.

¹² M. Domagała, Bezpieczeństwo energetyczne, s. 14; J. Stańczyk, Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, Warszawa 1996, s. 16.

¹³ J. Gould, W.L. Kolb (red.), A dictionary of the Social Sciences, London 1964, s. 692; za: R. Zięba, Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, w: D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997, s. 3; za: M. Pawełczyk, Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewniania bezpieczeństwa energetycznego w Polsce, Toruń 2013, s. 29.

nym dążeniu do braku zagrożenia¹⁴ (a więc na dążeniu do wspomnianej wyżej sytuacji idealnej) równocześnie w każdej dziedzinie naszego życia. Warty podkreślenia w tym miejscu pogląd prezentuje też *M. Pietraś*, uważając, że wspomniany proces społeczny (dążenie do braku zagrożenia) podlega ciągłym korektom i przekształceniom. Wraz z dynamicznym rozwojem cywilizacyjnym¹⁵ w społeczeństwie stale pojawiają się nowe potrzeby indywidualne i grupowe oraz zmianie ulega dotychczasowa klasyfikacja priorytetów. Powoduje to konieczność cyklicznego dokonywania pewnego rodzaju przewartościowania, obejmującego również naszą generalną wizję bezpieczeństwa zbiorowego i indywidualnego.

Przytoczone powyżej definicje ogólne są bardzo podobne w swoich założeniach i tłumaczeniach. Jednakże, biorąc pod uwagę częstotliwość występowania oraz różnorodność obszarów tematycznych, w których termin „bezpieczeństwo” pojawia się i jest stale wykorzystywany, definicje te nie mogą być uznane za wyczerpujące i satysfakcjonujące w kontekście interesującego nas przede wszystkim bezpieczeństwa surowcowego. Jak wskazują *J. Stańczyk* oraz *J. Świniarski*¹⁶, uznając w swoich pracach termin „bezpieczeństwo” za pojęcie wieloznacznościowe – jest to termin polisemantyczny, którego nie można w pełni zrozumieć bez szczegółowej i wieloaspektowej analizy czy niejako w oderwaniu od obszaru, którego w danym momencie ma owo pojęcie dotyczyć. Sam termin „bezpieczeństwo” powinien być więc uznany, na wzór terminologii angielskiej, za pewnego rodzaju określenie parasolowe (ang. *umbrella term*), a więc termin obejmujący wiele znaczeń i koncepcji, w których można jednak wskazać tożsamą część czy tzw. wspólny mianownik. Tym w przypadku omawianego bezpieczeństwa, niezależnie od analizowanego precyzyjnego obszaru, będzie właśnie dążenie do idealnego stanu, w którym nie występują żadne zagrożenia.

W szeroko rozumianych naukach o bezpieczeństwie, poddając szczegółowej analizie obszarowej interesujący nas w tym miejscu termin, zwraca się przede wszystkim uwagę na trzy podstawowe wymiary lub aspekty bezpieczeń-

¹⁴ *A.D. Rotfeld*, Bezpieczeństwo Polski a bezpieczeństwo Europy. Narodowa polityka bezpieczeństwa i jej międzynarodowe uwarunkowania, w: *A.D. Rotfeld* (red.), Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski, Warszawa 1996, s. 10.

¹⁵ *M. Pietraś*, Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne, Lublin 2000, s. 16.

¹⁶ *J. Stańczyk*, Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, Warszawa 1996, s. 19; *J. Świniarski*, Filozofia bezpieczeństwa a bezpieczeństwo jako przedmiot nauk szczegółowych, w: Bezpieczeństwo w perspektywie socjologicznej, Warszawa 2001, s. 42.

stwa. Niezależnie od sfery, której ma ono w danym momencie dotyczyć, możemy wyróżnić wymiar podmiotowy, wymiar przestrzenny oraz – kluczowy w niniejszych rozważaniach – wymiar przedmiotowy¹⁷. Pierwszy z wymienionych – aspekt podmiotowy – może być dwojako interpretowany. Z jednej strony dotyczyć on będzie adresatów wszelkich podejmowanych czynności w ramach procesu zapewniania bezpieczeństwa, a więc pewnego konkretnego bytu lub grupy bytów, co do zasady fizycznych lub posiadających wymiar fizyczny – bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo społeczeństwa, bezpieczeństwo konkretnej osoby, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo spółki, bezpieczeństwo gminy – które podlegają ochronie¹⁸. Możemy w tym przypadku mówić o tzw. biernych uczestnikach procesu zapewniania bezpieczeństwa, ponieważ to właśnie im chcemy spróbować zagwarantować ten postulowany stan idealny, w którym nie występują żadne zagrożenia. Druga możliwość interpretacji w ramach opisywanego wymiaru może wskazywać na podmioty szczególnie obowiązane do zapewniania bezpieczeństwa innym bytom. Chodzi tu więc o jednostki, w których zakresie działania znalazło się zadanie dotyczące gwarantowania bezpieczeństwa, a także podejmujące w ramach przyznanych im kompetencji rozmaite czynności, w tym czynności konwencjonalne prawnie istotne. Grupa tych podmiotów ze względu na wspomniane zobowiązanie do działania będzie określana mianem czynnych uczestników procesu zapewniania bezpieczeństwa. Drugi ze wspomnianych wyżej wymiarów to wymiar przestrzenny (określany czasem mianem terytorialnego), pozwalający na wskazanie obszaru, którego bezpieczeństwo ma dotyczyć. Terytorium, a więc też skalę, w jakiej rozpatruje się podejmowanie wszystkich czynności związanych z procesem zapewniania bezpieczeństwa, można podzielić na co najmniej dwa główne szczeble – krajowy i międzynarodowy – oraz na dalsze poziomy. Na szczeblu krajowym możemy wyróżnić bezpieczeństwo lokalne, regionalne, ponadregionalne czy państwowe. Na szczeblu międzynarodowym możemy wskazać przykładowo bezpieczeństwo w obszarze kilku państw lub regionów międzynarodowych, bezpieczeństwo międzynarodowych organizacji kontynentalnych, kontynentu jako całości, kończąc na bezpieczeństwie globalnym. Ostatni ze wspomnianych już wymiarów bezpieczeństwa to wymiar przedmiotowy – w dzisiejszych czasach chyba najtrudniejszy do zdefiniowania. Powodem tego stwierdzenia niewąt-

¹⁷ J. Kukulka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, w: J. Kukulka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Warszawa 1994, s. 32.

¹⁸ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, s. 23.

pliwie jest wielość obszarów i spraw, które mogą tu występować. Wymiar ten pozwala na stworzenie pewnego rodzaju klasyfikacji tematycznej czy nawet grupowanie elementów, które powinny być objęte ochroną w procesie zapewniania bezpieczeństwa. W doktrynie podkreśla się możliwość tworzenia, na podstawie omawianego kryterium przedmiotowego, pewnych rodzajów bezpieczeństwa¹⁹. Określeniu, identyfikacji oraz analizie w każdej grupie podlegają ryzyka, a więc zjawiska mogące powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa, w odpowiedzi na które należy poszukiwać działań zapobiegawczych lub ratunkowych²⁰. Do najważniejszych rodzajów wyodrębnionych na podstawie kryterium przedmiotowego można obecnie zaliczyć m.in.:

- 1) bezpieczeństwo militarne²¹, które na arenie międzynarodowej w przeszłości stawiane było na pierwszym miejscu, jako swoista gwarancja funkcjonowania większości państwowości;
- 2) bezpieczeństwo polityczne, polegające przede wszystkim na zagwarantowaniu różnymi środkami stabilności wewnętrznej i zewnętrznej poszczególnych państw²²;
- 3) bezpieczeństwo ekologiczne, rozumiane jako zapobieganie zagrożeniom dla środowiska naturalnego, mające w wielu przypadkach wymiar międzynarodowy²³, czy w końcu
- 4) bezpieczeństwo ekonomiczne lub inaczej gospodarcze, wskazywane przez wielu badaczy jako najważniejsze w dzisiejszych czasach, bo polegające m.in. na zagwarantowaniu dostępu do kluczowych zasobów naturalnych, nośników energii, rozbudowy infrastruktury, rozwoju przemysłu, stabilności finansowej oraz prowadzeniu badań nad nowymi technologiami²⁴.

Powyżej wskazane przykładowe rodzaje bezpieczeństwa nie stanowią oczywiście podziału zupełnego, jednak jest to podział wystarczający do dalszych rozważań przewidzianych w niniejszej pracy. Kompleksowa klasyfikacja i analiza wszystkich wymiarów, aspektów i rodzajów w ramach pojęcia bezpieczeń-

¹⁹ *Ibidem*, s. 23.

²⁰ *Ibidem*, s. 19.

²¹ *Ibidem*, s. 22.

²² S. Dębski, Ogólne i szczegółowe kryteria bezpieczeństwa państwa, w: S. Dębski, B. Górka-Winter (red.), Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa, Warszawa 2003, s. 37.

²³ J. Kukułka, Ekologiczne czynniki bezpieczeństwa, w: J. Kukułka (red.), Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie, Warszawa 1994, s. 107.

²⁴ P. Naimski, Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa, w: S. Dębski, B. Górka-Winter (red.), Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa, Warszawa 2003, s. 148.

stwa jest właściwie obecnie niemożliwa ze względu na dynamiczny charakter tego terminu. Powoduje to ciągłą ewolucję i rozwój nowych formalnych i nieformalnych kategorii bezpieczeństwa. Tego rodzaju działania w ramach niniejszego opracowania spowodowałyby znaczące odejście od głównego tematu, jakim są prawnoadministracyjne instrumenty powiązane z bezpieczeństwem surowcowym państwa. Należy jednak wskazać, że próby dokonania dokładniejszych analiz i klasyfikacji są często przedmiotem opracowań w ramach publikacji z obszaru nauk o bezpieczeństwie. Warto jednocześnie podkreślić, że również w obszarze nauk prawnych, zwłaszcza przy analizowaniu pojęcia bezpieczeństwa energetycznego, podejmowane są co jakiś czas działania zmierzające do przeprowadzenia dokładniejszego badania i procesu porządkowania²⁵.

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

II. Pojęcie surowca i surowca mineralnego

Nie mamy obecnie w polskim systemie prawnym definicji legalnej pojęcia „surowiec” czy znacznie bardziej przydatnego w ramach niniejszej monografii pojęcia „surowiec mineralny”. W pierwszej kolejności, podobnie jak w przypadku definiowania pojęcia bezpieczeństwa, należy sięgnąć do słownika języka polskiego. Zgodnie ze znaczeniem leksykalnym surowiec to „materiał naturalny pochodzenia zwierzęcego, roślinnego lub mineralnego, służący do wytwarzania jakichś produktów lub energii²⁶”, lub szerzej: „materiał natu-

²⁵ Por. *M. Domagała*, Bezpieczeństwo energetyczne, s. 13–25.

²⁶ Internetowy słownik języka polskiego PWN: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/surowiec.html> (dostęp: 13.3.2021 r.).

ralny pochodzenia zwierzęcego, roślinnego lub mineralnego stanowiący produkt przemysłu wydobywczego, rolnictwa albo leśnictwa, podlegający dalszej przeróbce na półwyroby lub wyroby gotowe”²⁷. Desygnatem terminu „surowiec” będzie więc m.in. materiał pochodzenia mineralnego, określane często mianem surowca mineralnego i na nim autor chciałby się skupić w dalszych rozważaniach w obrębie tej części. W celu lepszej identyfikacji i zrozumienia powyższego pojęcia należy przeanalizować w pierwszej kolejności również literaturę z zakresu nauk geologicznych, dla których jest to jedna z generalnych i podstawowych kategorii badawczych. Pomimo dość częstego wskazywania w wielu opracowaniach naukowych i branżowych, że termin „surowiec mineralny” nie został do tej pory jednoznacznie i wystarczająco zdefiniowany w publikacjach naukowych oraz pracach międzynarodowych i krajowych²⁸, w drodze swoistej ewolucji powstały liczne propozycje wyjaśnień. Często były one przygotowywane na potrzeby konkretnego artykułu lub monografii, próbującej wytłumaczyć kompleksowo inne pojęcia i zjawiska²⁹. Jak wskazywał K. Bohdanowicz, „surowcem mineralnym może być każde ciało pochodzenia nieorganicznego lub organicznego, które w odwiecznym obrocie pierwiastków chemicznych otrzymuje w dostępnej nam części zewnętrznej skorupy ziemi skład i postać nadające się technicznie do praktycznego wykorzystania, tj. masowego wykorzystania na dobro i użytek ludzkości. Są to metale i ich związki, jak również ciała niemetaliczne włącznie do wody”³⁰. Analogiczne podejście, choć przy użyciu prostszych konstrukcji językowych, zaproponowali w swoim opracowaniu A. Bolewski i H. Gruszczyk. Zdaniem wymienionych autorów pod pojęciem surowca mineralnego powinniśmy rozumieć materialną substancję, która została odłączona ze swojego pierwotnego środowiska występowania i następnie przystosowana do wykorzystania praktycznego, gotowa do przejęcia lub przejęta już przez finalnego użytkownika w celu jej zastosowania w sposób praktyczny³¹. Zdecydowanie nowsze ujęcie tematu, uwzględniające liczne postulaty doktryny i postęp technologiczny, zaproponowali z kolei K. Galos

²⁷ Słownik języka polskiego PWN, t. 3, R–Z, Warszawa 1999, hasło „Surowiec”, s. 346.

²⁸ K. Galos, E. Lewicka, Propozycja współczesnej definicji „surowiec mineralny”, *Gospodarka Surowcami Mineralnymi*, t. 20, z. 3, Warszawa 2004, s. 5–25.

²⁹ K. Szamalek, *Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi*, Warszawa 2007, s. 15–16.

³⁰ K. Bohdanowicz, *Surowce mineralne świata*, t. I, Warszawa 1952, s. 16, za: K. Szamalek, *Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi*, Warszawa 2007, s. 16.

³¹ A. Bolewski, H. Gruszczyk, *Surowce mineralne: źródła – produkcja – gospodarka – informacja. Surowce mineralne świata*. Warszawa 1982; za: J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*. Kraków 2015, s. 11.

i E. Lewicka. Wskazują oni, że „surowiec mineralny to materiał/produkt pozyskiwany ze skorupy ziemskiej (z minerałów, skał i substancji mineralnych), a także ze źródeł wtórnych i odpadowych przy zastosowaniu procesów technologicznych, dzięki którym uzyskuje on określone parametry jakościowe i wartość rynkową, choć w większości nie jest przeznaczony do bezpośredniej konsumpcji”³². Warte podkreślenia w powyższym sformułowaniu jest wyliczenie potencjalnych źródeł pochodzenia surowca mineralnego, co będzie istotne dla rozważań przeprowadzanych w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy. Autorzy powyższej definicji postanowili odejść wyłącznie od źródła pierwotnego, jakim było pozyskanie surowca metodami górniczymi, na rzecz szerszego katalogu, uzupełnionego o źródła wtórne (m.in. zakup importowy) czy źródła odpadowe. Podejście to wpisuje się niewątpliwie w promowane ostatnio w ramach Unii Europejskiej założenia tzw. *circular economy*, a więc gospodarki o obiegu zamkniętym. Korzystać ona powinna w większym zakresie właśnie ze źródeł odpadowych, co ma nie tylko wpływ na ochronę środowiska, ale też ograniczenie eksploatacji wyczerpywalnych źródeł pierwotnych. O *circular economy* mowa będzie jeszcze w dalszych częściach niniejszej pracy.

Jako ostatnią definicję z zakresu nauk geologicznych warto przytoczyć znacznie prostszą propozycję przygotowaną przez K. Szamalka. Zgodnie z jego poglądami surowcem mineralnym będzie substancja w dowolnym stanie skupienia, uzyskana z danej sfery ziemskiej, która przeznaczona jest do wykorzystania w rozmaitych procesach produkcyjnych³³. Autor podkreśla też, że zasoby mineralne, jako związane z litosferą minerały, skały bądź substancje chemiczne występujące w środowisku skalnym, w zdecydowanej większości są zasobami nieodnawialnymi. Co prawda, zgodnie z teorią tzw. aktualizmu geologicznego³⁴, również obecnie przebiegają rozmaite procesy fizyczno-chemiczne, które doprowadziły w odległej przeszłości do powstania złóż ropy naftowej, węgla kamiennego czy rud metali. Tempo tych procesów względem długości życia ludzkiego jest jednak tak wolne, że zdaniem autora śmiało można uznać z naszej perspektywy większość kopalin za zasoby nieodnawialne³⁵.

Powyżej przytoczone cztery przykłady rozumienia pojęcia „surowiec mineralny” są niewątpliwie propozycjami pokrewnymi, które ewoluowały na prze-

³² K. Galos, E. Lewicka, Propozycja współczesnej definicji, s. 25.

³³ K. Szamalek, Podstawy geologii, s. 16.

³⁴ Aktualizm geologiczny, inaczej nazywany uniformitaryzmem, jest podstawową zasadą w geologii, zgodnie z którą czynniki działające na skorupę ziemską w przeszłości były zbliżone do obecnych i wywoływały one podobne procesy geologiczne.

³⁵ K. Szamalek, Podstawy geologii, s. 64.

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

Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze, a więc akt normatywny poświęcony m.in. sprawom surowcowym, nie zawiera co prawda definicji interesującego nas pojęcia surowca lub surowca mineralnego, jednakże w art. 6 ust. 1 pkt 19 definiuje ona pojęcie teoretycznie pokrewne. Złoże kopaliny, bo o nim mowa, określone jest jako naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Jak słusznie wskazuje się od dłuższego czasu w doktrynie prawa administracyjnego, definicja ta jest z jednej strony problematyczna i niejasna³⁶, natomiast z drugiej strony, biorąc pod uwagę zmieniające się realia gospodarcze i stały rozwój przemysłu, może być ona uznana za dość uniwersalną i pożądaną dla skutecznego działania prawa (z perspektywy państwa, a nie z perspektywy obywatela). Trudno jest bowiem obecnie przewidzieć wszystkie przyszłe potencjalne zastosowania niektórych kopalin, a pamiętać należy, że sam akt prawny jest w końcu aktem generalnym o charakterze reglamentacyjno-regulacyjnym. Musi on dawać możliwość szybkiego reagowania przez organy administracji publicznej na zmieniające się okoliczności technologiczne i gospodarcze, bez potrzeby każdorazowego przeprowadzania stosunkowo skomplikowanego i czasochłonnego procesu ustawodawczego. Jednakże należy jednocześnie dostrzegać nadrzędną w tym zestawieniu wartość, jaką jest jasność prawa i jego prawidłowe rozumienie przez obywateli. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nagromadzenie kopaliny będzie uznane za złożo wyłącznie w momencie, gdy jej przyszłe wydobywanie przyniesie korzyść gospodarczą. W oparciu o przytoczoną definicję „złoża kopalin” intuicyjnie można stwierdzić, że zgodnie z Prawem geologicznym i górniczym sama kopalina powinna więc oznaczać

³⁶ A. Lipiński, Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk 2015, Nr 91, s. 136.

minerał, skałę lub inną substancję, której wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Będzie to więc teoretycznie pojęcie niezwykle zbliżone do omówionego już wcześniej pojęcia surowca, ale występującego jednak jeszcze w jego naturalnym złożu (przed wydobyciem). W doktrynie ta prosta definicja, bazująca na definicji legalnej złoża kopalin, jest rozwijana i uzupełniana. Na jej podstawie wskazuje się, że za kopalinę może być uznany „minerał, skała lub inna substancja stała, gazowa lub ciekła, przydatna gospodarczo, a występująca w ilości i warunkach umożliwiających jej pozyskiwanie, które przynosi wymierne korzyści gospodarcze; może być pozyskiwana metodami górnictwymi (odkrywkowo, podziemnie lub specjalnymi otworami wiertniczymi) i wówczas staje się surowcem mineralnym, który może być wprowadzony do obrotu gospodarczego bezpośrednio lub po przeróbce (...)”³⁷. Jak już zasugerowano powyżej, dostrzegalne jest tu swoiste powiązanie pomiędzy terminem „kopalina”, oznaczającym pierwotny stan danej substancji mineralnej, a pojęciem surowca mineralnego, będącego właściwie następstwem wydobywania owej substancji mineralnej z jej złoża.

W art. 10 PrGeolGórn, dotyczącym tzw. własności górniczej – instrumentu, który szczegółowo zostanie omówiony jako odrębny element bezpieczeństwa surowcowego w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy, ustawodawca wskazał najważniejsze jego zdaniem kopaliny. Mogą one stać się surowcami mineralnymi niezwłocznie po ich odłączeniu z naturalnego złoża. Jak się wydaje, podczas dokonywania w ramach prac legislacyjnych pewnego rodzaju selekcji kopalin prawodawca kierował się tu współwystępowaniem różnych kluczowych dla państwa przesłanek: ogólnego bezpieczeństwa państwa, przesłanek finansowych czy generalnych przesłanek gospodarczych. Kopaliny te pozostawione zostały w sferze *dominium* państwa, a więc objęte są one najszerszym i najpełniejszym katalogiem uprawnień względem „rzeczy” – prawem własności. Powiązane jest ono tu ze specjalnym nadzorem właścicielskim ze strony państwa, ograniczającym jednocześnie ogólne prawo własności wynikające z własności nieruchomości gruntowej³⁸. W ramach ustawowego katalogu kluczowych kopalin zostały wymienione przez ustawodawcę złoża węglowodorów³⁹, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla bru-

³⁷ E. Pietrzyk-Sokulska, Leksykon ochrony środowiska, Kraków 2012, za: J. Hausner (red.), Polityka surowcowa Polski, s. 10.

³⁸ Szersza analiza własności górniczej Skarbu Państwa znajduje się w rozdziale V.

³⁹ Zgodnie z art. 6 pkt 16 PrGeolGórn do węglowodorów zaliczane są: ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca.

natnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, a także niebędące w potocznym rozumieniu kopalinami (ale zaliczane do tej kategorii przez ustawodawcę) złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek.

Przydatna w budowaniu zakresu definicji terminu „surowiec” czy „surowiec mineralny” – obok Prawa geologicznego i górniczego – może być również ustawa z 6.7.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁴⁰. Zgodnie z powyższą regulacją normatywną do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się obecnie obok wód, lasów i zasobów przyrodniczych parków narodowych, również interesujące autora w niniejszej monografii złoża kopalin, o ile nie stanowią one części składowych nieruchomości gruntowej w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego. Chodzi więc tu o wszystkie złoża kopalin wymienione we wskazanym już przed chwilą art. 10 PrGeolGórn, objęte *de facto* szczególnym nadzorem właścicielskim, w ramach własności górniczej przysługującej Skarbowi Państwa.

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

⁴⁰ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1235.

III. Pojęcie bezpieczeństwa surowcowego państwa

Bezpieczeństwo surowcowe było do niedawna terminem stosunkowo rzadko wykorzystywanym czy właściwie niepojawiającym się w naszym kraju w debacie publicznej, oficjalnych dokumentach i opracowaniach planistycznych. Późno można było też szukać go w najbardziej interesujących autora, ze względu na obszar badań, aktach prawnych i doktrynie prawa administracyjnego. Prym w zakresie bezpieczeństwa gospodarczego czy ekonomicznego państwa, w połączeniu z kluczowymi regulacjami prawnymi i planowaniem strategicznym, niewątpliwie wiedzie nadal bezpieczeństwo energetyczne. Postrzegane jest ono aktualnie w Rzeczypospolitej Polskiej jako wykształcona odrębna już kategoria w ramach nauk o bezpieczeństwie. Jest to również istotna składowa, wpływająca na tworzenie i funkcjonowanie rozmaitych instrumentów administracyjnego prawa gospodarczego czy szerzej – całości prawa administracyjnego, już od co najmniej 20 lat⁴¹. Jednakże od około 5–7 lat na skutek różnego rodzaju niestabilności politycznych na arenie międzynarodowej, w tym niestabilności gospodarczych i cenowych na rynkach surowcowych, dostrzegalne są pewne symptomy zachodzących zmian. Istotną rolę odgrywają tu również sugestie napływające ze strony administracji funkcjonującej w ramach Unii Europejskiej, a także poszczególnych państw członkowskich. Bezpieczeństwo surowcowe stopniowo zaczęło więc przebijać się do debaty społeczno-politycznej i zostało w końcu zauważone przez władze publiczne⁴² oraz przedstawiciele rozmaitych dziedzin nauki, w tym nauki prawa. Jest to pojęcie znacznie szersze i zdaniem autora co najmniej tak istotne (o ile nie bardziej, ze względu na objęcie swoim zakresem również bezpieczeństwa surowców energetycznych), jak pojęcie bezpieczeństwa energetycznego. Poddawane jest ono obecnie coraz głębszej analizie i może być łączone z rozmaitymi instrumentami charakterystycznymi dla prawa administracyjnego. Jednakże pojęcie to nie doczekało się do tej pory właściwie żadnej próby kompleksowego zdefiniowania i omówienia w oficjalnych dokumentach wydawanych przez or-

⁴¹ W ustawie z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.) ustawodawca zawarł definicję legalną pojęcia bezpieczeństwa energetycznego, wskazując w art. 3 pkt 16, że jest to stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska.

⁴² Rozporządzeniem z 9.5.2016 r. Rada Ministrów powołała Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa – rozporządzenie Rady Ministrów z 9.5.2016 r. w sprawie ustanowienia pełnomocnika rządu do spraw polityki surowcowej państwa (Dz.U. poz. 685 ze zm.).

gany administracji rządowej czy ustawodawcę. Mogłoby to stanowić swoisty punkt wyjścia dla trwającej obecnie i przybierającej coraz mocniej na sile debaty. Również przygotowany pod koniec 2017 r. przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa⁴³, a sygnowany przez Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, projekt polityki surowcowej państwa nie zawiera takiej jasnej definicji. Wskazuje on jedynie cele, które ma realizować polityka surowcowa państwa (a nie samo państwo i jego organy) oraz określa oczekiwane efekty, w tym właśnie wzrost bezpieczeństwa surowcowego. Dokument ten będzie poddany szczegółowej analizie w dalszej części pracy. Warto jednak w tym miejscu jednoznacznie podkreślić, że pomimo wielu bardzo ogólnych stwierdzeń (w tym niektórych o charakterze czysto marketingowym czy niestety wręcz propagandowym) i możliwości klasyfikacji dokumentu raczej jako zbioru założeń do polityki surowcowej, a nie jej projektu, był to dobry pierwszy krok w kierunku opracowania i wdrożenia kompleksowej koncepcji bezpieczeństwa surowcowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Po zdefiniowaniu we wcześniejszych częściach pracy terminów „bezpieczeństwo” oraz „surowiec mineralny”, rozpoczynając rozważania definicyjne dotyczące samego już bezpieczeństwa surowcowego państwa, a więc terminu podstawowego dla całości opracowania, warto zadać sobie pewne pytanie wstępne. Dotyczyć ono powinno poprawności językowej w ramach używanego tu wielokrotnie swoistego związku frazeologicznego: „bezpieczeństwo surowcowe państwa”. Mając na uwadze ogólną leksykalną definicję wieloaspektowego pojęcia surowca, przytoczoną i omówioną powyżej⁴⁴, obejmującą materiały naturalne pochodzenia zwierzęcego, roślinnego i mineralnego, oraz dokonane przez autora następnie zawężenie zakresowe tylko do surowców mineralnych, może wydawać się, iż sam zwrot „bezpieczeństwo surowcowe państwa” jest zbyt szeroki i nieprecyzyjny. Nie wskazuje on bowiem wprost, jakiego typu surowców owo bezpieczeństwo ma dotyczyć. Może to być mylące dla odbiorcy niezaznajomionego z omawianą tu tematyką. Zaznaczyć należy, iż teoretycznie możliwe jest przedstawienie alternatywnej nomenklatury. Być może bardziej odpowiednim terminem, a na pewno bardziej precyzyjny

⁴³ Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa został powołany 17.5.2016 r. na podstawie zarządzenia Nr 61 Prezesa Rady Ministrów z 17.5.2016 r. (M.P. poz. 455).

⁴⁴ Surowiec to materiał naturalny pochodzenia zwierzęcego, roślinnego lub mineralnego stanowiący produkt przemysłu wydobywczego, rolnictwa albo leśnictwa, podlegający dalszej przeróbce na półwyroby lub wyroby gotowe.