



Postulaty środowiska naukowego

Problemy polityki i bezpieczeństwa surowcowego Polski

Polityka i strategia surowcowa oraz problemy bezpieczeństwa surowcowego kraju od dawna są przedmiotem dyskusji i analiz. Komitet Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN sformułował w tym zakresie wiele postulatów i wniosków. Zostały one wykorzystane w raporcie „Polityka surowcowa Polski – Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne”, opracowanym przez niezależny zespół ekspertów pod kierunkiem prof. J. Hausnera i dr. J. Steinhoffa. W raporcie tym wskazano na źródła braku polityki surowcowej i zidentyfikowano podstawowe jej problemy oraz zaproponowano kierunki ich rozwiązań. Równocześnie ogłoszone zostały „Założenia do Planu działań na rzecz bezpieczeństwa Polski w zakresie surowców nieenergetycznych”, opracowane w Ministerstwie Gospodarki. Przedstawiono w nich główne obszary, w których działania takie powinny być podejmowane. Dokumenty te wymagają dyskusji zagadnień, w odniesieniu do których wypowiedzane bywają rozbieżne poglądy. Istotną rolę w kreowaniu i prowadzeniu polityki surowcowej mają przepisy Prawa geologicznego i górnictwa, które w obecnym kształcie nie sprzyja racjonalnej gospodarce złożami kopalni.

W dniu 2 czerwca 2015 r. Komitet Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN oraz Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN zorganizowały w Warszawie pod patronatem preza Polskiej Akademii Nauk prof. dr. hab. Jerzego Duszyńskiego debatę: „Problemy polityki i bezpieczeństwa surowcowego Polski – postulaty środowiska naukowego”. Debacie przewodniczył dziekan Wydziału IV Nauk Technicznych PAN – prof. dr hab. inż. Antoni Rogalski.

Podstawą debaty były referaty „Cele, kierunki i zadania polityki surowcowej” (Marek Nieć, Krzysztof Galos), „Uwarunkowania prawne polityki surowcowej” (Krzysztof Szamalek), „Surowce krytyczne dla Unii Europejskiej z punktu widzenia potrzeb polskiej gospodarki” (Krzysztof Galos, Tadeusz Smakowski).

Polityka surowcowa stanowi fundament bezpieczeństwa surowcowego państwa. Powinna być długofalowym działaniem w celu zapewnienia pokrycia zapotrzebowania ludności na surowce mineralne i wytwarzane z nich produkty, niezbędne dla jej bieżących i przyszłych potrzeb bytowych oraz podnoszenia standardów życia zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Środkiem do tego powinno być zapewnienie przedsiębiorstwom wytwórczym dostępu do surowców ze źródeł krajowych i zagranicznych, niezbędnych dla ich działalności oraz stwarzanie warunków dla racjonalnego wykorzystania surowców i innowacyjności w gospodarce nimi.

Punktem wyjścia dla polityki surowcowej powinno być określenie:

- obecnego i prognozowanego zapotrzebowania kraju na surowce mineralne,
- możliwych źródeł ich pozyskiwania (krajowych i zewnętrznych), zarówno pierwotnych (ze złóż kopalni), jak i wtórnych (odzysk i recykling),

• barier i zagrożeń dla pozyskiwania odpowiednich surowców w kraju i za granicą.

Złoża kopalni jako podstawowe, pierwotne źródło surowców mineralnych stanowią bogactwo narodowe. Administracja rządowa jest ich gospodarzem i powinna zapewnić wykorzystanie złóż w sposób zapewniający pokrycie potrzeb surowcowych przez planowanie gospodarki złożami kopalni i racjonalną politykę koncesyjną. To prowadzi do konieczności precyzyjnego, uwzględniającego interes narodowy, zdefiniowania dominium państwa (własność złóż kopalni) oraz jego imperium (właściwe instrumenty zarządzania i instytucje).

Zasadniczej zmiany wymaga kwestia pozyskiwania surowców ze źródeł wtórnych, które mają istotne znaczenie w przypadku metali (aluminium, ołów, żelazo, miedź), oraz odpadowych surowców niemetalicznych (gips, kaolin, surowce skaleniowe, kruszywa łamane).



Od lewej: Krzysztof Galos, Marek Nieć, Krzysztof Malinowski, Eugeniusz Mokrzycki, Antoni Rogalski, Bogdan Ney.

Koniecznym staje się określenie surowców niezbędnych dla potrzeb lokalnych (zwłaszcza budowlanych), surowców kluczowych, warunkujących funkcjonowanie w kraju zaawansowanego przetwórstwa przemysłowego (np. koncentraty żelaza, aluminium, sole potasowe, fosforyty), oraz krytycznych, pozyskiwanych z zagranicy, których ryzyko zagrożenia podaży jest wysokie (np. fosforyty, krzem, magnez, magnezyty).

Bezpieczeństwo surowcowe i energetyczne kraju oraz zrównoważony rozwój gospodarczy są uzależnione od racjonalnej gospodarki złożami kopalni, którą warunkują:

- właściwe poszukiwanie, rozpoznanie i dokumentowanie złóż,
- ochrona złóż z zapewnieniem przyszłego dostępu do nich,
- możliwie najlepsze wykorzystanie zasobów złoża podczas jego eksploatacji.

Szczególnie istotne są gwarancje przyszłego dostępu do złóż niezagospodarowanych. Ochrona tych złóż oraz terenów perspektywicznych złóżowo, podobnie jak nowe inwestycje górnicze, budzi szereg napięć i konfliktów społecznych. Jest to poważny problem dostrzegany w całej Unii Europejskiej.

Znajomość bazy surowcowej jest niezbędna dla oceny bezpieczeństwa surowcowego kraju i odpowiedniego kreowania polityki gospodarczej. Przyjęcie założeń, że prace poszukiwawcze powinny prowadzić tylko przedsiębiorcy, powoduje przypadkowość ich podejmowania, wynikającą ze zmiennych warunków koniunkturalnych. Niezbędne jest posiadanie wiedzy o bazie zasobowej złóż kopalni dla zainteresowania możliwością ich rozpoznawania i eksploatacji przez potencjalnych koncesjodawców. Prognozowanie możliwości wystepowania złóż, ich poszukiwanie

i wstępne rozpoznanie w kraju powinno być jednym z podstawowych zadań Państwowej Służby Geologicznej. Niezbędne do tego jest:

- nowoczesne silne zaplecze naukowe dla realizacji niezbędnych badań,
- aktywne prowadzenie prac i robót geologicznych (zwłaszcza wierceń),
- zapewnienie stałego finansowania niezbędnych prac,
- ustalenie kierunków badań oraz polityki koncesyjnej stosownie do bieżących i przewidywanych potrzeb gospodarczych kraju.

Filarem dla realizacji polityki surowcowej państwa jest spójne, nowoczesne prawo, zabezpieczające interesy państwa, inwestorów oraz środowiska naturalnego. Obecnie obowiązujące (od 2012 roku) Prawo geologiczne i górnictwa, kilkakrotnie już nowelizowane, nie spełnia wymienionego postulatu. Tworzenie odpowiednich przepisów prawnych powinno przebiegać w wyniku wielostronnej, szerokiej dyskusji, wolnej od bieżących wydarzeń politycznych i gospodarczych. Wiedza w zakresie geologii złóżowej i górnictwa oraz górnictwa jest niezbędna dla właściwego formułowania przepisów tego prawa, ich rozumienia i wykładni. Brak tej wiedzy jest powodem wielu wadliwych sformułowań przepisów prawa i ich interpretacji, utrudniających racjonalną gospodarkę złożami i powodujących często nie trafne decyzje administracyjne. Niedobłą praktyką ostatnich kilku lat stały się regulacje materii Prawa geologicznego i górnictwa wprowadzane innymi ustawami, na przykład opodatkowanie wydobycia rud miedzi i srebra, a od 2016 r. także odrębny podatek węglowodorowy. Działania te prowadzą do osłabienia roli Ministra Środowiska, który powinien być organem w pełni odpowiedzialnym za gospodarowanie złożami kopalni. Państwo powinno określać prawne zasady, na jakich zamierza dopuścić inwestora do poszukiwania i wydobycia kopalni ze złoża i stawiane mu wymagania. Występuje natomiast tendencja dyktowania tych zasad przez inwestora. Istnieje zatem potrzeba jednoznacznych zapisów dotyczących złóż kopalni w zakresie dominium i imperium państwa wobec zasadniczej sprzeczności interesów między państwem (racjonalna gospodarka złożem) a inwestorem (maksymalizacja zysku). Ocena wskazanych zjawisk prowadzi do wniosku o konieczności powołania przez prezesa Rady Ministrów komisji kodyfikacyjnej do opracowania jednolitego i kompleksowego „Kodeksu geologiczno-górnictwa”, który powinien zapewnić niezbędne ramy prawne dla polityki surowcowej ■

WNIOSEK z debaty

na temat „Problemy polityki i bezpieczeństwa surowcowego Polski – postulaty środowiska naukowego” który zostanie skierowany na ręce Prezesa Polskiej Akademii Nauk prof. dr. hab. Jerzego Duszyńskiego

Przepisy obowiązującego prawa dotyczące złóż kopalni i gospodarki surowcami mineralnymi są rozproszone w licznych aktach prawnych. Utrudnia to, a często nawet uniemożliwia właściwe, racjonalne wykorzystanie złóż kopalni, zwłaszcza tych, które są własnością Skarbu Państwa. Obowiązujące Prawo geologiczne i górnictwa jest niespójne, zawiera szereg luk, błędów i uchybień. Brak precyzji w zakresie definicji i sformułowań powoduje niejednoznaczność przepisów i ich wykładni oraz trudności w ich stosowaniu.

Prawo geologiczne i górnictwa jest ważnym instrumentem polityki państwa w odniesieniu do gospodarki złożami kopalni i zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego kraju.

Mając to na uwadze zwracamy się z wnioskiem do Premiera Rządu RP oraz Ministra Środowiska o powołanie komisji kodyfikacji Prawa geologicznego i górnictwa.

Nowe prawo powinno spełniać wysokie standardy legislacyjne, być oparte na współczesnej wiedzy geologicznej i górnictwa w zakresie racjonalnego wykorzystywania złóż kopalni i uwzględniać standardy międzynarodowe.

Zadaniem komisji, w której skład powinni wchodzić fachowcy z dziedziny geologii i górnictwa, byłoby opracowanie „Kodeksu geologicznego i górnictwa”

obejmującego całość zagadnień związanych z działalnością geologiczną i górnictwem w zakresie poszukiwania, wydobycia i ochrony złóż kopalni oraz właściwej, racjonalnej gospodarki surowcami mineralnymi.



Politycy powinni zrozumieć prawdziwie długoterminowy i międzynarodowy charakter gospodarki surowcowej. W wielu przypadkach doraźne działania polityczne przeważają nad problemami gospodarczymi. Częściowo odnosi się to do zagadnień surowcowych. Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju właściwa polityka surowcowa to jeden z fundamentalnych problemów do rozwiązania. Polska Akademia Nauk chce zabrać racjonalny i merytoryczny głos w dyskusji na ten temat.

Prof. dr hab. inż. Antoni Rogalski
Dziekan Wydziału IV Nauk Technicznych PAN



Polityka surowcowa państwa powinna być długofalowym działaniem dla zapewnienia pokrycia zapotrzebowania ludności na surowce mineralne i wytwarzane z nich produkty, niezbędne dla jej bieżących i przyszłych potrzeb bytowych oraz podnoszenia standardów życia zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Środkiem do tego powinno być: zapewnienie dostępu do surowców ze źródeł krajowych i zagranicznych, oraz stwarzanie warunków dla racjonalnego wykorzystania surowców i innowacyjności w gospodarce nimi.

Prof. dr hab. inż. Marek Nieć
Przewodniczący Komitetu Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN, wiceprzewodniczący Komisji Zasobów Kopalni przy Ministrze Środowiska.



Dotychczas państwo określało prawne zasady, na jakich zamierza dopuścić inwestora do poszukiwania i wydobycia kopalni ze złoża, lecz ostatnio pojawiła się tendencja do dyktowania tych zasad przez inwestora. Występuje zatem potrzeba jednoznacznych zapisów dotyczących złóż kopalni w zakresie dominium i imperium państwa wobec zasadniczej sprzeczności interesów między państwem (racjonalna gospodarka złożem) a inwestorem (maksymalizacja zysku).

Prof. dr hab. Krzysztof Szamalek
Profesor geologii gospodarczej UW i Państwowego Instytutu Geologicznego PIB, wiceprzewodniczący Komitetu Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN



Punktem wyjścia dla przygotowania polityki surowcowej powinno być określenie listy surowców kluczowych, warunkujących funkcjonowanie w kraju zaawansowanego przetwórstwa przemysłowego, oraz surowców krytycznych, których znaczenie gospodarcze dla Polski jest istotne, a ryzyko zagrożenia podaży – wysokie. Określenie obecnego i prognozowanego zapotrzebowania kraju na te surowce powinno stać się jednym z fundamentów takiej polityki.

Dr hab. inż. Krzysztof Galos, prof. IGSMiE PAN
Zastępca Dyrektora Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, członek Komisji Kodyfikacyjnej do opracowania jednolitego i kompleksowego „Kodeksu geologiczno-górnictwa”



Gdy mówimy o gospodarowaniu surowcami mineralnymi, ważne jest właściwe zdefiniowanie przedmiotu tej dyskusji, a więc co rozumiemy pod pojęciem danej grupy surowcowej (surowce mineralne sensu largo), z uwzględnieniem: struktury pionowej takiej grupy surowcowej – od źródeł ich pozyskiwania (pierwotne, wtórne, odpadowe) poprzez wydobycie i przeróbkę aż po dalsze przetwarzanie, oraz postaci w jakiej surowce są użytkowane – urobek, koncentraty, metale, stopy metali, związki chemiczne itp.

Mgr inż. Tadeusz Smakowski
Specjalista w Instytucie Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN i Państwowym Instytucie Geologicznym PIB, członek Komitetu Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN