

## IV. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Przeгляд polskich opracowań naukowych

**Marek Grzywacz, *Bezpieczeństwo surowcowe państwa. Instrumenty prawa administracyjnego*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022, ss. 272, ISBN: 978-83-8235-835-3**

Prezentowana monografia dotyczy bezpieczeństwa surowcowego państwa, a tytułowe zagadnienie badawcze ujmuje w kontekście instrumentów prawnych z obszaru szeroko pojmowanego prawa administracyjnego. Już we *Wstępie* autor zwraca uwagę, że „[t]rudno wyobrazić sobie w obecnych czasach prawidłowe funkcjonowanie wysokorozwiniętej gospodarki oraz współczesnego społeczeństwa bez wykorzystania w codziennej działalności rozmaitych surowców mineralnych. Gwarancja ciągłości ich dostępu oraz przystępność cenowa, przede wszystkim w przypadku pozyskiwania surowców w ramach importu, są decydującymi czynnikami dla optymalnego działania i pozytywnych przemian każdego państwa – w myśl zasady zrównoważonego rozwoju” (s. XXV). Warto także doprecyzować, że bezpieczeństwo surowcowe dotyczy obszaru surowców zarówno energetycznych, jak i nieenergetycznych. Wskazane zaś w tytule książki instrumenty prawa administracyjnego są to normy i wynikające z nich prawne konstrukcje, które mogą być wykorzystywane w sposób bezpośredni lub pośredni w związku z procesem zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Przeprowadzone badania i analizy koncentrują się tym samym na kwestiach związanych z polityką administracyjną oraz polityką i zarządzaniem publicznym państwa w zakresie oddziaływania na bezpieczeństwo surowcowe, a także planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz ochroną środowiska w tym kontekście, poza tym własnością górnictw i koncesjonowaniem działalności poszukiwawczo-wydobywczej czy zagadnieniami dotyczącymi rezerw strategicznych i zapasów obowiązkowych surowców.

Jak wskazuje pomysłodawca książki, „[c]elem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie szczegółowej analizy występujących w polskim porządku prawnym instrumentów o charakterze prawoadministracyjnym, kluczowych dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa, oraz ocena sposobu ich wykorzystania i skuteczności. Główna teza stawiana w niniejszej pracy wskazuje, że pomimo nieposiadania obecnie krajowej kompleksowej i spójnej polityki surowcowej Rzeczpospolita Polska przy właściwym wykorzystaniu funkcjonujących już w systemie

prawnym instrumentów jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo surowcowe gospodarce i wszystkim obywatelom. Prawnoadministracyjne konstrukcje, którym przypisuje się najczęściej inny cel i odmienną rolę wiodącą, bezpośrednio lub pośrednio wpływają bowiem na obszar surowcowy. Instrumenty wykorzystywane w przyszłości w oparciu o kompleksową i długofalową politykę surowcową państwa, przy odpowiednim administracyjnym nadzorze, kontroli i sprawnej koordynacji działań, a także przy uwzględnieniu bogatych krajowych zasobów naturalnych mogą zagwarantować bezpieczeństwo surowcowe Rzeczypospolitej Polskiej na bardzo wysokim poziomie. Dodatkowym celem niniejszej pracy jest ukazanie bezpieczeństwa surowcowego jako swoistego otwartego ciągu działań czy długoterminowego oraz wieloaspektowego procesu opartego na wielu powiązanych instrumentach i regulacjach prawnych" (s. XXVI). Warto dodać, że ze względu na złożoność i wieloaspektowość podjętego zagadnienia na uwagę zasługuje trafność dokonanej selekcji w odniesieniu do opisanych i przeanalizowanych problemów badawczych ujętych w niniejszej monografii. Autor w zakresie wyczerpującego wyjaśnienia roli danego instrumentu w procesie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa korzysta z podstawowej metody badawczej, jaką jest metoda formalno-dogmatyczna. Jej uzupełnieniem jest natomiast analiza krajowego orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny, z elementami metody teoretycznoprawnej, analizy historycznej i analizy prawnoporównawczej.

Autor precyzyjnie odnosi się do budowy książki i wskazuje, że „[n]iniejsza monografia od strony strukturalnej składa się z ośmiu części, w tym pięciu rozdziałów merytorycznych, uzupełnionych o wstęp, podsumowanie wraz z zakończeniem oraz bibliografię" (s. XXVIII). Mając to na uwadze, można zatem stwierdzić, że opracowanie składa się z sześciu rozdziałów. Pierwszy z nich to *Bezpieczeństwo surowcowe państwa*. We fragmencie poświęconym definicji i zakresowi bezpieczeństwa surowcowego państwa przytoczono siatkę pojęciowo-znaczeniową, z której autor skutecznie korzysta i uszczegóławia w dalszych częściach pracy. Tym samym „[w]yeliminuje to potencjalne wątpliwości w zakresie analizy i znaczenia poszczególnych instrumentów prawnoadministracyjnych oraz będzie przeciwdziałać ewentualnym zniekształceniom i niedopowiedzeniom w ramach wyciąganych tu wniosków" (s. 1). W ramach podstawowych terminów czytelnik zapoznaje się zatem z pojęciami „bezpieczeństwa”, „surowca” i „surowca mineralnego” oraz „bezpieczeństwa surowcowego państwa”. Przegląd tych pojęć przygotowano w sposób sumienny z licznymi odniesieniami do potocznego rozumienia tych terminów, ujęcia słownikowego i wynikającego z bogatej różnorodnej literatury oraz oparto go na analizie niezbędnych regulacji prawnych w tym zakresie. Przeprowadzone ustalenia terminologiczne pozwoliły na sformułowanie wieloaspektowej i kompleksowej definicji bezpieczeństwa surowcowego państwa, które jest rozumiane przez autora jako: „[...] proces o charakterze ciągłym polegający na eliminacji przez organy państwa ryzyka wystąpienia niedoborów w bieżących oraz przyszłych dostawach strategicznych energetycznych i nieenergetycznych surowców mineralnych, przez odpowiednie wykorzystanie instrumentów o charakterze prawnym, gospodarczym oraz społecznym, przeciwdziałających potencjalnym i realnym zagrożeniom w funkcjonowaniu gospodarki państwa, z dbaniem jednocześnie o stan środowiska naturalnego" (s. 14 i n.). Co więcej, tak przyjęta definicja tego podstawowego terminu prowadzi do

poszerzania katalogu instrumentów prawnoadministracyjnych w zależności od aktualnych wydarzeń polityczno-gospodarczych, rozwoju technologicznego, a także zmian na arenie międzynarodowej. Kolejną kwestią jest zagadnienie dotyczące obowiązków zapewnienia bezpieczeństwa państwa przez organy państwa. Jak zauważa autor, „[z]apewnienie bezpieczeństwa w zakresie prawidłowego funkcjonowania kraju jako niezwykle skomplikowanego i stale ewoluującego organizmu, na który wpływa cała gama czynników wewnętrznych i zewnętrznych, jest jednym z podstawowych zadań realizowanych przez każdą organizację państwową. Działania samego państwa w tym zakresie przekładają się natomiast wprost na realne bezpieczeństwo jego obywateli” (s. 23). Dalsze wywody w tym zakresie skupiają się na analizie szeregu krajowych przepisów prawnych rangi konstytucyjnej i ustawowej. Nie brakuje tu także pewnych odniesień do teorii prawa. Następnie sporo miejsca autor poświęca problematyce bezpieczeństwa surowcowego w Unii Europejskiej (UE). Czytelnika bezsprzecznie zainteresują zarówno ciekawy opis i analiza rysu historycznego, jak i szereg aktualnych rozwiązań prawnych UE w zakresie bezpieczeństwa surowcowego państw europejskich. Rozważania te wzbogacają przytoczone przykładowe strategie surowcowe.

Rozdział drugi to *Instrumenty i sposoby oddziaływania państwa na bezpieczeństwo surowcowe*. Oryginalnym punktem wyjściowym dla tego rozdziału jest przypomnienie definicji bezpieczeństwa surowcowego państwa, który to termin jest dalej rozpatrywany właśnie poprzez „[...] odpowiednie wykorzystanie instrumentów prawnych, gospodarczych czy społecznych przeciwdziałających potencjalnym i realnym zagrożeniom w funkcjonowaniu gospodarki państwa, przy poszanowaniu środowiska naturalnego” (s. 53). W tym kontekście kolejne rozważania dotyczą analizy kilku podstawowych funkcji państwa realizowanych w obszarze bezpieczeństwa surowcowego, takich jak: policja, reglamentacja i regulacja, które mają niezwykle ważne znaczenie dla procesu zapewniania przedmiotowego bezpieczeństwa. W opracowaniu doprecyzowano, że te trzy funkcje zaliczane są „[...] najczęściej do tzw. administracji gospodarczej, polegającej na swoistej ingerencji organów państwa w obszar działania jednostek, realizowanej w związku z wykonywaniem określonych zadań państwa jako związku publicznoprawnego” (s. 54). Mało tego, w tej części książki znajduje się wiele odwołań do literatury przedmiotu w zakresie funkcji państwa, administracji gospodarczej czy norm prawa publicznego. Autor szeroko omawia i analizuje tu te trzy rodzaje funkcji. I tak „[f]unkcja policyjna czy tzw. policja administracyjna jest niewątpliwie jedną z kluczowych i zarazem podstawowych funkcji, które są realizowane przez różnorodne organy państwa. Określana jest ona jako najstarsza funkcja z obszaru tzw. interwencjonizmu restrykcyjnego, polegającego na ingerowaniu państwa w sposób usystematyzowany, w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w działalność gospodarczą, prowadzoną w ramach ogólnie panującej wolności gospodarczej. Istotny jest tu jednak cel tej aktywności organów państwa, polegający przede wszystkim na ochronie dobra wspólnego, rozumianego w przypadku funkcji policyjnej jako konieczność osiągnięcia i utrzymania bezpieczeństwa, porządku, spokoju czy ładu społecznego” (s. 57). Druga z funkcji to funkcja reglamentacyjna inaczej określana jako reglamentacja gospodarcza. Jak podnosi autor, „[z]arówno reglamentacja, jak i policja administracyjna związane są z tworzeniem w imię interesu

publicznego restrykcyjnych wzorców postępowania, których realizacja (najczęściej przy pomocy władczych form działania) powoduje ograniczanie praw podmiotowych i wolności danych jednostek. Jednakże podstawowy cel, który ma być docelowo osiągnięty przy wykorzystaniu nawet bardzo zbliżonych do siebie środków oddziaływania w ramach obu tych funkcji państwa, jest zazwyczaj trochę odmienny. [...] Celem ograniczeń o charakterze reglamentacyjnym jest więc odpowiednie oddziaływanie na aktualnie zachodzące procesy gospodarcze, pozwalające zapewnić państwu realizację publicznych zadań gospodarczych, społecznych czy nawet socjalnych” (s. 61). Trzecią z omówionych funkcji jest funkcja regulacyjna, która budziła w ostatnich latach w doktrynie najprawdopodobniej najwięcej kontrowersji i *de facto* nadal nie ma ugruntowanej pozycji. Jednakże inicjator monografii w wyniku przeglądu wielu poglądów w tym zakresie stwierdza, że „[s]zeroko rozumiana regulacja ma więc być formą władczego organizowania przez państwo (w tym za pośrednictwem organów administracji publicznej) warunków i zasad funkcjonowania danego rynku, bez przywiązywania zbyt dużej wagi do podstawowego skutku tej regulacji, a więc do ograniczenia swobody działalności gospodarczej” (s. 64). Warto tu także zaznaczyć, że w książce przyjęto, że przy podejmowaniu różnych działań przez szeroko rozumiane organy państwa wszystkie te trzy funkcje będą się przeplatać i występować wspólnie, w tym zaś obszarze ważne znaczenie ma wspólny mianownik dla podejmowanych działań, czyli dbałość o bezpieczeństwo surowcowe państwa. Następnym podjętym zagadnieniem są polityka administracyjna, polityka publiczna i zarządzanie publiczne będące instrumentami zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Autor zwraca w tym fragmencie uwagę, że „[m]ówiąc o długofalowym planowaniu działania administracji publicznej i całego państwa w ramach analizy dorobku szeroko rozumianych nauk zajmujących się funkcjonowaniem administracji publicznej, nie można przejść obojętnie obok konstrukcji będących przedmiotem badania nauki o administracji publicznej. Dostarcza ona niewątpliwie, jako nauka pomocnicza prawa administracyjnego, materiału do ogólnej refleksji nad funkcjonowaniem aparatu administracyjnego państwa oraz materiału do wykorzystania w działalności legislacyjnej władzy ustawodawczej” (s. 69). Bez wątplenia czytelnika zainteresuje przeglądowy opis – dokonany w ramach podstawowego aparatu pojęciowego nauki o administracji publicznej – przywołanych wyżej kategorii, tj. polityki administracyjnej, polityki publicznej i zarządzania publicznego, gdyż ma to na celu pokazanie istotnego obszaru działania administracji publicznej i poddanie jej działalności analizie pod kątem bezpieczeństwa surowcowego państwa. Do tego nawiązuje także kolejny fragment monografii dotyczący potrzeby przygotowania polityki surowcowej państwa. Ta część rozdziału jest pełna rozmaitych stanowisk i poglądów na ten temat oraz pokazuje kolejno podejmowane prace, których celem jest przygotowanie, wprowadzenie i wykonywanie w Polsce polityki surowcowej państwa. Wypada tu odnotować cytaty, zgodnie z którym „[p]olityka surowcowa państwa, podobnie jak każda inna polityka gospodarcza, musi opierać się na kompleksowym, obiektywnym i rzetelnym zdiagnozowaniu oraz opisaniu stanu gospodarki surowcowej kraju. Jest to swoisty pierwszy krok, pozwalający na wyznaczenie pewnych wariantowych scenariuszy działania, przekładających się następnie na całościowy rozwój i stabilność gospodarki. Dostrzegane musi być w tym obszarze nie tylko zapotrze-

bowanie na surowce i możliwość ich pozyskania, ale przede wszystkim szczegółowej analizie wymagają potencjalne przeszkody, które mogą utrudnić lub wręcz uniemożliwić realizację wielu zakładanych przedsięwzięć i czynności, a więc negatywnie wpłynąć na możliwości działania i rozwoju gospodarki oraz państwa jako całości" (s. 74 i n.). Dotychczas prowadzone wywody wzbogacają badania autora na temat projektu polityki surowcowej państwa. Autor, dokonując skrupulatnej analizy (na przestrzeni kilku lat) tego dokumentu, prezentuje w zajmujący sposób swoje uwagi w tym zakresie. Rozdział drugi zamykają zebrane różne poglądy przedstawicieli doktryny dotyczące roli prawa administracyjnego w zapewnieniu bezpieczeństwa surowcowego państwa. W tym kontekście skorzystano także z odpowiednich regulacji i rozwiązań prawnych, w tym norm zaliczanych do szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Akcent położono na scharakteryzowanie prawa administracyjnego z wykazaniem cech niewątpliwie niezbędnych w procesie zapewniania bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa surowcowego. Odniesiono się także do roli wzajemnych, celowych powiązań w ramach aparatu administracyjnego, które rzeczywiście ułatwiają merytoryczny i personalny wpływ w zakresie podejmowanych czynności w różnych obszarach życia. Przytoczono także pojęcia kierownictwa, nadzoru, kontroli i koordynacji, które to mogą dotyczyć tak stosunków występujących wewnątrz aparatu administracyjnego, jak i stosunków między aparatem administracyjnym a podmiotami administrowanymi. Na końcu tych rozważań stwierdzono, że „[n]iewątpliwie dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa potrzebne jest całościowe spojrzenie ustawodawcy i podmiotów administrujących, zobrazowane zarówno w przepisach powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, aktów administracyjnych, jak i innych instrumentów zaliczanych do prawnych form działania administracji. Niezbędna jest decyzyjność, władczość i skuteczność w podejmowaniu działań wcześniej zaplanowanych i odpowiednio skoordynowanych w skali całego kraju. Administracja publiczna będzie bowiem racjonalnie działała, jeżeli otrzyma klarowne wytyczne, w jakich kierunkach i jakie działania powinna podejmować. W końcu potrzebna jest też sprawna kontrola administracyjna, będąca podstawą do stosowania ewentualnych środków nadzoru nad interesującym nas obszarem" (s. 98–99).

Rozdział trzeci to *Ochrona środowiska oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako instrumenty bezpieczeństwa surowcowego państwa*. Złożony charakter podjętej problematyki w niniejszym rozdziale sprawia, że autor w pierwszej kolejności porusza sprawy dotyczące zasad ochrony środowiska i zasady zrównoważonego rozwoju, z uzasadnieniem potrzeby eksploatacji złóż kopalin. Wiąże się to z faktem, że ochrona środowiska i zrównoważony rozwój stanowią instrumenty bezpieczeństwa surowcowego państwa. Czytelnik znajdzie tu wiele odniesień do ujęcia doktryny oraz regulacji prawnych w tym zakresie. Osią problemów rozstrzyganych w opracowaniu są czynności składające się na kompleksowe działania zmierzające do ochrony otaczającego nas środowiska naturalnego, w tym racjonalne kształtowanie środowiska oraz gospodarowanie jego zasobami w powiązaniu z zasadą zrównoważonego rozwoju. Tym samym uwagę zwraca ciekawa analiza w zakresie planów dotyczących eksploatacji złóż kopalin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej realizowanych ze względu na dobro i potrzeby państwa oraz dobro społeczności lokalnych. Ponadto wskazano na liczne uwagi dotyczące samych kopalin, które

mieszczą się w ramach samego pojęcia „środowisko”. Mowa jest tu m.in. o tym, że (1) złoża kopalin podlegają ustawowej ochronie, polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami i kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących z uwzględnieniem organów państwowych właściwych w tym zakresie; (2) racjonalne gospodarowanie ma polegać na wydobywaniu kopalin wyłącznie w minimalnym stopniu, niezbędnym do funkcjonowania gospodarki w sposób prawidłowy, ale jednocześnie uwzględniać potrzeby współczesnych i przyszłych pokoleń; (3) działania wspomagające są bardzo ważne, ponieważ przełożą się na możliwość ich racjonalnego wykorzystywania w dłuższej perspektywie czasowej; (4) eksploatację złóż kopalin należy prowadzić w sposób gospodarczo uzasadniony, przy jednoczesnym stosowaniu środków ograniczających potencjalne szkody w środowisku naturalnym oraz przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopalin – doprecyzowano, że zagadnienie to jest adresowane nie do organów państwa, ale do specyficznej grupy przedsiębiorców, czyli podmiotów zajmujących się eksploatacją złóż kopalin. Autor te wywody kończy stanowiskiem: „[d]latego też dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa w oparciu o pierwotne źródła surowców niebagatelne znaczenie będzie miała długofalowa, kompleksowa i rozsądnie prowadzona polityka ochrony środowiska. Powinna ona być przygotowana i następnie konsekwentnie realizowana przez odpowiednie organy i inne podmioty zaliczane do aparatu administracyjnego państwa” (s. 111–112). Następnym zagadnieniem jest konieczność uwzględnienia złóż surowców przy kształtowaniu polityki przestrzennej. Fragment ten przedstawiono szeroko, w taki sposób, że poddano analizie przepisy dotyczące konieczności uwzględniania złóż surowców przy kształtowaniu polityki przestrzennej na szczeblu zarówno gminnym (w ramach przyjmowanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i opartych na ich ustaleniach miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego), jak i wojewódzkim (plany zagospodarowania przestrzennego województw), oraz omówiono rozmaite inwestycje liniowe o znaczeniu ogólnokrajowym. Odniesiono się także do znaczenia przesłanek bezpieczeństwa państwa i interesu publicznego w procesie uchwalania polityki przestrzennej i planów zagospodarowania przestrzennego oraz do zadań jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej w zakresie przygotowywania dokumentów planistycznych, które w sposób bezpośredni lub pośredni mają wpływ na bezpieczeństwo surowcowe i gospodarcze państwa. Atutem potwierdzającym skrupulatność i wnikliwość przeprowadzonych badań przez autora jest przytoczenie licznych głosów doktryny w tym zakresie oraz analiza licznych regulacji prawnych dotyczących prawa ochrony środowiska, prawa górniczego i geologicznego, które ciekawie powiązano z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem autora zaprezentowane w tym rozdziale wyżej wymienione przepisy „[...] wydają się tworzyć spójny i kompletny system ochrony nieeksploatowanych złóż kopalin w Polsce”. W związku z tym pomimo występujących niestety w praktyce pewnych problemów „[...] niewątpliwie należy zaliczyć odpowiedzialne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne do instrumentów zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa” (s. 130–131). Rozdział trzeci zamyka omówienie problemów w kształtowaniu polityki przestrzennej będących zagrożeniem dla bezpieczeństwa surowcowego państwa. Autor wśród mankamentów przytoczonych

w tej części książki zwraca m.in. uwagę, że ocena uchwał obejmujących studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego bądź plany zagospodarowania przestrzennego województw powinna w szczególności obejmować zgodność przeprowadzonych procedur planistycznych z przepisami szczególnymi. Zapewne, ze względu na często występujący brak akceptacji w społecznościach lokalnych na prowadzenie działalności wydobywczej w ich bezpośrednim sąsiedztwie, kwestie surowcowe są wielokrotnie lekceważone lub celowo deprecjonowane przez organy samorządowe. Ponadto dość niewydolny, a czasami nawet merytorycznie nieprzygotowany aparat pomocniczy wojewody, badający setki rozmaitych uchwał samorządowych w ramach przeprowadzanego nadzoru, nie zawsze jest w stanie wykonać szybką, kompleksową i skuteczną analizę. Na te i dodatkowe problemy wskazała także Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w swojej oficjalnej publikacji informacji o wynikach kontroli.

Rozdział czwarty to *Własność górnicza, koncesjonowanie działalności poszukiwawczo-wydobywczej i użytkowanie górniczne*. Jak podnosi autor na początku swoich wywodów, „[p]rzez wiele lat wszelkie normatywne rozwiązania związane z uprawnieniami do poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania surowców mineralnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpowiadały na potrzeby państwa o centralnym modelu zarządzania i gospodarce opartej na własności uspołecznionej. Obejmowało to przede wszystkim różnego rodzaju mechanizmy powstawania powyższych uprawnień, ich zakres oraz treść, prawny charakter wykorzystywanych instrumentów, a także sposób i możliwości ewentualnego rozporządzania nimi. Dopiero po transformacji ustrojowej rozpoczęto wprowadzanie wielu zmian w interesującym autora obszarze wykorzystywania złóż surowców mineralnych. Nie we wszystkich jednak przypadkach udało się osiągnąć pożądaną jasność regulacji czy w końcu wprowadzić model ochrony interesów państwa, który jednocześnie nie zniechęcałby potencjalnych inwestorów prywatnych” (s. 143). Pierwszą kwestią opisaną i poddaną analizie w tym rozdziale jest własność górnicza będąca podstawowym instrumentem gwarantującym bezpieczeństwo surowcowe państwa. W monografii przyjęto, że „[j]est to instytucja niewątpliwie bardzo mocno powiązana ze sferą dominium państwa, a więc obszarem przynajmniej teoretycznie połączonym z prawem cywilnym i częściowo prawem administracyjnym. Jednakże [...] nie powinna ona być traktowana wprost jako cywilistyczna koncepcja własności, a same przesłanki jej wprowadzenia są związane niewątpliwie z interesem publicznym, w tym z bezpieczeństwem gospodarczym państwa” (s. 144). Zebrany w dalszym fragmencie materiał badawczy pokazuje trud pracy, jaki podjął autor w celu wyjaśnienia zagadnienia własności górnicznej. Dowodzą tego analizy doktryny prawa prywatnego oraz publicznego. Czytelników książki z pewnością zaciekawi także przegląd konstrukcji prawnej przedmiotowej własności obejmujący przestrzeń wielu lat, począwszy od lat 30. XX w., aż po aktualnie obowiązujące regulacje w tym zakresie. Drugą kwestią, która uzupełnia bądź dopełnia własność górniczną, jest koncesjonowanie działalności poszukiwawczo-wydobywczej, przedstawiane w niniejszej monografii także jako instrument bezpieczeństwa surowcowego państwa. Wartościujące w tej części książki jest to, że jej pomysłodawca w wywodach dotyczących koncesjonowania tego typu działalności odnosi się najpierw do stwierdzenia, że

„[k]lasycznym instrumentem gospodarczej reglamentacji, powiązany historycznie z pewnego rodzaju państwowym monopolem, jest decyzja koncesyjna” (s. 156). Pokazuje tym samym, że pierwotnie ustanowiony był swoisty monopol prawny na rzecz działalności władzy publicznej, gdyż to państwo miało najlepiej wiedzieć, jak i w jakim zakresie realizować potrzeby społeczno-gospodarcze. Wskazuje jednocześnie, że jednak z upływem czasu uprawnienia do działania były przyznawane innym podmiotom, czyli nie wchodzącym w skład struktury władzy państwowej i niepowiązanych z państwem. Przyznanie podmiotowi prywatnemu koncesji na konkretną działalność stanowiło zatem formę uchylecia wspomnianego wcześniej monopolu czy wyłączności państwa. Treści dotyczące koncesjonowania wzbogacają przytoczone modele wywodzące się z tradycji francuskiej i austriacko-niemieckiej. Warto tu podać, że w książce podnosi się, iż „[o]becnemu wskazuje się w doktrynie publicznego prawa gospodarczego, że koncesja jest odmianą tzw. decyzji uprawniającej. Wytworzona w wyniku jej wydania sytuacja prawna uprawnia danego przedsiębiorcę do podjęcia, wykonywania i ochrony działalności gospodarczej, która nie była wcześniej dla niego dostępna. Decyzjami administracyjnymi o charakterze uprawniającym będą więc różne indywidualne akty administracyjne, które tworzą prawa podmiotowe, albo znoszą obowiązki wynikające z zespołów norm generalnych krajowego administracyjnego prawa materialnego lub przepisów unijnych. Przyznane uprawnienia lub nałożone na koncesjonariusza obowiązki nie mają jednak charakteru bezwzględnego i trwałego. Mogą one być z upływem czasu, po dokonaniu wcześniejszej weryfikacji prowadzonej działalności, zmieniane, ograniczane lub cofane w drodze klasycznych prawnych form działania administracji gospodarczej” (s. 156 i n.). W tym kontekście autor dokonuje szczegółowej analizy cech charakterystycznych decyzji koncesyjnej oraz szeroko rozumianej reglamentacji działalności gospodarczej w obszarze poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania surowców mineralnych. Pozwalają one zaś na jednoznaczne zakwalifikowanie tego instrumentu jako narzędzia wspierającego bezpieczeństwo surowcowe państwa. Trzecią kwestią zawartą w czwartym rozdziale jest użytkowanie górnictwa. Już na samym początku rozważań autor stwierdza, że „[i]nstytucja użytkowania górnictwa, niewątpliwie ściśle powiązana z [...] własnością górnictwczą oraz koncesjonowaniem działalności wydobywczej, jest instrumentem o charakterze czysto cywilistycznym, a nie jednym z instrumentów prawnoadministracyjnych, które były analizowane dotychczas. W literaturze przedmiotu przyjmuje się wprost, że pomimo umiejscowienia tej instytucji w Prawie geologicznym i górnictwym, jest to instytucja prawa cywilnego związana z prawem rzeczowym, jednakże na tyle specyficzna, że słusznie została umieszczona w odrębnej ustawie. O ile w przypadku własności górnictwczej mogliśmy doszukiwać się pewnego wyraźnego uzasadnienia związanego z interesem publicznym i bezpieczeństwem państwa, a także elementów o charakterze publicznoprawnym odróżniających własność górnictwczą od własności kodeksowej, o tyle w przypadku użytkowania górnictwczego będzie to niemożliwe” (s. 173). Zgodnie z tak przyjętym założeniem większość analiz dotyczy konstrukcji typowych dla prawa cywilnego, niemniej jednak czytelnik znajdzie tu także wiele odniesień zwłaszcza do prawa geologicznego i prawa górnictwczego, także w kontekście działalności odpowiednich organów administracji publicznej w tym zakresie.



Rozdział piąty to *Rezerwy strategiczne i zapasy obowiązkowe surowców*. Autor na początku tego rozdziału wskazuje, że „[w] rozmaitych debatach gospodarczych bardzo często pojawia się stwierdzenie, że jedną z najważniejszych i najskuteczniejszych metod zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa jest obowiązek tworzenia i utrzymywania rozmaitych rezerw surowcowych. Pozwala to na pewnego rodzaju gwarancję natychmiastowej dostępności, zwłaszcza w przypadku surowców i substancji pozyskiwanych w drodze importu. Jest to niezwykle istotne w momencie wystąpienia ewentualnych nagłych sytuacji kryzysowych, nie tylko w naszym kraju, ale również w kraju pochodzenia surowca, jak i w państwach tranzytowych” (s. 183). W dalszej części analizuje zagadnienie tworzenia i wykorzystania rezerw strategicznych surowców z uwzględnieniem: (1) celu i zasad tworzenia rezerw strategicznych, (2) procedury udostępniania i wykorzystywania rezerw strategicznych, (3) problemów w obszarze rezerw strategicznych stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa surowcowego państwa i (4) zapasów obowiązkowych surowców do wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. Następną kwestię stanowią analizy dotyczące tworzenia i wykorzystania zapasów obowiązkowych ropy naftowej i produktów naftowych wraz z omówieniem (1) zasad tworzenia zapasów obowiązkowych ropy naftowej i produktów naftowych i (2) procedury wykorzystywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej i produktów naftowych. Ostatnia tematyka ujęta w rozdziale piątym to tworzenie i wykorzystanie zapasów obowiązkowych gazu ziemnego z wyeksponowaniem (1) prawideł tworzenia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego i (2) procedury wykorzystywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Dokonując całościowej oceny tego rozdziału, należy stwierdzić, że treści go wypełniające mają walor szczególności i staranności. Autor dokonuje bowiem wielu analiz rozmaitych regulacji prawnych w zakresie rezerw strategicznych i zapasów obowiązkowych surowców. Dodatkowo swoje wywody opiera na programach strategicznych, dyrektywach postępowania i innych dokumentach wydawanych przez organy administracji centralnej. Co ważne, nie brakuje tu także wątku odnośnie do działania w zakresie rezerw strategicznych, w którym przedstawiono wystąpienie pokontrolne przeprowadzone przez NIK.

Rozdział szósty *Podsumowanie i zakończenie* zamyka całość wywodów. Autor w tym fragmencie odnosi się do wszystkich zagadnień będących przedmiotem niniejszej monografii. Wypada w tym miejscu wskazać istotne wnioski końcowe. Otóż „[z]apewnianie bezpieczeństwa surowcowego państwa jest więc swoistym łańcuchem – ciągiem czynności i działań, gdzie najsłabsze ogniwo przekłada się niestety na całość procesu. Dlatego też niezbędna jest skuteczna koordynacja wszystkich podejmowanych czynności, realnie wykonywany nadzór, skrupulatność i rzetelność w działaniu, a także pewien plan wieloletniego postępowania. Polityka surowcowa państwa jest niestety obecnie tym najsłabszym, a nawet brakującym ogniwem, bez którego sprawne, przemyślane i kompleksowe działania są co najmniej utrudnione, a może nawet niemożliwe. Potrzebne są konkretne cele, projekty i pewnego rodzaju wzorzec kontroli niezbędny do skutecznego reagowania na wszelkie zaniedbania i ewentualne ryzyka. Przyjęta powyżej struktura pracy, przeprowadzone analizy, wykorzystywana argumentacja i w końcu zbudowana przez autora propozycja definicji bezpieczeństwa surowcowego państwa miały na celu pokazanie go jako otwartego i właściwie nieskończonego ciągu działań, w których wykonywanie powinny być

zaangażowane wszystkie organy państwa. Reasumując, trzeba stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska pomimo nieposiadania obecnie krajowej kompleksowej i spójnej polityki surowcowej przy prawidłowym wykorzystaniu wszystkich funkcjonujących już w systemie prawnoadministracyjnych instrumentów jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo surowcowe gospodarce i wszystkim swoim obywatelom. Jedy- nym brakującym elementem w tej specyficznej układance jest owa kompleksowa i długofalowa polityka surowcowa państwa. Przy odpowiednim nadzorze, kontroli i sprawnej koordynacji działań, a także przy uwzględnieniu bogatych krajowych zasobów naturalnych dotychczasowe instrumenty powinny funkcjonować na bardzo wysokim poziomie i wspierać proces zapewniania krajowego oraz unijnego bezpieczeństwa surowcowego” (s. 229 i n.).

Monografia zawiera cztery wykazy porządkujące całość zebranego materiału badawczego, na które składają się: (1) wykaz skrótów (w tym uwzględniający źródła prawa, organy i instytucje, czasopisma i publikatory oraz inne – czyli skróty językowe), (2) wykaz literatury (z podziałem na słowniki oraz monografie i artykuły), (3) wykaz orzecznictwa (w tym Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz sądów powszechnych), a także (4) inne dokumenty (w ramach których ujęto plany, raporty, komunikaty, uzasadnienia). Poza tym na końcu książki znajduje się indeks rzeczowy stanowiący dodatkową pomoc w zakresie trafnego i szybkiego odszukania zagadnienia stanowiącego zainteresowanie czytelnika. W tym miejscu można bez wątplenia stwierdzić, że – pomimo braku wyraźnego określenia kręgu adresatów niniejszego opracowania – jest bądź powinno być ono skierowane do każdej osoby zainteresowanej tematem. Przemawia za tym powaga samego poruszono- go problemu dotyczącego bezpieczeństwa surowcowego państwa. Co więcej, wpływ ma na to jasny i logiczny język, którym posługuje się autor. Precyzja dokonanych analiz sprawia natomiast, że prezentowana lektura jest wieloaspektowa, a przy tym niezwykle przystępna i dzięki temu zajmująca.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska\**

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.1.41.9>

---

\* Paulina Jachimowicz-Jankowska, dr, Uniwersytet Szczeciński, e-mail: paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>.