

## PRAWNE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO

ALEKSANDER LIPÍŃSKI

**Abstract:** **Legal Grounds of Energy Security**

Ensuring access to energy (its carriers) is the necessary condition for economic development and to meet social needs. The essence of energy security lies in the reliability of energy supply (its carriers). Achieving this goal requires the fulfillment of complex conditions, primarily legal, economic, organizational and above all political. Legal requirements mainly include regulations allowing for efficient implementation of the investment in terms of access to energy, the energy generation, transmission, and distribution.

**Key words:** energetic security, Energy Charter Treaty, ensuring access to energy (its carriers)

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo energetyczne, Traktat Karty Energetycznej, pewność dostępu do energii (jej nośników)

1. Określenie „energia” pochodzi z języka greckiego i oznacza wielkość fizyczną charakteryzującą materię jako jej zdolność do wykonania pracy. Współczesny świat nie jest w stanie funkcjonować bez jej wykorzystywania, o czym świadczą proste przykłady. Każdy chce, by:

- zimą w mieszkaniu (w miejscu pracy, w środku transportu) było ciepło (co wymaga funkcjonowania systemu grzewczego), a latem panował miły chłód (klimatyzacja), wieczorem i w nocy było widno (w tym na drodze i na ulicy),
- do szkoły (miejsca pracy, na urlop, na zakupy itd.) dotrzeć szybkim środkiem komunikacji, bez znaczenia czy publicznym czy nie,
- korzystać z dobrodziejstw cywilizacji, takich jak sprzęt gospodarstwa domowego, elektronika użytkowa itp.

Ilość urządzeń wykorzystujących energię (zwłaszcza elektryczną) nieustannie rośnie, czego najlepszym przykładem są przeobrażenia gospodarcze, w tym krajów rozwijających się. Konsekwencją rozwoju techniki oraz rosnących potrzeb społecznych jest więc, pomimo iż energochłonność gospodarki nieustannie spada, stale rosnące zapotrzebowanie na energię (jej nośniki).

2. W 1987 r. odbyła się w Krakowie polsko-niemiecka konferencja poświęcona prawu energetycznemu, której przewodnim motywem było określenie „VEREINIGTE

EUROPA BRAUCHT ENERGIE”.<sup>1</sup> Zwrócono wówczas uwagę na potrzebę łatwego i pełnego dostępu do energii (jej nośników), co dla przedstawicieli strony polskiej, zważywszy że były to jeszcze czasy socjalistycznej gospodarki nakazowo-rozdzielczej, brzmiało dość abstrakcyjnie.

3. Określenie „bezpieczeństwo energetyczne” coraz częściej pojawia się w dokumentach krajowych oraz międzynarodowych i stanowi konsekwencję znaczenia energii (dostępu do niej bądź jej nośników) we współczesnym świecie. Problematyka ta w istotny sposób wpływa zarówno na stosunki wewnętrzne (zwłaszcza gospodarcze) poszczególnych państw, jak i na stosunki międzynarodowe, w tym ostatnim przypadku zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. W istocie dostęp do energii (jej nośników) może stać znaczącym instrumentem walki politycznej. Państwo, które dysponuje nadwyżkami energii bądź łatwym dostępem do surowców energetycznych może je wykorzystywać do celów politycznych, chociażby odmawiając ich sprzedaży państwu, którego gospodarka (np. z przyczyn technologicznych) jest uzależniona od takich dostaw, czy też sprzedając je po wygórowanych celach, a nawet lobbując przeciwko działaniom takiego państwa zmierzającym do rozwoju jego własnego (narodowego) sektora energetycznego. Najnowsza historia dostarcza wielu takich przykładów. Dla współczesnego świata zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego staje się czynnikiem wyznaczającym poziom bezpieczeństwa każdego państwa. Nic więc dziwnego, że związana z tym problematyka staje się również przedmiotem stosunków prawnych.

4. W czasach Polski socjalistycznej (do 1989) zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego nie miało większego znaczenia, bowiem zapotrzebowanie na energię elektryczną było stosunkowo niewielkie; co prawda po II wojnie światowej rozpoczęto elektryfikację wsi<sup>2</sup> i wielu gałęzi gospodarki, ale:

- jeszcze po 1960 r. niektóre wsie nie miały dostępu do energii elektrycznej,
- nawet po zakończeniu powszechnej elektryfikacji zapotrzebowanie na energię elektryczną było nieznaczne, bo w przeciętnym gospodarstwie domowym wykorzystywano ją tylko do oświetlenia; inne zastosowania (sprzęt gospodarstwa domowego, maszyny i urządzenia wykorzystywane w rolnictwie, elektronika użytkowa itp.) pojawiły się znacznie później, co zresztą zaczęło powodować trudności przesyłowe; dawniej budując linie energetyczne nie brano pod uwagę zwiększającego się zapotrzebowania na energię elektryczną.

Podobnie wyglądał problem tych nośników energii, które były wykorzystywane w celach grzewczych bądź do napędu pojazdów:

- dopiero w latach 70-tych ubiegłego wieku na wsiach węgiel zaczęto powszechnie stosować w celach grzewczych,
- ograniczona podaż pojazdów samochodowych powodowała, że nie istniał problem dostaw paliw płynnych,<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> „Zjednoczona Europa potrzebuje energii”.

<sup>2</sup> Zob. (już nieobowiązująca) ustawę z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli (Dz. U. z 1954 r. Nr 32, poz. 135).

<sup>3</sup> Warto odnotować, że trudności gospodarcze schyłku PRL zaowocowały m.in. reglamentacją paliw płynnych.

- gaz jako nośnik energii powszechnie był wykorzystywany w miastach, a na wsiach był znany tylko w rejonach zagłębi naftowych,
- wieś wykorzystywała bardzo mało energii elektrycznej, a podstawowym środkiem transportu (napędu) były konie.

5. Warto też dodać, że konsekwencją niesamodzielności politycznej Polski było silne uzależnienie gospodarcze od b. ZSRR, czego spektakularnym przykładem było to, że pochodziła stamtąd niemal całość importowanych węglowodorów. Z drugiej zaś strony urządzenia (instalacje) wykorzystujące energię były konstruowane w sposób nie zapewniający oszczędności jej wykorzystywania. Przykładem mogły być pojazdy samochodowe. Do 1973 (tzw. I kryzys naftowy) cechą wspólną radzieckich i amerykańskich samochodów było wysokie zużycie paliwa. W Polsce tani węgiel (co było konsekwencją wadliwego systemu ekonomicznego, zakładającego dotowanie jego produkcji) nie zachęcał do oszczędzania, czego przykładem były niesłychanie liberalne wymagania dotyczące izolacji termicznej budynków.

6. W powiązaniu z nikłymi możliwościami technologicznymi ochrony środowiska (co w Polsce również stanowiło konsekwencję wadliwych rozwiązań ekonomicznych) przekładało się to m.in. na ogromne zanieczyszczenie powietrza. Problem ten jest zresztą nadal aktualny. Znaczącym przykładem może być tzw. niska emisja, czyli emisja gazów i pyłów do powietrza powstająca w związku z funkcjonowaniem lokalnych urządzeń grzewczych (domowych pieców kaflowych oraz kotłów c.o., niewielkich kotłowni itp.). Zróźnicowanie sytuacji ekonomicznej społeczeństwa powoduje, że przeważnie w tego rodzaju systemach grzewczych wykorzystuje się najtańsze (a jednocześnie najbardziej zanieczyszczone i w konsekwencji stające się źródłem licznych uciążliwości) gatunki węgla (kamiennego). Nie do rzadkości należą sytuacje, kiedy to w tego rodzaju instalacjach spalane są odpady (zwłaszcza guma, tworzywa sztuczne). Jest to co prawda zabronione, tyle że dość trudne do zwalczania.

7. Problem bezpieczeństwa energetycznego przypomina nieco kwadraturę koła. Nie da się bowiem osiągnąć wzrostu gospodarczego (w tym zapewnienia dostaw niezbędnej ilości energii oraz jej nośników) bez wykorzystywania zasobów środowiska. Energetyka konwencjonalna w przeważającej mierze opiera się zaś na wykorzystywaniu nieodnawialnych (zwłaszcza kopalnych) zasobów środowiska (węgla kamiennego, brunatnego, węglowodorów), co w oczywisty sposób koliduje z potrzebą ochrony pozostałych jego elementów. Co więcej, konsekwencją funkcjonowania energetyki konwencjonalnej jest znaczące negatywne oddziaływanie na jego pozostałe komponenty środowiska. Przykładami mogą być uciążliwości związane z transportem węgla, emisja gazów i pyłów do powietrza, składowanie odpadów itd.

8. Gospodarowanie energią (jej nośnikami) pozostaje w ścisłym związku z problematyką ochrony środowiska. Przede wszystkim nośniki energii są elementami środowiska, a w dodatku te, które są kopalinami, zaliczają się do zasobów o charakterze nieodnawialnym. Wdrożenie rozwiązań proekologicznych dla funkcjonujących przedsięwzięć (instalacji, urządzeń) wykorzystujących wymaga ogromnych nakładów inwestycyjnych i bynajmniej nie odnosi się wyłącznie do obiektów przemysłowych. Banalnym wręcz przykładem może być ogrzewanie (zapewnienie komfortu termicznego) domów mieszkalnych (zwłaszcza) jednorodzinnych w zabudowie rozproszonej.

Nie każdy zdaje sobie sprawę z problemu zimnych ścian, stropów czy tzw. mostków termicznych. Dzisiaj rozsądnie postępujący inwestor przeważnie jest zainteresowany izolacją termiczną nowowznosznych obiektów budowlanych, bowiem zwiększone nakłady poniesione na etapie budowy z powodzeniem zwracają się w trakcie eksploatacji. Trudno jest natomiast przymusić właściciela istniejącego już (niekiedy od wielu lat) obiektu do realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych zmniejszających zapotrzebowanie na energię (w tym jej nośniki) czy też do zmiany systemu grzewczego. Ciekawym z tego punktu widzenia przykładem może być miasto Zakopane:

- położone jest ono słabo przewietrzanej w kotlinie górskiej,
- dominuje tam zabudowa rozproszona,
- do niedawna rocznie spalano tam ok. 300 000 ton węgla, co oznaczało konieczność jego wydobycia, dowozu, spalania (emisja gazów i pyłów do powietrza) oraz unieszkodliwienia powstałych w związku z tym odpadów.

W rezultacie niekiedy czystość powietrza w tym rejonie w niektórych porach roku porównywalna bywa np. ze stanem, z jakim można spotkać się w śródmieściu Katowic bądź Krakowa (smog).

9. Warto natomiast zwrócić uwagę, że zarówno w skali międzynarodowej, jak i w skali europejskiej nie stworzono dotychczas jednolitego systemu prawnego zmierzającego do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Można zakładać, że podstawową przyczyną tej sytuacji jest rozbieżność interesów ekonomicznych i politycznych poszczególnych państw. Omawiana problematyka nie znalazła także swego znaczącego wyrazu w prawie międzynarodowym publicznym. Jedną z podstawowych zasad tego ostatniego jest suwerenność państw, w tym odniesiona do znajdujących się w granicach ich terytoriów zasobów energetycznych, przede wszystkim zaś złóż kopalin. Co prawda można ją dzisiaj traktować jako swego rodzaju oczywistość, tyle że celowość akcentowania tego aspektu suwerenności nie może być kwestionowana, przede wszystkim ze względu na historyczne zaszczości polegające na eksploatacji kopalnych nośników energii przez koncerny energetyczne (górnictwo) na terytoriach państw trzecich, które w dodatku przeważnie nie dysponowały własnym ustawodawstwem dotyczącym takich kwestii.

10. Warto w tym miejscu odnotować ujawniony w drugiej połowie ubiegłego wieku problem tzw. „pełzającej jurysdykcji”, polegającej na jednostronnym deklarowaniu przez państwa nadbrzeżne suwerennych praw do tych obszarów morskich, które dotychczas były traktowane jako nie objęte czyjąkolwiek suwerennością. Co prawda praktyka ta początkowo znajdowała swe uzasadnienie w ochronie narodowych interesów przede wszystkim związanych z wykorzystywaniem żywych zasobów morza, tyle że nie jest tajemnicą iż na ostateczny kształt powstałych w ten sposób konstrukcji prawnych wpłynęły też interesy związane z wydobywaniem występujących tam złóż węglowodorów. Co prawda problem ten ostatecznie unormowano w Konwencji Prawa Morza (Montego Bay) z dnia 10 grudnia 1982 r.,<sup>4</sup> tyle że nie rozwiązuje ona problemów tych przestrzeni, które dotychczas z przyczyn klimatycznych nie były dostępne w celach wydobywania znajdujących się tam złóż kopalin. Przykładem mogą być obszary położone w rejonie bieguna północnego i związane z nimi roszczenia niektórych państw.

---

<sup>4</sup> Dz. U. 2002 r. Nr 59, poz. 543.

11. Odnotowania wymaga również problematyka tzw. zasobów naturalnych dzielonych, zwłaszcza złóż kopalin. Jest ona stosunkowo prosta do rozwiązania w odniesieniu do złóż kopalin stałych.<sup>5</sup> Inaczej problem ten wygląda w odniesieniu do złóż płynnych bądź gazowych (najczęściej węglowodorów), bowiem ich zasoby mogą względnie swobodnie migrować w środowisku, a w konsekwencji wyznaczenie jakiegokolwiek przestrzennej granicy takiego złoża w oparciu o zasięg jurysdykcji danego państwa zawsze ma charakter sztuczny. Rodzi to potencjalny konflikt związany z niebezpieczeństwem wydobywania w ten sposób złoża objętego cudzą suwerennością.

12. W dniu 17 grudnia 1994 r. podpisano w Lizbonie Traktat Karty Energetycznej (TKE). Jego sygnatariuszami stały się państwa europejskie, państwa byłego ZSRR, Japonia, Australia oraz niektóre państwa śródziemnomorskie. Wszedł on w życie dnia 16 kwietnia 1998 r. i ustanowił ramy dla inwestycji energetycznych, handlu surowcami energetycznymi, tranzytu i rozwiązywania sporów w tej dziedzinie. Ustalono w nim m.in., że strony TKE mają obowiązek stosowania reguł GATT w handlu surowcami energetycznymi i energią również wtedy, gdy państwo-kontrahent nie jest członkiem GATT (obecnie WTO). Traktatu nie podpisały m.in. USA oraz Kanada. Ratyfikowała go wprawdzie większość sygnatariuszy, tyle że wyjątkiem jest m.in. Rosja. Co prawda ta ostatnia podpisała TKE i nawet przystąpiła do jego tymczasowego stosowania, tyle że zaprzestała tego z dniem 18 października 2009 r.<sup>6</sup> Wraz TKE podpisany został protokół Karty Energetycznej dotyczący efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska (Lizbona 7 grudnia 1994 r.).<sup>7</sup>

Celami TKE są:

- wdrożenie i rozszerzenie wzajemnej współpracy w zakresie gospodarki energetycznej,
- wzrost gospodarczy i liberalizacja inwestycji i handlu w sektorze energii, w tym usuwanie przeszkód prawnych i administracyjnych,
- długofalowa współpraca w sektorze energii,
- ochrona konkurencji i zapobieganie praktykom monopolistycznym,
- ułatwienie tranzytu materiałów i produktów energetycznych, bez względu na ich własność, pochodzenie, a także bez dyskryminacji cenowej i zwłoki bądź ograniczeń,
- nakaz traktowania materiałów (produktów) pochodzących z innych państw tak samo, jak to dotyczy własnych produktów (materiałów), chyba że umowa międzynarodowa stanowi inaczej,
- zakaz tworzenia przeszkód dla budowy nowych mocy przesyłowych, chyba że zagrażałoby to bezpieczeństwu państwa, w tym bezpieczeństwu energetycznemu,

<sup>5</sup> Czego przykładem może być sytuacja, jaka w okresie międzywojennym zaistniała na Górnym Śląsku, kiedy to przebieg granicy polsko-niemieckiej nie uwzględniał lokalizacji tzw. pól górniczych. Problem ten rozwiązano w drodze umów międzynarodowych (zob. układ Polsko-Niemiecki w przedmiocie kopalń górnośląskich podpisany w Opolu dnia 23 czerwca 1922 r., Dz. U. R. P. 1923 r. Nr 45, poz. 305).

<sup>6</sup> Przyczyny tego rozwiązania są niezwykle proste. Przyjęcie przez Rosję zobowiązań przewidzianych TKE pozbawiłoby ją możliwości wywierania na państwa będące stronami TKE presji polegającej na groźbie ograniczenia bądź wstrzymania dostaw paliw płynnych i gazowych.

<sup>7</sup> Obydwa te dokumenty zostały ratyfikowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 listopada 2000 r. (Dz. U. 2003 Nr 105, poz. 985).

- zakaz przerywania tranzytu, nawet na wypadek sporu, chyba że umowa dotycząca takiego tranzytu stanowi inaczej,
- określenie zasad rozstrzygania sporów,
- ułatwienie dostępu do technologii oraz transferu technologii energetycznych na zasadach komercyjnych i niedyskryminacyjnych, w celu wspierania efektywnego handlu materiałami i produktami energetycznymi oraz inwestycji,
- zapewnienie dostępu do rynku kapitałowego,
- tworzenie stabilnych, sprawiedliwych i przejrzystych warunków do prowadzenia inwestycji,
- rozpatrywanie w dobrej wierze wniosków o zatrudnienie wyspecjalizowanego (zwłaszcza kierowniczego) personelu,
- nakaz uprzywilejowanego traktowania inwestora, który poniósł szkody w wyniku działań wojennych bądź podobnych; odszkodowania mają być szybkie, adekwatne i skuteczne,
- ograniczenie wyłączeń; o ile są one niezbędne, mają być dopuszczalne tylko za bezzwłocznym, adekwatnym i skutecznym odszkodowaniem, płatnym w walucie wymiennej wybranej przez wyłączonego,
- zapewnienie swobodnego przepływu płatności związanych z inwestycjami.

13. TKE potwierdza, że umawiające się strony uznają suwerenność państw oraz ich suwerenne prawa do zasobów energetycznych, a jednocześnie:

- muszą one być wykonywane zgodnie i z uwzględnieniem wymagań prawa międzynarodowego,
- bez umniejszania zadań w zakresie popierania dostępu do zasobów energetycznych oraz ich poszukiwań i zagospodarowania na zasadach handlowych TKE w żaden sposób nie będzie naruszał przepisów (wewnętrznych) umawiających się stron, regulujących system własności zasobów energetycznych,
- każde państwo posiada w szczególności prawa do decydowania o rejonach geograficznych na swoim obszarze, które mogą być udostępniane do poszukiwań i zagospodarowania zasobów energetycznych, optymalizacji ich pozyskiwania, a także tempie, w jakim mogą one być wyczerpywane bądź w inny sposób eksploatowane; do ustalania i pobierania wszelkich podatków, opłat górniczych czy innych należności finansowych płatnych z tytułu takich poszukiwań bądź eksploatacji oraz do regulowania na swoim obszarze aspektów ochrony środowiska i aspektów bezpieczeństwa takich poszukiwań, zagospodarowania i rekultywacji, a także do uczestniczenia w takich poszukiwaniach i eksploatacji, między innymi, poprzez bezpośredni udział rządu lub przedsiębiorstw państwowych,
- dostęp do zasobów energetycznych ma być zapewniony poprzez udzielanie w niedyskryminujący sposób, na podstawie publikowanych kryteriów, niezbędnych upoważnień, licencji, koncesji i kontraktów na poszukiwanie i rozpoznanie albo na eksploatację bądź wydobycie zasobów energetycznych.

TKE jest pierwszą próbą uregulowania rynku energetycznego, odnoszącą się do wszystkich znaczących surowców energetycznych. Powodzenie tej inicjatywy zostało jednak istotnie ograniczone w związku z odmową ratyfikacji i zaprzestaniem tymczasowego stosowania tego traktatu przez Rosję, która bezspornie wywiera ogromny wpływ



na światowy rynek energetyczny (a zwłaszcza europejski). Jej postawa w tym zakresie znacząco obniża poziom światowego bezpieczeństwa energetycznego, co zresztą ostatnio znalazło swój wyraz w czasie tzw. kryzysu ukraińskiego.

14. W świetle art. 84 Konstytucji TKE jest źródłem prawa o randze równej ustawie. Co prawda brak miejsca nie pozwala na szczegółową analizę problemu, to jednak warto zwrócić uwagę, że ratyfikacja dokonana wyłącznie przez Prezydenta RP może być niewystarczająca. Konfrontacja TKE z prawem polskim oznacza, że jej rozwiązania powinny mieć pierwszeństwo przed krajowym porządkiem prawnym. Przykładem może być chociażby rozwiązanie TKE nakazujące wypłatę odszkodowania wywłaszczeniowego w walucie wybranej przez wywłaszczonego, czego z kolei nie przewiduje prawo polskie. Aby uzyskać pierwszeństwo przed prawem polskim (zwłaszcza przed ustawami), ratyfikacja TKE winna zostać poprzedzona ustawą zezwalającą na dokonanie takiej czynności (art. 85 ust. 1 pkt 5 Konstytucji<sup>8</sup>), do czego jednak nie doszło.

15. Problematyka bezpieczeństwa energetycznego od znajduje się w kręgu żywotnych zainteresowań Unii Europejskiej, czego wyrazem są różne inicjatywy programowe zmierzające do jego zapewnienia.<sup>9</sup> Stała się ona również przedmiotem licznych aktów prawa pochodnego, których nie sposób tu wymieniść. Kluczowe znaczenie mają tu następujące dokumenty Parlamentu Europejskiego i Rady, tj.:

- rozporządzenia:
  - nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE,<sup>10</sup>
  - nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego,<sup>11</sup>
- dyrektywy:
  - nr 90/547/EWG z dnia 29 października 1990 r. w sprawie przesyłu energii elektrycznej poprzez sieci,<sup>12</sup>
  - nr 91/296/EWG z dnia 31 maja 1991 r. w sprawie przesyłu gazu ziemnego poprzez sieci,<sup>13</sup>
  - nr 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów,<sup>14</sup>
  - nr 96/92/WE z dnia 19 grudnia 1996 r. dotyczącej wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej,<sup>15</sup>
  - nr 98/30/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. dotyczącej wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego,<sup>16</sup>

<sup>8</sup> Wedle którego jeżeli umowa międzynarodowa dotyczy spraw regulowanych w ustawie, wówczas jej ratyfikacja musi zostać poprzedzona zgodą Parlamentu wyrażoną w formie ustawy.

<sup>9</sup> Zob. Nowacki, M.: *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*. Oficyna Wolters Kluwer Polska „Lex”. Warszawa, 2010.

<sup>10</sup> Dz. U. L Nr 295, s. 1 i nast.

<sup>11</sup> Dz. U. L Nr 211, s. 36 i nast.

<sup>12</sup> Dz. U. L Nr 313, s. 30 i nast.

<sup>13</sup> Dz. U. L Nr 147, s. 37 i nast.

<sup>14</sup> Dz. U. L Nr 164, s. 3 i nast.

<sup>15</sup> Dz. U. L Nr 27, s. 3 i nast.

<sup>16</sup> Dz. U. L Nr 204, s. 1 i nast.

- nr 2005/89/WE z dnia 18 stycznia 2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych,<sup>17</sup>
- nr 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE,<sup>18</sup>
- nr 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE,<sup>19</sup>
- nr 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE.<sup>20</sup>

16. Prawne wymagania dotyczące szeroko pojmowanego sektora gospodarki energetycznej w Polsce (odnoszone zarówno do podejmowania inwestycji w tym zakresie, jak i ich funkcjonowania) są niesłyszalnie zróżnicowane i nie należą do dostatecznie transparentnych. Tworzy je kilkanaście ustaw bezpośrednio<sup>21</sup> bądź pośrednio<sup>22</sup> odnoszących się do omawianej problematyki. Przewidziane nimi mechanizmy prawne częściowo nakładają się, nie zawsze funkcjonują, co w rezultacie utrudnia realizację inwestycji w sektorze energetycznym, znacząco wydłuża cykl inwestycyjny, a w konsekwencji podważa dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

17. W świetle ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>23</sup> celami publicznymi (pośrednio bądź bezpośrednio związanymi z zaspokajaniem potrzeb energetycznych) są:

- budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń,
- budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla,<sup>24</sup>
- budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw,<sup>25</sup>
- poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla.

Wyliczenie to nie ma jednak charakteru wyczerpującego, bowiem istota „celów publicznych” może zostać określona w odrębnych ustawach. Wiadomo również, że system

<sup>17</sup> Dz. U. L Nr 33, s. 22 i nast.

<sup>18</sup> Dz. U. L Nr 140, s. 16 i nast.

<sup>19</sup> Dz. U. L Nr 211, s. 55 i nast.

<sup>20</sup> Dz. U. L Nr 211, s. 94 i nast.

<sup>21</sup> Np. ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. 2012, poz. 1059 ze zm.

<sup>22</sup> Jak np. ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. 2014, poz. 518 ze zm.

<sup>24</sup> Dla potrzeb tzw. projektu demonstracyjnego wychwyty i podziemnego składowania dwutlenku węgla (tzw. technologia CCS).

<sup>25</sup> Przede wszystkim są nimi m.in. węgiel kamienny, węgiel brunatny oraz węglowodory (ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich pochodne).



planowania przestrzennego winien zapewniać „potrzeby interesu publicznego” (art. 1 ust. 1 pkt 9 u.p.z.p.), a z mocy odrębnych rozwiązań celami publicznymi są także:

- inwestycje w zakresie terminalu (regazyfikacyjnego w Świnoujściu) oraz związane nim inwestycje towarzyszące,<sup>26</sup>
- budowa obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.<sup>27</sup>

Istotne jest natomiast to, że pozostałe rodzaje działalności związane z gospodarką energetyczną, pomimo iż ewidentnie dotyczą szeroko pojmowanej użyteczności publicznej, nie zostały przez ustawodawcę zaliczone do kategorii „celu publicznego”. W szczególności nie należy do nich lokalizacja oraz budowa:

- elektrowni konwencjonalnych,
- obiektów energetycznych wykorzystujących odnawialne źródła energii, co wypada ocenić jako ewidentne niedopatrzenie ustawodawcy.

18. W art. 3 pkt 16 prawa energetycznego<sup>28</sup> bezpieczeństwo energetyczne zdefiniowane zostało jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Co prawda wyraźnie nie przewiduje tego żaden przepis prawa, to jednak lektura prawa energetycznego uzasadnia ocenę, że zapewnienie wspomnianego stanu jest obowiązkiem państwa.<sup>29</sup> Osiągnięcie tego celu wymaga natomiast złożonych działań, przede wszystkim o charakterze politycznym, ekonomicznym, prawnym, organizatorskim i innym.

19. Wśród działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w rozumieniu art. 3 pkt 6 pr.en. zaliczyć przede wszystkim należy:

- dostęp do krajowych nośników energii, co należy rozumieć jako przyjazny inwestorowi i oparty na obiektywnych przesłankach reżim prawny dotyczący:
  - poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin stanowiących nośniki energii,
  - przeróbki i przesyłu (transportu) wydobytych kopalin (produktów ich przeróbki),
  - magazynowania wydobytych węglowodorów,
  - inwestycji w zakresie odnawialnych źródeł energii,
- wytwarzania i przesyłu energii elektrycznej i ciepłej,
- w razie braku krajowych nośników energii – zapewnienie ich pozyskiwania z zagranicy,
- swobody i pewności inwestowania w powyższych dziedzinach,

<sup>26</sup> Zob. ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplo-nego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz. U. Nr 84, poz. 700 ze zm.

<sup>27</sup> Zob. art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. Nr 135, poz. 789 ze zm.

<sup>28</sup> Zob. MURAS, Z. – SWORA, M. (red.): *Prawo energetyczne: stan prawny 9 sierpnia 2010 r., wraz z omówieniem przepisów wchodzących w życie 1 stycznia 2011 r. Komentarz*. Oficyna Wolters Kluwer Polska „Lex”. Warszawa, 2010.

<sup>29</sup> Skoro jednak w świetle art. 5 Konstytucji obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej jest m.in. zapewnienie oraz bezpieczeństwa obywateli, można bronić poglądu, że środkiem zmierzającym do tego celu jest bezpieczeństwo energetyczne. W przeciwnym razie wszelkie rozwiązania ustawowe nakazujące planowanie przedsięwziąć w zakresie gospodarki energetycznej traciłyby rację bytu.

- mechanizmów interwencjonizmu państwowego pozwalające na łagodzenie sytuacji kryzysowych, jak np. w razie klęsk żywiołowych, perturbacji politycznych itd.

20. Warto natomiast zwrócić uwagę na związki omawianej problematyki z wymaganiami ochrony środowiska. Pozyskanie każdej postaci energii (jej nośników), podobnie jak jej przesył (przesył nośników energii) wiąże się z ingerencją w stan środowiska. Dotyczy to również wykorzystywania energii. Trafnie zatem ustawodawca przyjmuje, że zapewnienie wspomnianego bezpieczeństwa nie jest celem samym dla siebie, ale musi być realizowane zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, w praktyce dążąc do minimalizacji wpływów gospodarki energetycznej na stan środowiska. W istocie rozwiązania te wpisują się w koncepcję zrównoważonego rozwoju. Ich celem jest bowiem zapewnienie bytu człowieka oraz rozwoju gospodarczego. Z punktu widzenia tematu oznacza to natomiast potrzebę wdrożenia m.in. takich rozwiązań prawnych, które zapewnią osiągnięcie wspomnianego celu. W istocie co najmniej częściowo będą one miały charakter uznaniowy. O ile ustalenie bieżących potrzeb w opisanym zakresie może być stosunkowo proste do ustalenia, o tyle nie jest dostatecznie jasne, jak rozumieć wspomniane potrzeby perspektywiczne, a zwłaszcza jakiego horyzontu czasowego miałyby one dotyczyć.

21. Określenie „w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony” oznacza nakaz prowadzenia tych działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w sposób odpowiadający wymaganiom gospodarki rynkowej. Z kolei zwrot „przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska” oznacza, że potrzeby związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego nie mogą być realizowane kosztem ochrony środowiska, dla podkreślenia czego niekiedy używa się określenia „zielony wzrost gospodarczy”. Ustalenie szczegółów może natomiast być dość trudne, bowiem stosownie do art. 3 pkt 13 prawa ochrony środowiska<sup>30</sup> istota jego ochrony polega na podejmowaniu (zaniechaniu) działań umożliwiających zachowanie (przywracanie) równowagi przyrodniczej, w szczególności poprzez:

- a) racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- b) przeciwdziałanie zanieczyszczeniom,
- c) przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

22. Konkluzje te korespondują z wymaganiami prawa energetycznego, które przewiduje, że jego celem jest m.in. określenie zasad:

- kształtowania polityki energetycznej państwa,
- warunków zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, jak również tworzenie warunków do:
- zrównoważonego rozwoju kraju,
- zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego,
- oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii,
- rozwoju konkurencji,
- przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii,

---

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz. U. 2013, poz. 1232 ze zm., dalej cyt. jako „pr.o.ś.”.

- uwzględniania wymagań ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii (art. 1).

23. Z kolei zrównoważony rozwój zdefiniowany został jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 pr.o.ś.). Co prawda sposób rozumienia wspomnianego określenia może być wprawdzie tematem samym dla siebie, to jednak warto zwrócić uwagę na ocenę Naczelnego Sądu Administracyjnego, zdaniem którego w ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury,<sup>31</sup> Zgodzić się również należy ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie który przyjmuje, że w polskim systemie prawnym, nie ustanowiono zasady prymatu ochrony środowiska nad innymi względami. Ramy uwzględniania kwestii ochrony środowiska wyznacza zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP). W myśl tej zasady organ administracji orzekający w sprawie powinien mieć na uwadze także uwarunkowania związane z rozwojem społeczno-gospodarczym.<sup>32</sup>

24. Sygnalizowana wyżej problematyka należy zatem do niezwykle konfliktowych, przy czym nierzadko konflikt ten może zachodzić pomiędzy celami (interesami) publicznymi. Doskonałym przykładem są tu kopaliny wykorzystywane jako nośniki energii (przede wszystkim zaś węgiel kamienny, węgiel brunatny, węglowodory). Truizmem jest stwierdzenie, że ich wydobywanie stanowi czynnik zapewniający bezpieczeństwo energetyczne kraju, a nadto że może ono odbywać się wyłącznie w miejscach występowania złóż takich kopalin. Oznacza to, że odkrycie i udokumentowanie złoża wspomnianej kopaliny (w rozmiarach uzasadniających podjęcie wydobywania) może w znaczącym stopniu wpływać na stan środowiska, przede wszystkim w drodze jego znaczącego przeobrażenia. Celem publicznym jest zarówno poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopalin stanowiących przedmiot prawa własności górniczej,<sup>33</sup> jak i (m.in.) ochrona środowiska, w tym jego przyrodniczo cennych elementów. Bezsprornie zaś wydobywanie kopalin oddziałuje na nieruchomości (zwłaszcza gruntowe), bądź to prowadząc do powstawania szkód (np. górnictwo podziemne) bądź wymaga nabycia przez przedsiębiorcę cudzych nieruchomości (czego przykładem jest górnictwo odkrywkowe). Prawo własności podlega zaś ochronie konstytucyjnej. Nie ma ona jednak charakteru bezwzględnego. W praktyce może to prowadzić do oporu społeczności lokalnych, czego najlepszym przykładem są konflikty związane z podejmowaniem inicjatyw zmierzających do uruchomienia wydobywania węgla brunatnego z nowych złóż. Nasuwa się zatem pytanie, jak rozstrzygnąć kolizję wspomnianych celów

<sup>31</sup> Wyrok z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1820/11.

<sup>32</sup> Prawomocny wyrok z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt IV S.A./Wa 1269/08.

<sup>33</sup> A zatem węgla kamiennego, brunatnego oraz węglowodorów. Przedmiotem własności górniczej w zasadzie nie jest natomiast torf.

publicznych. Niestety, za sprawą powszechnie obowiązujących instrumentów prawnych (w dodatku w praktyce stosowanych niezwykle wybiórczo) nie jest to proste, a przede wszystkim znacząco wydłuża czas niezbędny do uzyskania decyzji niezbędnych do podjęcia danej działalności. Nie do rzadkości należą zatem sytuacje, w których rozstrzygnięcia te nabierają charakteru niezwykle uznaniowego. Z kolei granice zarówno działań składających się na pojęcie bezpieczeństwa energetycznego, jak i wspomnianej ochrony środowiska wyznaczają przede wszystkim czynniki przyrodnicze, techniczne, ekonomiczne oraz polityczne.

25. Skoro bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z czynników zapewnienia bezpieczeństwa państwa, to tym samym jego zapewnienie wymaga znaczącej ingerencji państwa, wyrażającej się w nadzorze nad tego rodzaju działalnością, a także wprowadzeniem ograniczeń dotyczących praw i swobód konstytucyjnych. Przykładem tego ostatniego może być system koncesjonowania wielu rodzajów działalności związanych wytwarzaniem energii, pozyskiwaniem jej nośników itp. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego może też wymagać wyłączenia powszechnie obowiązujących wymagań prawa, zwłaszcza dotyczących realizacji inwestycji czy też związanych z pomocą publiczną.