

UZASADNIENIE

Projektowana ustawa służy:

- 1) określeniu podstawowych zasad kształtowania polityki surowcowej państwa, stanowiącej jedną z dziedzin polityki administracyjnej, którą realizują organy administracji, korzystając z określonych w ustawie metod i form działania;
- 2) stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1252 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 i (UE) 2019/1020 (Dz. Urz. UE L 1252 z 3.5.2024, str. 1, z późn. zm., Critical Raw Materials Act – dalej: „CRMA”), które wprowadza liczne nowe zobowiązania dla państw członkowskich Unii Europejskiej dotyczące zróżnicowanych działań na rzecz rozwoju dostaw surowców zdefiniowanych w CRMA jako surowce krytyczne.

1. Przepisy ogólne

Projektowaną ustawę otwierają przepisy ogólne.

W rozdziale 1 zawarte są podstawowe informacje dotyczące zakresu przedmiotowego ustawy, w tym szereg definicji pojęć stosowanych w ustawie.

Zgodnie z wymogami dotyczącymi zapewnienia stosowania CRMA, określenia zawarte w art. 2 ust. 1 projektu ustawy mają stanowić odzwierciedlenie definicji zawartych w CRMA (samo bezpośrednie stosowanie rozporządzenia UE nie oznacza bowiem, że prawodawca krajowy posługuje się określonymi terminami w znaczeniu nadanym im przez taki akt prawa europejskiego), jednakże tylko w takim zakresie w jakim projekt ustawy odnosi się do właściwych terminów używanych na gruncie CRMA.

Z racji niejednoznacznego określenia „krajowego programu poszukiwań”, w przepisie art. 2 ust. 2 pkt 1 projektu wskazano wyraźnie na przepisy CRMA, z których należy rekonstruować jego znaczenie.

Wprowadzenie definicji „surowców kluczowych dla polskiej gospodarki” ma na celu jednoznaczne określenie kategorii surowców o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania krajowej gospodarki oraz zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Definicja ta została sformułowana w sposób spójny z metodyką wyznaczania surowców kluczowych opracowaną przez PIG-PIB, co zapewnia jej merytoryczną i analityczną zgodność z dotychczasowym dorobkiem eksperckim w tym obszarze.

2. Polityka surowcowa państwa

Niezbędnym wstępem regulacji stosowania CRMA jest określenie podstawowych zasad kształtowania polityki surowcowej państwa.

W rozumieniu ustawy polityka surowcowa państwa stanowi plan działania stworzony dla administracji publicznej, którego treścią jest określona wiedza niezbędna do osiągnięcia wyznaczonych celów w dziedzinie gospodarki surowcami.

W tym znaczeniu polityka surowcowa państwa stanowi jedną ze szczegółowych polityk administracyjnych przewidzianych dla poszczególnych dziedzin administrowania (jak polityka rolna czy energetyczna).

Dotychczas polityka surowcowa państwa była przyjmowana w oparciu o przepisy art. 21f ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198, z późn. zm.), w świetle których właściwy minister opracowuje politykę publiczną w uzgodnieniu z członkami Rady Ministrów, następnie projekt polityki publicznej podlega zaopiniowaniu przez ministra właściwego do

spraw rozwoju regionalnego, a końcowo polityka publiczna jest przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały.

O ile jednak, wspomniana ustawa określa pewne wspólne założenia dla różnych polityk działowych, o tyle brakowało dotychczas określenia kierunków polityki administracyjnej odnoszących się do specyfiki polityki surowcowej państwa jako szczególowej dziedziny administrowania, która charakteryzuje się potrzebą realizacji zmiennych i często doraźnych celów administracji (por. szerzej (zob. M. Stefaniuk, Polityka konkurencji w Polsce (w:) J. Łukasiewicz (red.), Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa, Stryków 7-9 września 2008 r., Rzeszów 2008).

Regulacja projektu ustawy o zapewnieniu gospodarce krajowej dostępu do surowców, w tym surowców krytycznych (art. 4) ma za zadanie:

- wskazanie podmiotów, które są zobowiązane do (współ-)tworzenia aktów takiej polityki;
- ustalenie obowiązku podejmowania określonych działań w przedmiotowej dziedzinie oraz określać typ aktu polityki administracji.

3. Zapewnienie stosowania CRMA

3.1. Uwagi ogólne

Rozporządzenie CRMA zawiera szereg przepisów nakładających na państwa członkowskie obowiązki, których realizacja w praktyce możliwa będzie na poziomie ministrów i centralnych organów tj.

- a) opiniowania wniosków o uznanie projektów za strategiczne w zakresie wydobywania, przeróbki, recyklingu i substytucji w rozumieniu art. 6–8 rozporządzenia 2024/1252, realizowanych na terenie RP;
- b) utworzenia punktów kontaktowych udzielających wsparcia w zakresie procedur administracyjnych dotyczących wydawania pozwoleń dla projektów strategicznych;
- c) utworzenia krajowego programu poszukiwań surowców krytycznych, służącego zwiększeniu ilości dostępnych informacji o złożach kopalin do produkcji surowców krytycznych na terenie kraju;
- d) monitorowania i ograniczania ryzyka związanego z łańcuchem dostaw oraz zwiększenia dywersyfikacji dostaw surowców krytycznych;
- e) wdrażania krajowych środków dot. obiegu zamkniętego, m.in. poprzez utworzenie bazy danych zamkniętych obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych czy określenia zdolności do recyklingu magnezów trwałych;
- f) ustanowienia sankcji nakładanych na przedsiębiorców, którzy nie wypełniają swoich obowiązków, w tym dotyczących gotowości na wypadek zagrożeń, sprawozdawczości w sprawie projektów i informacji na temat zdolności do recyklingu.

W związku z powyższym oraz mając na względzie, że: 1) prawidłowe wykonanie tych obowiązków wiązać się będzie w wielu przypadkach z koniecznością zapewnienia w budżecie państwa odpowiednich środków finansowych oraz, że 2) w odniesieniu do niektórych zobowiązań wynikających z CRMA istnieją wątpliwości interpretacyjne w zakresie właściwości rzeczowej organu, na którym spoczywać będzie zapewnienie wykonania danych obowiązków, niezbędne jest wprowadzenie przepisów regulujących ww. zagadnienia.

Ustawa pozwoli na wyeliminowanie ewentualnych sporów kompetencyjnych między organami, jak również zapewni prawidłową i skuteczną realizację obowiązków, na poczet których właściwy organ będzie miał zagwarantowane w budżecie państwa adekwatne środki finansowe, bez niebezpieczeństwa narażenia się przy tym na zarzut niegospodarności, wynikający z powodu działania organu bez dostatecznej podstawy prawnej.

Dodatkowo, ewentualne spory kompetencyjne między organami mogłyby znacząco wydłużyć terminy procedowania spraw, co byłoby sprzeczne z założeniem sprawnej realizacji zadań w tym obszarze. Prawidłowa oraz terminowa realizacja zadań wymaga posiadania odpowiednich środków finansowych.

CRMA wprowadza liczne nowe zobowiązania dla państw członkowskich Unii Europejskiej dotyczące zróżnicowanych działań na rzecz rozwoju dostaw surowców zdefiniowanych w CRMA jako surowce krytyczne, które wcześniej nie były realizowane przez państwa członkowskie. Zobowiązania wynikające z CRMA mają charakter interdyscyplinarny i stanowią nowe zadania dla administracji. Aktualnie zadania te często pozostają w kompetencjach wielu resortów lub ze względu na swoją innowacyjność nie są przypisane do żadnego z nich.

Reasumując, jakkolwiek przepisy rozporządzeń unijnych stosowane są wprost i w odróżnieniu od dyrektyw UE, co do zasady nie wymagają implementacji, tym niemniej celem skutecznej i terminowej realizacji zobowiązań wynikających z CRMA konieczne jest podjęcie działań o charakterze legislacyjnym.

3.2. Przypisanie obowiązków ministrowi właściwemu do spraw środowiska, działającemu przy pomocy Głównego Geologa Kraju

Z dyspozycji przepisów CRMA wynika obowiązek podjęcia szeregu nowych, długofalowych inicjatyw, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego zarówno kraju, jak i UE m.in. w zakresie zwiększenia wykorzystania własnych zasobów geologicznych, odzysku surowców czy podejmowania nowych partnerstw strategicznych. Warto zaznaczyć, że cele Polityki Surowcowej Państwa (PSP), jak i CRMA w przeważającej części są ze sobą zbieżne i wiążą się na wielu płaszczyznach, w związku z tym istnieje możliwość ujęcia ich w jednej ustawie.

W art. 5 dokonano podziału obowiązków nałożonych na państwa członkowskie zasadniczo wedle właściwości ministrów wynikającej z ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1370, z późn. zm.).

Przypisanie zadań ministrowi właściwemu do spraw środowiska, działającemu przy pomocy Głównego Geologa Kraju, który będzie odpowiedzialny za przygotowanie, aktualizowanie oraz wdrażanie krajowej polityki surowcowej państwa pozwoli na koordynację i realizację zadań z zakresu m.in. przygotowania oraz aktualizowania dokumentu Polityki Surowcowej Państwa, wdrażania CRMA, monitorowania ryzyk dostaw surowców, opracowania i realizacji wieloletniego rządowego programu poszukiwań surowców krytycznych zaakceptowanego przez Radę Ministrów, koordynowania współpracy międzynarodowej w zakresie surowcowym czy współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi w tym obszarze. Jednocześnie minister właściwy do spraw środowiska, działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju jest przedstawicielem Polski w Europejskiej Radzie ds. Surowców Krytycznych powołanej rozporządzeniem CRMA.

W związku z planowanym zniesieniem instytucji Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa (w trakcie procedowania) istnieje potrzeba przypisania zakresu dotychczasowych zadań ww. Pełnomocnika ministrowi właściwemu do spraw środowiska, działającemu przy pomocy Głównego Geologa Kraju. W związku z sytuacją geopolityczną oraz zmieniającym się prawem UE, określone dotychczasowe zadania ww. Pełnomocnika nie były wystarczające dla efektywnego zarządzania bezpieczeństwem surowcowym państwa, dlatego niezbędna jest ich aktualizacja w zakresie działalności ministra właściwego do spraw środowiska, działającego przy pomocy Głównego Geologa Kraju. Aktualizacja Polityki Surowcowej Państwa jest niezbędna ze względu na zmieniające się warunki geopolityczne, społeczne i środowiskowe, mające kluczowe znaczenie dla sektora surowcowego. W związku z wejściem w życie 23 maja 2024 r. przepisów rozporządzenia 2024/1252, które nakładają na Państwa Członkowskie szereg obowiązków, które będą stanowić poszerzenie zadań ministra

właściwego do spraw środowiska, działającego przy pomocy Głównego Geologa Kraju o działania wynikające z CRMA, w szczególności w zakresie:

- 1) przygotowania projektu Polityki Surowcowej Państwa oraz jej aktualizacji, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki surowcami energetycznymi;
- 2) inicjowania i koordynowania działań w zakresie realizacji polityki surowcowej państwa;
- 3) przygotowania propozycji nowych rozwiązań prawnych i ekonomicznych w zakresie polityki surowcowej państwa;
- 4) inicjowania działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie polityki surowcowej państwa;
- 5) monitorowania wdrażania i funkcjonowania rozwiązań wypracowanych w polityce surowcowej państwa;
- 6) nadzoru nad Centrum Analiz Surowcowych;
- 7) analizowania współpracy międzynarodowej w zakresie geologii i surowców mineralnych przy współpracy z ministrem właściwym do spraw zagranicznych;
- 8) monitorowania ryzyka związane z dostawami surowców krytycznych i strategicznych dla Unii Europejskiej oraz surowców kluczowych dla krajowej gospodarki oraz opracowuje środki ograniczania tego ryzyka;
- 9) działania na rzecz realizacji celów, o których mowa w art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2024/1252;
- 10) współpracy z ministrem właściwym do spraw obrony narodowej w celu realizacji działań w zakresie związanym z pozyskaniem, składowaniem, transportem i zarządzaniem zapasami surowców krytycznych, kluczowych dla przemysłu obronnego oraz innych celów związanych z obronnością.

Reasumując, przypisanie zadań ministrowi właściwemu do spraw środowiska, działającemu przy pomocy Głównego Geologa Kraju zapewni właściwe środki organizacyjne i koordynacyjne mające na celu wdrożenie zapisów CRMA.

Przepisy kompetencyjne w tym zakresie zostały uzupełnione o regulację kontroli ryzyka w przypadku łańcucha dostaw surowców strategicznych zgodnie z art. 24 ust. 2 tego rozporządzenia, tak by nadać jej jak najbardziej efektywny wymiar.

3.3. Przypisanie zadań innym organom na gruncie art. 5 projektu ustawy

Jak już wspomniano, zasadniczym kryterium podziału pozostałych zadań na gruncie art. 5 projektu ustawy jest właściwość rzeczowa, którą można wyprowadzić z przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

W zakresie niezbędnym dla gospodarki odpadami funkcje ministra właściwego do spraw środowiska są uzupełniane przez zadania powierzone ministrowi właściwemu do spraw klimatu.

Dział gospodarka obejmuje sprawy gospodarki, w tym konkurencyjności gospodarki, współpracy gospodarczej z zagranicą, oceny zgodności, miar i probiernictwa, własności przemysłowej, innowacyjności, działalności gospodarczej, w tym przedsiębiorczości i przemysłu, polityki zakupowej państwa, promocji gospodarki polskiej w kraju i za granicą, oraz współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego. Do ministra właściwego do spraw gospodarki należą w szczególności sprawy:

- podejmowania działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej;
- polityki przemysłowej;
- transformacji do gospodarki obiegu zamkniętego;

- udziału w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w zakresie polityki gospodarczej;
- które znalazły odzwierciedlenie w powierzonych w projekcie temu ministrowi sprawach przekazywania danych dotyczących łańcucha wartości surowców, czy też współpracy z innymi organami w zakresie wdrożenia krajowych programów, zawierających środki wspierające rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym.

Istotą funkcjonowania Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego jest natomiast prowadzenie badań, wykonywanie opinii, analiz i ekspertyz w zakresie geologii, górnictwa, ochrony środowiska i georóżnorodności, rozpoznawania warunków hydrogeologicznych i geologiczno-inżynierskich, bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze, monitoringu środowiska w zakresie środowiska gruntowo-wodnego oraz rozpoznawania i prognozowania geozagrożeń o pochodzeniu geogenicznym i antropogenicznym, a także zasobów surowcowych, hydrogeologii i geologii inżynierskiej, warunków składowania odpadów oraz magazynowania substancji użytecznych w strukturach geologicznych, warunków geologicznej sekwestracji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych oraz innych, co znalazło odzwierciedlenie w zadaniach powierzonych mu w art. 5 ust. 7 projektu ustawy.

3.4. Pojedynczy punkt kontaktowy

Jednocześnie projekt ustawy ustanawia pojedynczy punkt kontaktowy, który odpowiada za ułatwianie i koordynację procedury wydawania pozwoleń na realizację projektów strategicznych.

Według założeń regulacji pojedynczy punkt kontaktowy realizuje funkcję swoistego „łącznika” i zajmowałby się wymianą informacji na rzecz organów właściwych, w niezbędnym jedynie zakresie modyfikując zasady postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco (por. uwagi poniżej).

Sam pojedynczy punkt kontaktowy nie będzie jednak organem podejmującym decyzje w sprawie wydania jakiegokolwiek pozwolenia na realizację projektów strategicznych.

Pojedynczy punkt kontaktowy został wyznaczony na poziomie krajowym, tak by projektodawcy byli w stanie łatwo zidentyfikować jednostkę odpowiedzialną za ich projekt.

W celu efektywnej realizacji obowiązków nałożonych na państwa członkowskie w rozporządzeniu 2024/1252, niezbędne jest oddanie do dyspozycji pojedynczego punktu kontaktowego narzędzi dyscyplinujących zobowiązanych do współpracy w związku z realizacją obowiązków wynikających z rozporządzenia 2024/1252, które przybierają postać zawiadania o tym uchybieniu organ powołany do nadzoru nad daną jednostką, zaś w razie potrzeby także organ kontroli.

3.5. Opiniowanie wniosków o uznanie projektu za strategiczny

Działania na rzecz opracowania i wdrożenia polityki surowcowej, a przez to zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego kraju wymagają ciągłej i ścisłej współpracy.

CRMA przewiduje opiniowanie wniosków o uznanie projektu za strategiczny dla UE dotyczącego wydobycia, przeróbki lub recyklingu w rozumieniu art. 6–8 rozporządzenia 2024/1252, realizowanych na terenie państwa członkowskiego. Ważnym elementem jest współpraca pomiędzy właściwymi organami z ministrem właściwym ds. środowiska w celu przygotowania stanowiska dotyczącego uznania projektu za strategiczny dla UE zgodnie z CRMA, w zakresie projektów realizowanych na terenie RP.

Projekty strategiczne mogą dotyczyć zakresu właściwości wielu resortów i organów administracji, w związku z tym niezbędne jest stworzenie procedury, która zapewni skuteczne oraz sprawne przygotowanie stanowiska państwa członkowskiego. W tym zakresie ustawa przewiduje mechanizm koordynowany przez ministra właściwego do spraw środowiska, polegający na niezwłocznym przekazaniu wniosku

otrzymanego od Komisji Europejskiej do właściwych ministrów, w szczególności ministra właściwego ds. gospodarki, ministra właściwego ds. gospodarki surowcami energetycznymi, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego ds. zagranicznych, a także do właściwych organów samorządu terytorialnego (marszałka województwa oraz wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) oraz – w razie potrzeby – innych organów właściwych w procedurze wydawania pozwoleń.

Podmioty te wyrażają stanowiska i opinie w zakresie uznania projektu za projekt strategiczny, w tym w szczególności w odniesieniu do kompletności oraz wykonalności harmonogramu realizacji projektu, przy czym brak zajęcia stanowiska w terminie 10 dni uznaje się za brak uwag do wniosku. Po uzyskaniu stanowisk minister właściwy do spraw środowiska dokonuje oceny projektu i może wyrazić sprzeciw wobec uznania projektu za strategiczny.

Dodatkowo projekt ustawy przewiduje mechanizm ochronny, umożliwiający ministrowi właściwemu do spraw środowiska wyrażenie sprzeciwu wobec uznania danego projektu za projekt strategiczny. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie, aby projekty strategiczne były zgodne z nadrzędnymi wartościami konstytucyjnymi, w tym z interesem publicznym oraz zasadą zrównoważonego rozwoju. W szczególności wskazuje się dwa główne obszary, które mogą stanowić podstawę sprzeciwu:

1. Bezpieczeństwo państwa, obejmujące także bezpieczeństwo surowcowe i energetyczne, które choć nie posiadają jednolitej definicji ustawowej, są w doktrynie i praktyce rządowej rozumiane jako zapewnienie nieprzerwanych i stabilnych dostaw energii i surowców niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania państwa i jego gospodarki. Odwołanie do tych kategorii ma na celu podkreślenie ich szczególnej roli w systemie bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w kontekście zagrożeń geopolitycznych i niestabilności rynków międzynarodowych.
2. Ochrona środowiska, w tym racjonalna gospodarka złożami kopalin. Rozwiązanie to gwarantuje, że projekty strategiczne nie będą realizowane kosztem nadmiernej degradacji środowiska ani w sposób sprzeczny z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Dodatkowo, przesłanką sprzeciwu jest brak spełnienia kryteriów określonych w art. 6 rozporządzenia 2024/1252. Dzięki temu projekt ustawy zapewnia spójność prawa krajowego z prawem unijnym i umożliwi organom krajowym kontrolę nad prawidłowym wdrażaniem unijnych standardów.

Wprowadzenie takiego rozwiązania pozwala z jednej strony na realizację celów wynikających z CRMA, z drugiej zaś – chroni nadrzędne interesy państwa i obywateli, zapewniając, że status projektu strategicznego będzie przyznawany wyłącznie przedsięwzięciom spełniającym kryteria bezpieczeństwa, zgodności z interesem publicznym i ochroną środowiska.

Pojęcia „bezpieczeństwa państwa” oraz „bezpieczeństwa surowcowego i energetycznego” pełnią funkcję klauzul generalnych, których rolą jest uwzględnienie w procesie wykładni prawa wartości społeczno-gospodarczych pochodzących z norm pozaprawnych, a ich cechą jest uniwersalność zastosowania.

Planuje się, również poza ustawą, funkcjonowanie organu doradczego na poziomie międzyresortowym, wspierającego realizację Polityki Surowcowej Państwa oraz procesy związane m.in. z uznawaniem projektów za strategiczne w rozumieniu CRMA. W miejsce dotychczasowego Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Surowcowej Państwa (powołanego zarządzeniem nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r.) powołany został Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa na podstawie zarządzenia nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 2026 r. Nowy Zespół stanowi organ pomocniczy Rady Ministrów i zapewnia wsparcie w zakresie koordynacji działań międzyresortowych, w szczególności w obszarze aktualizacji i realizacji Polityki Surowcowej Państwa, a także w kontekście wdrażania rozporządzenia CRMA. Jego funkcjonowanie przyczynia się do zapewnienia rzetelnego i sprawnego prowadzenia prac na wysokim szczeblu międzyresortowym.

3.6. Projekty strategiczne w planowaniu przestrzennym

Projektowany artykuł dot. obowiązku organów samorządu terytorialnego uwzględnienia, w terminie 6 miesięcy od ogłoszenia przez Komisję Europejską decyzji o uznaniu przedsięwzięcia za projekt strategiczny w rozumieniu CRMA, informacji o takim projekcie w odpowiednich dokumentach strategicznych województwa, powiatu lub gminy, w zakresie ich właściwości stanowi realizację obowiązków nałożonych na państwa członkowskie CRMA, zgodnie z którym projekty strategiczne w obszarze wydobywania, przetwarzania i recyklingu w rozumieniu art. 6–8 rozporządzenia 2024/1252, powinny być traktowane priorytetowo oraz uwzględniane w regionalnych i lokalnych ramach planistycznych. CRMA wymaga zapewnienia tym projektom stabilnych i przewidywalnych warunków realizacji, w tym poprzez ich odpowiednie ujęcie w dokumentach planowania przestrzennego i strategicznego na poziomie lokalnym.

Obowiązujący system planowania przestrzennego i strategicznego jednostek samorządu terytorialnego nie przewiduje obecnie jednoznacznego mechanizmu uwzględniania projektów strategicznych wynikających bezpośrednio z prawa Unii Europejskiej. Brak takiego rozwiązania może prowadzić do niespójności dokumentów lokalnych z celami państwa i Unii Europejskiej oraz do opóźnień lub utrudnień w realizacji inwestycji o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa surowcowego, energetycznego i gospodarczego.

Projektowany przepis wprowadza obowiązek ujęcia informacji o projektach strategicznych, po ich uznaniu przez Komisję Europejską, w dokumentach strategicznych województwa, powiatu lub gminy – w zakresie właściwości danego szczebla samorządu – w terminie 6 miesięcy od ogłoszenia rozstrzygnięcia Komisji. Rozwiązanie to zapewnia przeniesienie skutków decyzji unijnej do lokalnego systemu planowania oraz tworzy podstawy do uwzględniania projektów strategicznych w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym.

Wprowadzenie regulacji zapewni spójność planowania przestrzennego i rozwoju lokalnego z polityką surowcową państwa i Unii Europejskiej oraz przyczyni się do sprawnej realizacji projektów strategicznych, bez generowania istotnych dodatkowych obciążeń finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego.

3.7. Centrum Analiz Surowcowych

Utworzenie Centrum Analiz Surowcowych (CAS) jest niezbędne zarówno z punktu widzenia CRMA, jak i zapewnienia Polsce trwałej i wyspecjalizowanej instytucji odpowiedzialnej za monitorowanie, analizowanie i prognozowanie trendów w obszarze surowców krytycznych, strategicznych i deficytowych. W Polsce brak jest wyspecjalizowanego podmiotu, który w sposób kompleksowy i systematyczny gromadziłby dane o surowcach, monitorował łańcuchy dostaw, przygotowywał prognozy zużycia oraz oceniał ryzyka związane z dostępnością tych zasobów. Obowiązki te pojawiają się bezpośrednio w CRMA i nie mogą być wykonane w sposób rozproszony pomiędzy różne instytucje, ponieważ wymagałyby koordynacji, która w praktyce prowadziłyby do wydłużenia procedur i obniżenia jakości analiz.

Utworzenie CAS jest zgodne z praktyką innych państw członkowskich UE, które już powołały wyspecjalizowane jednostki do realizacji analogicznych zadań. W Niemczech funkcjonuje DERA (Deutsche Rohstoffagentur), która wspiera rząd i przedsiębiorców w zakresie dostępu do surowców oraz monitoruje ryzyka w łańcuchach dostaw. We Francji działa OFREMI (Observatoire Français des Ressources Minérales pour les Filières Industrielles), które dostarcza strategicznych analiz i rekomendacji w obszarze gospodarki surowcowej. Obie instytucje są istotnym wsparciem dla rządów w procesie podejmowania decyzji gospodarczych i politycznych, a także w negocjacjach na forum Unii Europejskiej.

Polska jako istotna gospodarka w regionie i kraj posiadający własny potencjał surowcowy, nie może pozostawać w tyle w tworzeniu instrumentów analityczno-decyzyjnych. Powołanie CAS pozwoli nie tylko na wypełnienie obowiązków unijnych, ale także na zapewnienie strategicznego wsparcia dla rządu i przedsiębiorców w obszarze bezpieczeństwa surowcowego, co ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjności gospodarki, transformacji energetycznej i odporności kraju na kryzysy geopolityczne.

Utworzenie CAS którego zadania realizowane będą przez Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy (PIG-PIB) będą miały na celu zapewnianie zasobów dla rozwoju infrastruktury, energetyki, przemysłu i ochrony środowiska – od tradycyjnych zasobów po surowce przyszłości, przewidując unijne trendy i zabezpieczając społeczeństwo przed globalnymi szokami rynkowymi. Dodatkowo w celu odpowiedniej realizacji zadań CAS będzie potrzebna ścisłej współpracy z instytucjami, które są w posiadaniu informacji oraz danych dot. surowców (m.in. obroty międzynarodowe, szacowane zużycie, ceny i ich prognozy) niezbędnych do przeprowadzania analiz m.in. GUS, MRiT, MSZ. Głównym zadaniem CAS będzie monitorowanie łańcuchów dostaw, co jest niezwykle ważne, ponieważ może zagwarantować m. in. ochronę przed ryzykiem politycznym i gospodarczym, stabilizację strategiczną i ekonomiczną kraju, przestrzeganie norm etycznych i ekologicznych, wzmocnienie pozycji obronnej. Oprócz monitorowania surowców krytycznych UE, CAS będzie również zajmowało się surowcami istotnymi dla polskiej gospodarki, ponieważ systematyczne śledzenie pozwoli na szybkie reagowanie krajowej gospodarki na globalne kryzysy, włączenie się do międzynarodowych programów, utworzenie zrównoważonego przemysłu surowcowego i recyklingu czy też wzmocnienie niezależności i bezpieczeństwa ekonomicznego. Zakres działania CAS przewiduje szeroki monitoring również w kraju, poprzez monitoring nie tylko 34 surowców krytycznych wymienionych w CRMA, ale również surowców kluczowych dla krajowej gospodarki, które z uwagi na istotne znaczenie krajowe mogą w niedalekiej przyszłości stanowić także uzupełnienie katalogu surowców krytycznych. Z takiego samego założenia wychodzi KE, która prowadzi szeroki monitoring surowców, gdzie na bieżąco monitoruje około 80 surowców, oceniając je pod kątem ryzyka zakłóceń i znaczenia ekonomicznego i z tej większej grupy wybiera listę surowców krytycznych.

Zadania te będą realizowane przez PIG-PIB. Nadzór nad wykonywaniem zadań CAS będzie sprawował minister właściwy ds. środowiska, działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju. Prace będą realizowane przez najbardziej wykwalifikowanych pracowników PIG-PIB. Warto zaznaczyć, że pewna część zadań planowanych do realizacji przez CAS będzie wykraczała poza kompetencje i wiedzę pracowników PIG-PIB. W tym zakresie będzie potrzebna nawiązania kooperacji z instytucjami naukowymi, przedsiębiorcami prywatnymi lub ekspertami, którzy posiadają wiedzę i doświadczenie pozwalające na wykonanie zadań wynikających z CRMA za pośrednictwem CAS. W związku z tym PIG-PIB oprócz merytorycznego działania będzie również koordynował prace kooperacyjne z ww. podmiotami. Współpraca z instytucjami naukowymi czy z uczelniami wyższymi umożliwi podwyższenie kompetencji kadry PIG-PIB oraz realizację wspólnych projektów badawczo-rozwojowych w obszarze zakresu działania CAS. Wewnętrzne procedury PIG-PIB będą w szczególności sposobem regulować zasady funkcjonowania CAS w zakresie struktury, podległości, kadrowym i innych niezbędnych komponentów pozwalających na działalność w ramach PIG-PIB.

W ramach przeglądu Poland Critical Minerals Review (grudzień 2025 r.) Międzynarodowa Agencja Energii (IEA) wskazała na potrzebę wzmocnienia zaplecza analitycznego państwa w obszarze surowców krytycznych. W szczególności podkreślono, że utworzenie dedykowanego Centrum Analiz Surowcowych umożliwi formułowanie bieżących, rzetelnych wniosków dotyczących rynku surowców oraz określenie roli Polski w tym sektorze wraz z odpowiednimi celami i instrumentami polityki. IEA wskazuje ponadto, że rozwiązanie to jest zgodne z międzynarodowymi dobrymi praktykami stosowanymi przez wiodące państwa, takie jak Niemcy, Niderlandy, Wielka Brytania czy Francja. W

ocenie projektodawcy rekomendacja ta potwierdza zasadność utworzenia CAS.

Zadania CAS odpowiadają obowiązkom państw członkowskich wynikającym w szczególności z art. 20–24 oraz art. 45 CRMA, obejmując monitorowanie łańcuchów dostaw, ocenę ryzyk oraz przygotowanie danych na potrzeby sprawozdawczości do Komisji Europejskiej.

3.8. Zmiany w zakresie procedury administracyjnej

Charakter prawny CRMA jako rozporządzenia UE, które jest wiążące w całości i bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, sprawił, że niezbędne stało się dostosowanie krajowych procedur administracyjnych w niezbędnym zakresie, tak by przy procedowaniu projektów strategicznych organy administracji publicznej mogły dochować wymogów CRMA, w szczególności w zakresie terminów postępowania.

Spowodowało to konieczność uwzględnienia w projekcie:

- przepisów dotyczących wydawania kompleksowej decyzji, które w niezbędnym i koniecznym zakresie dostosowują regulację ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.) do wymagań CRMA;
- przepisów szczególnych związanych z oceną oddziaływania projektu strategicznego na środowisko oraz na obszar Natura 2000 (rozdział 6).

W ślad za CRMA przyjęto bowiem koncepcję tzw. decyzji kompleksowej, oznaczającej decyzję lub zespół decyzji wydanych przez organy państwa członkowskiego, określającą lub określających, czy projektodawca jest uprawniony do realizacji projektu strategicznego w rozumieniu art. 6–8 rozporządzenia 2024/1252.

W projektowanej ustawie pojęcie „kompleksowej decyzji” nie oznacza wprowadzenia nowej kategorii decyzji administracyjnej. Kompleksowa decyzja nie jest nowym rodzajem decyzji administracyjnej, dlatego nie wymaga kompleksowego uregulowania w projektowanej ustawie. W szczególności kompleksowa decyzja nie zastępuje obowiązku uzyskania innych decyzji administracyjnych (pozwoleń) wymaganych wcześniej odrębnymi przepisami. Projekt ustawy nie kreuje żadnego nowego instrumentu prawnego, gdyż w ślad za regulacją CRMA pojęcie „kompleksowej decyzji” ma przede wszystkim charakter redakcyjny w tym znaczeniu, że jego konstrukcja wynika z potrzeby uproszczenia unormowania procedur inwestycyjnych. W konsekwencji z zasady unormowanie projektu nie ingeruje w materię regulowaną dotychczas odrębnymi przepisami, przykładowo pozostaje bez uszczerbku dla regulacji pozwoleń zintegrowanych. Inwestor ubiegający się o uznanie przedsięwzięcia za projekt strategiczny będzie musiał – tak jak dotychczas – uzyskać wszystkie akty administracyjne wymagane przez obowiązujące przepisy prawa krajowego dla realizacji danego zamierzenia inwestycyjnego. Kompetencje organów nie ulegają zmianie np. w zakresie koncesji wydawanych przez ministra właściwego do spraw środowiska na gruncie prawa geologicznego i górniczego, a inne pozwolenia „branżowe” – odpowiednie organy administracji publicznej zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową. Projekt ustawy nie zmienia ani katalogu organów uprawnionych do wydawania decyzji, ani zakresu ich kompetencji. Koordynację procesu uzyskiwania aktów administracyjnych, składających się na pojęcie „kompleksowej decyzji”, zapewnia krajowy punkt kontaktowy, którego rolą nie jest zastępowanie organów właściwych, lecz monitorowanie terminowości i usprawnianie komunikacji między inwestorem a organami wydającymi poszczególne decyzje, jak chcieli tego w domyśle pomysłodawcy regulacji CRMA.

Pierwszorzędną przyczyną przeniesienia do projektu ustawy terminu „kompleksowej decyzji” z rozporządzenia jest fakt, że na gruncie prawa krajowego określenie czy projektodawca jest uprawniony do realizacji projektu za strategiczny, niekoniecznie musi przybierać formę aktu administracyjnego, w szczególności decyzji administracyjnej, a może być wynikiem przykładowo milczącego załatwienia

sprawy. Pojęcie „kompleksowej decyzji” zawiera natomiast w sobie wszelkie akty organów władzy publicznej, które uprawniają do realizacji projektu dotyczącego surowców krytycznych.

Jak wzmiankowano w toku uzgodnień projektu w uwagach Rady Legislacyjnej, przepisy rozporządzenia CRMA o decyzjach kompleksowych są nie tyle przepisami bezpośrednio normującymi te decyzje w sensie materialnym i proceduralnym, co raczej są swoistymi meta przepisami o decyzjach kompleksowych, a więc odnoszą się one do decyzji kompleksowych w kształcie prawnym istniejącym w prawie krajowym. Intencją prawodawcy unijnego było to, aby dzięki wyznaczeniu w państwach członkowskich pojedynczego punktu kontaktowego możliwe było uzyskanie przez inwestora jednej decyzji, która w sposób całościowy uprawni go do podjęcia i realizacji danego projektu strategicznego dotyczącego w rozumieniu art. 6–8 rozporządzenia 2024/1252, z tym, wszakże zastrzeżeniem, iż unormowanie takiej procedury jest rzeczą prawodawcy krajowego.

Jednocześnie jednak projekt nie przesądza, gdyż nie może przesądzać jakie konkretnie poszczególne decyzje administracyjne (czy też szerzej akty administracyjne) taka decyzja kompleksowa miałaby konsumować i zastępować, gdyż to zależy od charakteru projektu strategicznego, którego dotyczyć ma tak pojęta ogólnie kompleksowa decyzja. W zależności od okoliczności owa decyzja kompleksowa może przykładowo obejmować i zastępować decyzję o lokalizacji inwestycji, decyzję o pozwoleniu na budowę, decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego lub jeszcze inne decyzje niezbędne do realizacji danego typu projektu strategicznego.

Podsumowując, kompleksowa decyzja stanowi pojęcie o charakterze abstrakcyjnym, odzwierciedlające całokształt „decyzji lub zestawu decyzji wydanych przez organy państwa członkowskiego, określającą lub określających, czy projektodawca jest uprawniony do realizacji projektu dotyczącego surowców krytycznych, bez uszczerbku dla jakiegokolwiek decyzji wydanej w ramach procedury odwoławczej”, których wydawanie koordynuje pojedynczy punkt kontaktowy. Nie oznacza to jednak, że przybiera ona skonkretyzowaną formę rozstrzygnięcia podejmowanego bądź to na samym początku procedury „pozwoleniowej”, jako aktu niejako autoryzującego i dopuszczającego wszelkie dalsze działania właściwych organów administracji (i być może też konsumujący niektóre z normalnie wymaganych decyzji), bądź też tym bardziej na samym końcu procedury pozwoleniowej, jako akt niejako podsumowujący agregujący już podjęte w międzyczasie decyzje.

Projekt nie określa rodzajów decyzji, czy też organów właściwych do ich wydania, gdyż jest to przedmiot regulacji odrębnych, a każdorazowo charakterystyka danego zamierzenia inwestycyjnego decydować będzie o potrzebie uzyskania właściwych dla sprawy aktów administracyjnych. Z założenia projekt nie zmienia natomiast nic w dotychczasowym katalogu decyzji administracyjnych w prawie materialnym, ani tym bardziej we właściwości organów administracji publicznej w tym zakresie.

Koncepcja tzw. kompleksowej decyzji wynika z potrzeby uproszczenia procedur inwestycyjnych i jest zgodna z art. 9 i 10 CRMA w zakresie „single point of contact” oraz skoordynowanego wydawania pozwoleń. Zgodnie z CRMA kompleksowa decyzja „oznacza decyzję lub zestaw decyzji wydanych przez organy państwa członkowskiego, określającą lub określających, czy projektodawca jest uprawniony do realizacji projektu dotyczącego surowców krytycznych bez uszczerbku dla jakiegokolwiek decyzji wydanej w ramach procedury odwoławczej”.

W związku z tym nie ma możliwości by z góry określić jakiego rodzaju akty administracyjne będą składały się na ową kompleksową decyzję, ponieważ każdy rodzaj inwestycji będzie potrzebował innego „zestawu aktów administracyjnych” określających możliwość realizacji tej inwestycji. Zakres pojęcia kompleksowej decyzji musi być elastyczny, aby możliwe było objęcie nim różnych rodzajów inwestycji surowcowych, stąd ustawodawca pozostawił otwarty katalog składających się na nią aktów.

Przyjęta w ten sposób koncepcja nie uchybia jednak w niczym temu, że z zastrzeżeniem szczególnej regulacji projektu ustawy, w pozostałym zakresie zastosowanie znajdują właściwe przepisy regulacji krajowej dotyczące odpowiednich „*pozwoleń na zbudowanie i działanie projektu dotyczącego surowców krytycznych*” w rozumieniu CRMA.

Wprowadzenie jednoinstancyjnego trybu postępowania w sprawach pozwoleń dotyczących projektów strategicznych ma na celu zapewnienie maksymalnego przyspieszenia procesów decyzyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu sądowej kontroli legalności rozstrzygnięć. Projekty strategiczne, ze względu na ich kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa surowcowego państwa oraz obowiązek dotrzymania terminów wynikających z prawa Unii Europejskiej, wymagają szczególnych rozwiązań proceduralnych eliminujących ryzyko długotrwałych opóźnień administracyjnych. Jednoinstancyjność postępowania stanowi ustawowy wyjątek od zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji RP, który wprost dopuszcza możliwość wprowadzenia takich wyjątków w drodze ustawy. Jednocześnie rozwiązanie to nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu, gdyż stronom przysługuje skarga do sądu administracyjnego, zapewniająca pełną i niezależną kontrolę legalności decyzji. Przyjęta regulacja zachowuje więc wymóg proporcjonalności, równoważąc interes publiczny związany z terminową realizacją projektów strategicznych z koniecznością ochrony praw jednostki. Dodatkowo projektowana regulacja nie oddziałuje na liczbę spraw wpływających do sądów powszechnych i administracyjnych, gdyż potrzeba ich rozpatrywania wynika bezpośrednio z konieczności wdrożenia CRMA w krajowym porządku prawnym. Organizacyjne przygotowanie kolejności załatwiania wpływu leży po stronie właściwych sądów, bez konieczności zapewnienia dodatkowych etatów i środków

Przepisy szczególne związane z oceną oddziaływania projektu strategicznego na środowisko oraz na obszar Natura 2000

Jak już stwierdzono treść rozporządzenia CRMA wymusza na państwach członkowskich dostosowanie przepisów związanych z oceną oddziaływania projektu strategicznego na środowisko oraz na obszar Natura 2000 w zakresie projektów strategicznych.

Również na tym polu utrzymany został zamysł minimalnej i niezbędnej ingerencji w dotychczasowe procedury administracyjne.

Konsekwentnie samo postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach niezmiennie wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (w tym przypadku projektodawcy), przy czym w art. 7 oraz 9 projektu umożliwiono projektodawcy złożenie wniosku za pośrednictwem pojedynczego punktu kontaktowego, gdyż takie są założenia rozporządzenia CRMA.

Projekt ustawy nie ingeruje w żaden sposób w samodzielność jurysdykcyjną organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla projektu strategicznego, a ogranicza znaczenie pojedynczego punktu kontaktowego do roli pośrednika we właściwej procedurze administracyjnej.

Jednocześnie, zgodnie ze stanowiskiem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, zrezygnowano z transpozycji art. 10 ust. 2 CRMA, gdyż w całości realizuje on treść motywu 27 preambuły CRMA.

3.9. Sankcje administracyjne

Projekt ustawy, stosownie do wymagań wynikających z art. 47 CRMA, zawiera przepisy dotyczące skutecznych, proporcjonalnych i odstraszących sankcji, stosowanych w przypadku naruszenia przepisów CRMA wyszczególnionych w art. 24-32 projektu.

Kary pieniężne określone zostały poprzez tzw. widełki kwotowe. Organy właściwe do wymierzania kar pieniężnych, w drodze decyzji administracyjnej, zostały wskazane przez wzgląd na zakres ich działania.

Przesłanki wymiaru kary są zarezerwowane dla kar pieniężnych, których wysokość określono w prawie materialnym m.in. metodą przedziału kwotowego, jak to uczyniono w projekcie.

Przesłanki wymiaru kary zostały dostosowane do specyfiki nakazów i obowiązków administracyjnych wynikających z rozporządzenia CRMA.

Na ustawodawcy spoczywa obowiązek precyzyjnego określenia przesłanek nałożenia kary, zwłaszcza, że nałożenie to ma charakter obligatoryjny.

W projekcie ustawy określono węższy niż kodeksowy (por. art. 189d ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego) katalog dyrektyw wymiaru kary, ograniczając ją do rodzaju i zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 2024/1252 oraz skutków naruszenia.

Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że nałożony przez art. 47 rozporządzenia CRMA obowiązek ustanowienia skutecznych i proporcjonalnych sankcji zasadać się musi na określeniu miarodajnych dla przedmiotowych naruszeń przesłanek karalności, co pozwoli z jednej strony dopasować sankcję do charakteru naruszenia w konkretnym przypadku, a z drugiej odciąży organ administracji od powinności weryfikowania okoliczności pozostających bez znaczenia w kontekście takiego naruszenia.

Regulacja projektu ma odzwierciedlać cele i funkcje nakładanej kary zarówno w zakresie prewencji ogólnej, jak i szczególnej uznając, że nałożona kara zapewni w przyszłości przestrzeganie przez przedsiębiorcę ciężących na nim obowiązków (zakazów). Należy dać organowi możliwość zrównoważenia stopnia dolegliwości nałożonej sankcji w stosunku do możliwości finansowych. W ocenie projektodawcy odczuwalność proponowanych sankcji pozostaje adekwatna do rodzaju i wagi naruszonych obowiązków (zakazów).

Opisane założenie odpowiada praktyce przyjmowanej na gruncie wielu innych przepisów prawa materialnego, jak choćby art. 66f ustawy z 28 września 1991 r. o lasach, art. 35 i art. 107 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, czy też art. 35d ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Pojęcie rodzaju i zakresu naruszenia nie zostało wprawdzie zdefiniowane w projekcie, natomiast należy odnosić je odpowiednio do charakteru działania (zaniechania) i stopnia uchybienia zakazom (nakazom) rozporządzenia CRMA. Dyrektywa ta wpływa na wymiar kary, łagodząc ją lub obostrzając.

Kolejną przesłanką wymiaru kary jest dotychczasowa działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 2024/1252. Organy upoważnione do nakładania administracyjnych kar pieniężnych powinny tu brać pod uwagę: nieprawidłowości wykryte podczas poprzednich kontroli, rodzaj naruszeń i ich zakres, tożsamość czy powtarzalność deliktów. Jako okoliczność obostrzającą wymiar kary traktować powinno się powtarzające się naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów rozporządzenia CRMA, wówczas bowiem niweczony jest cel tego aktu prawnego.

Odnotować przy tym należy, że katalog przesłanek wpływających na wysokość nałożonej kary ma charakter zamknięty, co wyklucza możliwość miarkowania nałożonej kary ze względu na inne okoliczności.

W związku z powyższym w celu efektywnej realizacji przepisów ustawy nałożono na Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jako organ wykonujący zadania inspekcji handlowej, dodatkowe

obowiązki kontrolne, co znalazło odzwierciedlenie w proponowanej nowelizacji ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 229).

3.10. Utworzenia Bazy Danych o Przedsiębiorstwach w Strategicznych Łańcuchach Wartości

Celem bazy jest ułatwienie gromadzenia i analizy danych o podmiotach działających w strategicznych łańcuchach wartości w Polsce, co pozwoli na efektywniejsze raportowanie do Komisji Europejskiej oraz planowanie polityki surowcowej. Utworzenie bazy jest środkiem najskuteczniejszym w celu zapewnienia wiarygodnych danych do sprawozdawczości i planowania polityki surowcowej. Alternatywy – np. zbieranie danych ad hoc od kilkuset organów – byłyby bardziej kosztowne, mniej przejrzyste i dłuższe czasowo. Baza zostanie oparty na publicznie dostępnych danych i danych dobrowolnie przekazywanych przez przedsiębiorców – nie wprowadza więc nowych, znaczących obowiązków administracyjnych ani opłat. Minimalizuje to koszty po stronie przedsiębiorców i administracji.

Katalog podmiotów uprawnionych do dostępu do Bazy Danych został ukształtowany przez wzgląd na zadania i kompetencje przydzielone poszczególnym organom w przepisie art. 5 projektu ustawy w stopniu odzwierciedlającym stopień i zakres ich zaangażowania w urzeczywistnienie celów CRMA.

Zakres gromadzonych danych pozostaje ograniczony do informacji niezbędnych dla realizacji obowiązków wynikających z CRMA i nie obejmuje danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów odrębnych

Dodatkowo należy podkreślić, że projekt aktu nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 i art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

4. Zmiany w obowiązujących przepisach

Projekt zakłada wprowadzenie zmian w:

- 1) ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 229 i 1826) w celu powierzenia organom inspekcji handlowej właściwych dla nich zadań kontroli uczestników rynku w zakresie dochowania niektórych z obowiązków i zakazów wynikających z CRMA;

Inspekcji Handlowej od lat pełni istotną rolę w systemie nadzoru nad rynkiem, chroniąc zarówno interes konsumentów, jak i prawidłowe funkcjonowanie obrotu gospodarczego. Doświadczenie Inspekcji w zakresie kontroli przedsiębiorców, w tym zwłaszcza w obszarze zgodności produktów z wymaganiami prawa unijnego, czyni ją naturalnym organem właściwym do wykonywania kolejnych zadań wynikających z nowych regulacji europejskich. Powierzenie Inspekcji Handlowej nowych kompetencji kontrolnych w obszarze CRMA jest uzasadnione kilkoma przesłankami. Po pierwsze, organ ten dysponuje ugruntowanymi kompetencjami oraz praktyką w prowadzeniu postępowań kontrolnych wobec przedsiębiorców, w tym weryfikacją dokumentacji i egzekwowaniem obowiązków wynikających z prawa Unii. Po drugie, przekazanie zadań Inspekcji pozwoli uniknąć rozproszenia kompetencji między różnymi instytucjami, co zapewni przejrzystość systemu i większą efektywność działań kontrolnych. Po trzecie, kontrola wykonywana przez Inspekcję Handlową zagwarantuje spójność stosowania prawa na rynku krajowym i pełne wykonanie zobowiązań Polski wobec Unii Europejskiej.

- 2) ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 425) w celu powierzenia organom inspekcji handlowej właściwych dla nich zadań kontroli uczestników rynku w zakresie dochowania niektórych z obowiązków i zakazów wynikających z CRMA;

Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska, dlatego zadania powierzone jej w projekcie ustawy będą uzupełniały rolę Inspekcji Handlowej.

- 3) ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 275, 1846) w celu poszerzenia katalogu spraw, które są obejmowane działem administracji rządowej pn. środowisko o politykę surowcową państwa;

Wskazania wyżej ustawa wyznacza podstawowy podział spraw przypisanych poszczególnym działom administracji, wskazując tym samym zakres odpowiedzialności i kompetencji organów administracji rządowej. Aktualnie dział administracji rządowej pn. środowisko obejmuje zagadnienia związane z ochroną przyrody, gospodarką wodną, ochroną klimatu, gospodarką odpadami czy szeroko rozumianą ochroną i kształtowaniem środowiska. W praktyce jednak coraz większe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa oraz funkcjonowania gospodarki ma polityka surowcowa, obejmująca zarówno kwestie zapewnienia dostępu do surowców niezbędnych dla transformacji energetycznej i cyfrowej, jak i działania związane z gospodarowaniem złożami, recyklingiem czy ponownym wykorzystaniem surowców. Szczególne znaczenie w tym obszarze ma CRMA, które nakłada na państwa członkowskie obowiązek wypracowania rozwiązań systemowych w zakresie polityki surowcowej, w tym wyznaczenia organów właściwych do jej prowadzenia, monitorowania i nadzorowania. Związek pomiędzy polityką surowcową a ochroną środowiska ma charakter ścisły. Eksploatacja złóż, inwestycje w przetwarzanie czy recykling surowców krytycznych nie mogą być prowadzone w oderwaniu od zasad zrównoważonego rozwoju oraz konieczności ochrony zasobów przyrodniczych. Dlatego też logiczne i systemowe jest powiązanie polityki surowcowej z działem „środowisko”, w ramach którego od lat rozwijane są mechanizmy ochrony zasobów naturalnych oraz równoważenia interesów gospodarczych, społecznych i ekologicznych.

- 4) ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647, 1080 i 1812), ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1290) oraz ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.) w celu zrationalizowania terminów współdziałania organów administracji publicznej na potrzeby realizacji projektów strategicznych.

CRMA nakłada na państwa członkowskie obowiązek stworzenia stabilnych, przewidywalnych i przyspieszonych procedur dla tzw. projektów strategicznych. Rozporządzenie wskazuje, że projekty strategiczne powinny korzystać z uproszczonych, skoordynowanych i terminowych procedur administracyjnych, tak aby umożliwić ich sprawną realizację.

Doświadczenia dotychczasowej praktyki krajowej pokazują, że postępowania administracyjne dotyczące inwestycji związanych z gospodarką surowcową często napotykały na istotne przeszkody w postaci przewlekłych procedur oraz braku określonych terminów dla organów współdziałających. Dotyczy to w szczególności postępowań wymagających wielu uzgodnień i opinii (np. w prawie geologicznym i górniczym czy w prawie ochrony środowiska). Wąskie gardła proceduralne powodowały zatrzymanie lub znaczące spowolnienie całego procesu inwestycyjnego, co w praktyce uniemożliwiało szybką realizację przedsięwzięć istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa surowcowego państwa i UE

Wprowadzenie określonych i skróconych terminów wprost eliminuje bariery administracyjne, które dotychczas stanowiły jedną z przyczyn przewlekłości i wstrzymywania procedur. Dzięki temu możliwe będzie szybkie i skuteczne procedowanie wniosków dotyczących projektów strategicznych, co pozwoli Polsce wywiązać się z obowiązków wynikających z prawa unijnego oraz wzmocni bezpieczeństwo surowcowe, energetyczne i gospodarcze kraju. Rozwiązania te mają charakter celowy i ograniczony wyłącznie do projektów strategicznych, co zapewnia równowagę pomiędzy potrzebą przyspieszenia procedur w obszarze kluczowym dla państwa a zachowaniem ogólnych standardów prawnych w pozostałych sprawach.

Projekty strategiczne w rozumieniu CRMA stanowią najwyższy priorytet z punktu widzenia bezpieczeństwa surowcowego, odporności gospodarczej oraz realizacji celów transformacji energetycznej i przemysłowej Unii Europejskiej, a tym samym mają charakter celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Rozporządzenie CRMA nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia sprawnych, przewidywalnych i przyspieszonych procedur dla tego typu przedsięwzięć, w ściśle określonych terminach. W tym kontekście odstępianie od obowiązku uzgadniania zamierzenia z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta jest uzasadnione potrzebą eliminacji potencjalnych barier administracyjnych oraz zapewnienia terminowej realizacji projektów o strategicznym znaczeniu dla państwa i Unii Europejskiej. Jednocześnie rozwiązanie to nie narusza zasady dialogu z samorządem terytorialnym ani partycypacji społecznej – pozostałe formy współpracy, konsultacji oraz informowania społeczności lokalnej pozostają istotnym elementem procesu i będą realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności w zakresie ochrony środowiska oraz praw i bezpieczeństwa mieszkańców.

Przyjęcie rozwiązania polegającego na umożliwieniu uznania złoża za strategiczne w przypadku nadania przedsięwzięciu statusu projektu strategicznego w rozumieniu CRMA znajduje uzasadnienie w szczególnym znaczeniu tego typu projektów dla bezpieczeństwa surowcowego państwa oraz stabilności łańcuchów dostaw surowców krytycznych. Jednocześnie należy wskazać, że mechanizm ten stanowi rozwiązanie wyjątkowe, odnoszące się wyłącznie do przedsięwzięć uprzednio zakwalifikowanych jako strategiczne na poziomie unijnym w ramach odrębnej, wieloetapowej procedury. W tym sensie uznanie złoża za strategiczne następuje nie tyle w oderwaniu od dotychczasowych przesłanek ustawowych, ile w oparciu o równoważny, wyspecjalizowany mechanizm oceny celu publicznego o charakterze ponadlokalnym. Regulacja ta zmierza do zapewnienia spójności pomiędzy systemem krajowym a rozwiązaniami przyjętymi w CRMA, przy jednoczesnym zachowaniu proporcjonalności ingerencji w obowiązujące reżimy ochronne oraz planistyczne i z poszanowaniem innych wartości chronionych prawem, w szczególności środowiska oraz interesów społeczności lokalnych.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 312, str. 3 z późn. zm.), tzw. ramowa dyrektywa odpadowa, a w ślad za nią ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.) również odwołują się do pojęcia surowców krytycznych, przy czym ta ostatnia ustawa definiuje ją również dla własnych celów jako „*surowce najistotniejszych z ekonomicznego punktu widzenia, których dostawy są obarczone wysokim ryzykiem*”. Po wejściu w życie regulacji CRMA, stanowiącej szczególne unormowanie, które w szeroki sposób ujmuje surowce krytyczne jako „*surowce, w tym występujące w postaci niepoddanej przeróbce, uzyskane na każdym etapie przeróbki oraz będące produktem ubocznym innych procesów*”

wydobycia, przeróbki lub recyklingu, wymienione w wykazie zamieszczonym w załączniku II sekcja 1” CRMA, dotychczasowe brzmienie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach w tym zakresie pozostaje w systemowej sprzeczności z regulacją na poziomie UE.

5.Skutki finansowe

Z uwagi na fakt, że wejście w życie projektowanej ustawy będzie powodowało skutki finansowe dla sektora finansów publicznych polegające na konieczności zwiększenia limitu wydatków odpowiednich części budżetu państwa w części budżetowej 41 - środowisko oraz 51 - klimat (dysponent Minister Klimatu i Środowiska), części budżetowej 20 - gospodarka (dysponent Minister Finansów i Gospodarki na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku), maksymalny limit wydatków budżetu państwa będący skutkiem finansowym wejścia w życie ustawy wyniesie :

W części budżetowej 41- środowisko - 37 000 000 zł w tym,

- 1) 2026 r. - 3 310 000 zł;
- 2) 2027 r. - 3 370 000 zł;
- 3) 2028 r. - 3 480 000 zł;
- 4) 2029 r. - 3 560 000 zł;
- 5) 2030 r. - 3 650 000 zł;
- 6) 2031 r. - 3 740 000 zł;
- 7) 2032 r. - 3 830 000 zł;
- 8) 2033 r. - 3 920 000 zł;
- 9) 2034 r. - 4 020 000 zł;
- 10) 2035 r. - 4 120 000 zł;

W części budżetowej 51 - klimat - 2 560 000 zł w tym,

- 1) 2026 r. - 130 000 zł;
- 2) 2027 r. - 240 000 zł;
- 3) 2028 r. - 250 000 zł;
- 4) 2029 r. - 260 000 zł;
- 5) 2030 r. - 260 000 zł;
- 6) 2031 r. - 270 000 zł;
- 7) 2032 r. - 280 000 zł;
- 8) 2033 r. - 280 000 zł;
- 9) 2034 r. - 290 000 zł;
- 10) 2035 r. - 300 000 zł;

W części budżetowej 20 - 2 560 000 zł w tym,

- 1) 2026 r. - 130 000 zł;
- 2) 2027 r. - 240 000 zł;
- 3) 2028 r. - 250 000 zł;
- 4) 2029 r. - 260 000 zł;
- 5) 2030 r. - 260 000 zł;

- 6) 2031 r. - 270 000 zł;
- 7) 2032 r. - 280 000 zł;
- 8) 2033 r. - 280 000 zł;
- 9) 2034 r. - 290 000 zł;
- 10) 2035 r. - 300 000 zł;

Wprowadzenie nowych etatów w administracji rządowej – 4 w Ministerstwie Klimatu Środowiska oraz jednego w resorcie właściwym do spraw gospodarki – jest konieczne, ponieważ CRMA nałożyło na państwa członkowskie zupełnie nowe obowiązki materialnoprawne i organizacyjne, których dotąd w Polsce nie realizowano. Chodzi w szczególności o utworzenie i bieżącą obsługę krajowego punktu kontaktowego, koordynację uprzywilejowanych i terminowych procedur pozwoleń dla projektów strategicznych, systematyczny monitoring ryzyk w łańcuchach dostaw, przygotowywanie sprawozdawczości do Komisji Europejskiej oraz projektowanie i wdrażanie środków dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym. Zadania te wymagają specjalistycznych kompetencji z pogranicza geologii gospodarczej, analiz rynków surowcowych, oceny oddziaływań i egzekucji administracyjnej. Obecne komórki merytoryczne – w tym Departament Geologii i departamenty odpowiedzialne za gospodarkę odpadami i politykę przemysłową – funkcjonują na granicy swoich możliwości, a w ministerstwach brak wolnych etatów, które można byłoby przesunąć bez ryzyka zachwiania dotychczasowych zadań. Koszty oszacowano przy przyjęciu przeciętnego wynagrodzenia w Ministerstwie Klimatu i Środowiska 14 200 zł brutto z należnymi pochodnymi, odpisami, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym, jednorazowym kosztem stanowiska oraz waloryzacją (zgodnie z wytycznymi makroekonomicznymi MF). Założenie 1 720 roboczogodzin na etat potwierdza, że do wykonania skalkulowanych 8 772 roboczogodzin rocznie potrzebnych jest co najmniej pięć pełnoetatowych stanowisk.

W grudniu 2025 r. przeprowadzono przegląd polityki Polski w zakresie surowców krytycznych (Poland Critical Minerals Review) przez Międzynarodową Agencję Energii (IEA), natomiast w ostatnim czasie Polska otrzymała końcowy raport zawierający rekomendacje. W dokumencie tym szczególnie silnie podkreślono konieczność zapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych w administracji publicznej, wskazując, że wraz z rosnącym znaczeniem surowców krytycznych dla bezpieczeństwa gospodarczego i strategicznego państwa niezbędne jest wzmocnienie potencjału instytucjonalnego. IEA jednoznacznie wskazuje, że adekwatne zatrudnienie i finansowanie działań w obszarze surowców krytycznych stanowi warunek skutecznej implementacji CRMA oraz rozwoju tego sektora w Polsce, co potwierdza zasadność przewidzianych w projekcie ustawy etatów.

Równoległe utworzenie w 2026 r. Centrum Analiz Surowcowych (CAS) w Państwowym Instytucie Geologicznym – PIB jest warunkiem zbudowania stałej, eksperckiej zdolności państwa do prowadzenia analiz i testów odporności łańcuchów dostaw surowców. CRMA przewiduje prognozowanie popytu na horyzontach 2030, 2040 i 2050, opracowywanie danych do wskaźników referencyjnych oraz przygotowywanie rekomendacji zarządczych w oparciu o ciągły monitoring rynków pierwotnych i wtórnych. Takie prace mają charakter systemowy i nie mogą być wykonywane incydentalnie lub wyłącznie siłami urzędów. PIB dysponuje danymi, infrastrukturą i kadrami, które pozwalają efektywnie uruchomić CAS i od razu osiągnąć efekt skali, a jednocześnie w angażować uczelnie, instytuty i sektor prywatny do zadań wymagających niszowych kompetencji. Szacunkowy koszt uruchomienia Centrum na poziomie około 3 mln zł w 2026 r., a następnie zapewnienia środków w latach kolejnych, odpowiada rynkowym realiom płac ekspertów (ok. 15 tys. zł brutto jako poziom pośrodku widełek) oraz niezbędnym nakładom na zaplecze analityczno-IT i kooperacje. Z perspektywy bezpieczeństwa surowcowego i przygotowania państwa na zaburzenia podaży jest to wydatek

proporcjonalny do skali ryzyka, który ogranicza koszty transakcyjne rozproszonych zleceń i zapewnia ciągłość metodologiczną raportowania do UE.

Zaniechanie finansowania któregokolwiek z opisanych elementów skutkowałoby utrzymaniem barier proceduralnych, zwiększonym ryzykiem przekroczeń terminów i w efekcie możliwością wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom traktatowym wraz z potencjalnymi sankcjami finansowymi. Co istotne, koszty tych działań są minimalne w relacji do skali korzyści: umożliwiają priorytetowe i terminowe traktowanie projektów strategicznych, wzmacniają zdolność państwa do monitorowania i reagowania na ryzyka w łańcuchach dostaw oraz zapewniają zgodność wdrożenia CRMA z prawem Unii Europejskiej. Całość proponowanych wydatków tworzy spójny pakiet. Dzięki temu ścieżka procedowania projektów strategicznych ulega realnemu skróceniu, a państwo uzyskuje trwałą, efektywną i zgodną z CRMA infrastrukturę instytucjonalną.

Przedmiotowa ustawa nie będzie generowała dochodów budżetowych ani dla budżetu państwa, ani dla innych jednostek sektora finansów publicznych. Jej zasadniczym celem jest stworzenie ram prawnych zapewniających gospodarce krajowej stabilny i bezpieczny dostęp do surowców krytycznych oraz wypełnienie zobowiązań wynikających z rozporządzenia CRMA.

6. Inne

Projekt zostanie podany do publicznej wiadomości przez zamieszczenie, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248). Projekt zostanie opublikowany na stronach Rządowego Centrum Legislacji oraz skonsultowany z organizacjami branżowymi i zainteresowanymi podmiotami. Wyniki przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania zostaną omówione w raporcie z konsultacji publicznych.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt przewiduje wejście w życie ustawy 14 dni od dnia ogłoszenia.

Przewidziany *vacatio legis* zapewnia adresatom ustawy realny i wystarczający czas na dostosowanie organizacyjne i procesowe do nowych regulacji. Po pierwsze, zasadnicza część obowiązków wprowadzanych ustawą ma charakter systemowy i ciągły, a ich wykonywanie będzie realizowane w sposób planowy i sekwencyjny, zgodnie z potrzebami państwa oraz terminami wynikającymi bezpośrednio z CRMA. Umożliwia to rozłożenie obciążeń w czasie i zaplanowanie wdrożenia bez konieczności jednoczesnego wykonywania wszystkich czynności od dnia wejścia w życie.

Komisja Europejska jest świadoma, że państwa członkowskie mogą doświadczać początkowych trudności organizacyjnych z uwagi na nowy zakres zadań. Najważniejsze jest jednak niezwłoczne rozpoczęcie prac w oparciu o jasną podstawę prawną, którą projekt zapewnia, przy jednoczesnym wsparciu informacyjnym i metodycznym ze strony administracji. Konstrukcja przepisów oraz przyjęte *vacatio legis* tworzą bezpieczne „okno rozruchowe”, w którym priorytetem będzie uruchomienie procesów i budowa zdolności, a nie natychmiastowa, sankcyjna egzekucja.

Dodatkowo należy podkreślić, że niezbędne jest natychmiastowe uruchomienie prac, obsadzenie przewidzianych etatów oraz jednoznaczne wskazanie zakresu obowiązków poszczególnych instytucji, aby zapewnić terminową realizację działań wynikających z CRMA. Część terminów przewidzianych w rozporządzeniu już biegnie. Aktualny brak wystarczających zasobów kadrowych i narzędzi analitycznych przekłada się na ryzyko opóźnień w wyznaczeniu i obsłudze krajowego punktu

kontaktowego, przygotowaniu prognoz i raportów oraz w koordynacji postępowań dla projektów strategicznych. Skutkiem jest realne zagrożenie niewywiązania się z obowiązków sprawozdawczych i organizacyjnych wobec Komisji Europejskiej, co może skutkować postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom traktatowym oraz osłabieniem wiarygodności administracji publicznej w oczach inwestorów i partnerów unijnych.