



Polska Fundacja Prawa Konkurencji  
i Regulacji Sektorowej Ius Publicum

00-508 Warszawa,  
Al. Jerozolimskie 31/5  
40-096 Katowice,  
ul. 3-go Maja 10/2  
tel. +48 22 629 23 23  
fax +48 22 827 10 06  
KRS 462136  
REGON 146672841  
NIP 701-037-98-90  
www.iuspublicum.pl

# Normatywne ujęcie bezpieczeństwa energetycznego

**Prof. Nadzw. Dr hab. Mirosław Pawełczyk**

Radca prawny, profesor nadzwyczajny w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Prezes Zarządu Polskiej Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej *Ius Publicum*

**I Ogólnopolska Konferencja Naukowa *BEZPIECZEŃSTWO I REGULACJA NA RYNKU ENERGETYCZNYM***

Łódź, dnia 24 maja 2017 r.



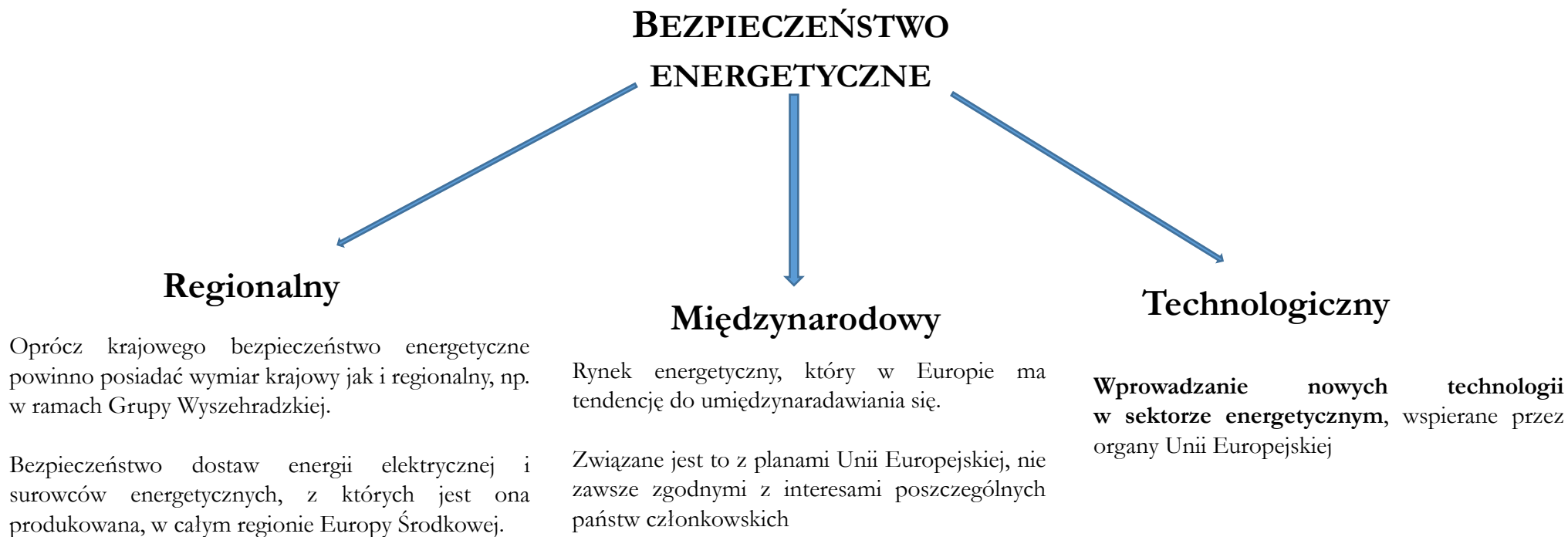
## 1. WSTĘP – Bezpieczeństwo energetyczne

### ŹRÓDŁA NORMATYWNE

- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 220 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r. poz. 478 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 831),
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 285 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1899 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 569 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1068),
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1928 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz.U. z 2016 r. poz. 1823).



## 2. Aspekty bezpieczeństwa energetycznego





### 3.

## Kryteria pojęcia bezpieczeństwa energetycznego

**Kryterium przedmiotowe** - Ma ono charakter pomocniczy względem podziału podmiotowego i nie stanowi wyodrębnionego kierunku ustaleń teoretycznych. Pozwala natomiast na wyodrębnianie, a niekiedy wręcz mnożenie rodzajów bezpieczeństwa, które wzbogacają naukowy opis bezpieczeństwa rozpatrywanego z podmiotowego punktu widzenia

Rodzaje bezpieczeństwa w literaturze naukowej i publicystyce :

- ✓ **bezpieczeństwo polityczne,**
- ✓ bezpieczeństwo militarne,
- ✓ bezpieczeństwo ekonomiczne (dzielone następnie na surowcowe, finansowe, technologiczne, rolne, żywnościowe itp.),
- ✓ bezpieczeństwo społeczne,
- ✓ bezpieczeństwo kulturowe,
- ✓ bezpieczeństwo ideologiczne,
- ✓ bezpieczeństwo ekologiczne.

**BEZPIECZEŃSTWO POLITYCZNE DOTYCZY PEWNOŚCI PRZETRWANIA I ROZWOJU SYSTEMU POLITYCZNEGO DANEGO PAŃSTWA BĄDŹ UGRUPOWAŃ PAŃSTW, A ZATEM STABILNOŚCI SPOŁECZNEJ ORAZ USTROJOWEJ I WEWNĘTRZNEJ PAŃSTW ORAZ ICH UGRUPOWAŃ, CZYLI SUWERENNOŚCI WEWNĘTRZNEJ, ZWIĄZANEJ Z RZECZYWISTĄ KONTROLĄ OKREŚLONEGO TERYTORIUM PRZEZ LEGALNE WŁADZE PODMIOTU POLITYKI**



#### 4.

### Zakres pojęcia bezpieczeństwa energetycznego

Bezpieczeństwo energetyczne jako kategoria bezpieczeństwa – dwie koncepcje odnośnie przyznawania bezpieczeństwu energetycznemu waloru odrębnej kategorii bezpieczeństwa w ujęciu przedmiotowym:

- I. ~~Pojęcie~~ bezpieczeństwa energetycznego należy uznawać jako element szeroko rozumianego bezpieczeństwa ekonomicznego względnie bezpieczeństwa polityczno-strategicznego (geopolitycznego)

**Brak jest podstaw do przyjmowania odrębności bezpieczeństwa energetycznego**

- II. ~~Bezpieczeństwo~~ energetyczne stanowi element bezpieczeństwa narodowego i powinno być analizowane zarówno pod kątem politycznym, jak i ekonomicznym

**Bezpieczeństwo energetyczne jest dobrem publicznym, niewłaściwie regulowanym przez rynek**



## 5.

### Zakres pojęcia bezpieczeństwa energetycznego I

Bezpieczeństwo energetyczne jako kategoria bezpieczeństwa – Nie sposób podzielić słuszności wspomnianych wyżej poglądów.

**BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE NA TRWAŁE ZAJĘŁO MIEJSCE W ROZWAŻANIACH  
ZARÓWNO NAD BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM I POLITYKĄ ZAGRANICZNĄ, JAK TEŻ I W  
STUDIACH NAD BEZPIECZEŃSTWEM MIĘDZYNARODOWYM**

Energia oraz surowce energetyczne są produktem strategicznym, mającym realny wpływ na niemal wszystkie elementy prawidłowego funkcjonowania państwa - Są zatem determinantami działania organów państwa nie tylko na polu gospodarczym, lecz również politycznym, ekologicznym i społecznym



**BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO URASTA DO MIANA RACJI STANU**

Bezpieczeństwo energetyczne stanowi kategorię odrębną w stosunku do kategorii przedmiotowego rozumienia bezpieczeństwa, które dotychczas były artykułowane w piśmiennictwie, łącząc przy tym szereg elementów wchodzących w skład bezpieczeństwa politycznego, ekologicznego i społecznego, istotnych z punktu widzenia przedmiotu bezpieczeństwa energetycznego



## 6. Zakres pojęcia bezpieczeństwa energetycznego I

Podobnie jak w przypadku bezpieczeństwa, dotychczas nie udało się wypracować jednej „syntetycznej” definicji terminu bezpieczeństwo energetyczne, która mogłaby być stosowana w odniesieniu do wszystkich państw i sytuacji.

Próby zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwo energetyczne podejmowane są w dokumentach państw i organizacji międzynarodowych oraz w literaturze naukowej:

☐ Daniel Yergin:

*„celem bezpieczeństwa energetycznego jest zapewnienie odpowiedniego i pewnego poziomu dostaw energii po rozsądnych cenach, w sposób, który nie zagraża podstawowym wartościom i celom państwowym”*

(D. Yergin, *Energy security in the 1990s*, Foreign Affairs 1988, nr 1, s. 111).

☐ Andrew. Monaghan:

*„bezpieczeństwo energetyczne jest utrzymywane poprzez strategiczne planowanie, nastawione na dywersyfikację paliw i zasobów oraz efektywność i elastyczność w sektorze energetycznym”*

(A. Monaghan, *Russian Oil and EU Energy Security*, Russian Series 05/65, Conflict Studies Research Centre, 2005, s. 2).

☐ Paweł Frankowski:

*„bezpieczeństwo energetyczne obejmuje: bezpieczeństwo dostaw energii, bezpieczeństwo zapotrzebowania, wiarygodność dostawców energii, bezpieczeństwo instalacji”*

(B. Frankowski, *Bezpieczeństwo globalne w warunkach transformacji ładu międzynarodowego* (w:) *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 250).

☐ A. Gradziuk, W. Lach, E. Posel-Częścik i K. Sochacka:

*bezpieczeństwo energetyczne należy postrzegać jako „zapewnienie ciągłości dostaw energii po optymalnych kosztach, przy zachowaniu niezależności politycznej oraz zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju”*

(A. Gradziuk, W. Lach, E. Posel-Częścik, K. Sochacka, *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych 2002, nr 103, s. 708).



## 7. Zakres pojęcia bezpieczeństwa energetycznego II

- ❑ P. Baxendell:

*„bezpieczeństwo dostaw energii” oznacza, że „energia dostępna jest w odpowiednich wielkościach, w odpowiednim czasie i w odpowiednim miejscu dla zapewnienia wzrostu, a także, iż produkowana jest ona w cenie, która nie ogranicza rozwoju gospodarczego i zapewnia możliwość tworzenia zapasów energii nie tylko na najbliższą przyszłość, ale również na dłuższe okresy”*

(P. Baxendell, *Oil Companies and the Changing Energy Market* (w:) *The Energy Crisis Ten Years After*, red. D. Hawdon, London 1984, s. 53–54).

- ❑ International Energy Agency:

*„bezpieczeństwo energetyczne w praktyce najlepiej postrzegać jako problem zarządzania ryzykiem, którym jest ograniczenie do akceptowalnego poziomu ryzyka oraz skutków zakłóceń i niekorzystnego działania na długoterminowe trendy rynkowe. Bezpieczeństwo dostaw energii jest dobrem publicznym, jako że korzyść uzyskana z niego przez jednego konsumenta w żaden sposób nie zmniejsza korzyści wszystkich”*

(International Energy Agency, *World Energy Outlook 2007*, Paris 2007, s. 161).

- ❑ Stanowisko ONZ wyrażone w raporcie dotyczącym światowego rynku energii :

**bezpieczeństwo energetyczne to: „dostępność energii w każdym czasie, w różnych formach, w wystarczającej ilości i po rozsądnej cenie  
dostępność energii w każdym czasie, w różnych formach, w wystarczającej ilości i po rozsądnej cenie”**

(World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability, United Nations Development Programme, Nowy Jork 2000, s. 113).

- ❑ Komisja Europejska w ramach „Zielonej Księgi: Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego”:

**zdefiniowano pojęcie bezpieczeństwa dostaw jako strategii, która polega na podjęciu działań służących zmniejszeniu ryzyka uzależnienia UE od zewnętrznych dostawców**

(Komisja Europejska, *Green Paper: Towards a European strategy for security of energy supply*, Brussels 2000).





## Zakres pojęcia bezpieczeństwa energetycznego II

- ❑ P. Baxendell:

*„bezpieczeństwo dostaw energii” oznacza, że „energia dostępna jest w odpowiednich wielkościach, w odpowiednim czasie i w odpowiednim miejscu dla zapewnienia wzrostu, a także, iż produkowana jest ona w cenie, która nie ogranicza rozwoju gospodarczego i zapewnia możliwość tworzenia zapasów energii nie tylko na najbliższą przyszłość, ale również na dłuższe okresy”*

(P. Baxendell, *Oil Companies and the Changing Energy Market* (w:) *The Energy Crisis Ten Years After*, red. D. Hawdon, London 1984, s. 53–54).

- ❑ International Energy Agency:

*„bezpieczeństwo energetyczne w praktyce najlepiej postrzegać jako problem zarządzania ryzykiem, którym jest ograniczenie do akceptowalnego poziomu ryzyka oraz skutków zakłóceń i niekorzystnego działania na długoterminowe trendy rynkowe. Bezpieczeństwo dostaw energii jest dobrem publicznym, jako że korzyść uzyskana z niego przez jednego konsumenta w żaden sposób nie zmniejsza korzyści wszystkich”*

(International Energy Agency, *World Energy Outlook 2007*, Paris 2007, s. 161).

- ❑ Stanowisko ONZ wyrażone w raporcie dotyczącym światowego rynku energii :

**bezpieczeństwo energetyczne to: „dostępność energii w każdym czasie, w różnych formach, w wystarczającej ilości i po rozsądnej cenie  
dostępność energii w każdym czasie, w różnych formach, w wystarczającej ilości i po rozsądnej cenie”**

(World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability, United Nations Development Programme, Nowy Jork 2000, s. 113).

- ❑ Komisja Europejska w ramach „Zielonej Księgi: Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego”:

**zdefiniowano pojęcie bezpieczeństwa dostaw jako strategii, która polega na podjęciu działań służących zmniejszeniu ryzyka uzależnienia UE od zewnętrznych dostawców**

(Komisja Europejska, *Green Paper: Towards a European strategy for security of energy supply*, Brussels 2000).



## 8.

### Legislacyjne ujęcie bezpieczeństwa energetycznego

Definicja bezpieczeństwa energetycznego podana jest również w różnych dokumentach wydanych tak przez władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą Polski

- ❑ Doktryna zarządzania bezpieczeństwem energetycznym:

*„Bezpieczeństwo energetyczne to zdolność do zaspokojenia w warunkach rynkowych popytu na energię pod względem ilościowym i jakościowym, po cenie wynikającej z równowagi popytu i podaży, przy zachowaniu warunków ochrony środowiska”*

(Ministerstwo Gospodarki i Pracy: Doktryna zarządzania bezpieczeństwem energetycznym, Warszawa, 23 lipca 2004 r.).

- ❑ Polityka energetyczna Polski do roku 2030:

*„bezpieczeństwo dostaw paliw i energii rozumie się zapewnienie stabilnych dostaw paliw i energii na poziomie gwarantującym zaspokojenie potrzeb krajowych i po akceptowanych przez gospodarkę i społeczeństwo cenach, przy założeniu optymalnego wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych oraz poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw ropy naftowej, paliw ciekłych i gazowych”*

(Ministerstwo Gospodarki: Polityka energetyczna Polski do 2030 roku Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r.,

Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., M. P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11)

- ❑ Prawo energetyczne – art. 3 pkt. 16 PrEnerg:

**„BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE JEST TO STAN GOSPODARKI UMOŻLIWIAJĄCY POKRYCIE BIEŻĄCEGO I PERSPEKTYWICZNEGO ZAPOTRZEBOWANIA ODBIORCÓW NA PALIWA I ENERGIĘ W SPOSÓB TECHNICZNIE I EKONOMICZNIE UZASADNIONY, PRZY ZACHOWANIU WYMAGAŃ OCHRONY ŚRODOWISKA”**

## 9. Wieloaspektowość bezpieczeństwa energetycznego

O ile definicja bezpieczeństwa energetycznego zaproponowana w Polityce energetycznej Polski do 2030 r. (i bazująca niejako na niej definicja wyrażona w art. 3 pkt. 16 PrEnergU ) jest bardziej uzasadniona pod względem definicji, którymi operuje piśmiennictwo, niemniej jednak **trudno jest ją w pełni aprobować, bez zasygnalizowania pewnej jej ułomności.**



**Czynniki determinujące poziom bezpieczeństwa energetycznego wykraczają daleko poza obszar funkcjonowania gospodarki, zatem bezpieczeństwo energetyczne nie jest jedynie cechą stanu gospodarki, lecz równocześnie wypadkową wielu zewnętrznych jej uwarunkowań jej funkcjonowania**

Dla zrozumienia niezwykle trudności związanych z podejmowanymi próbami definiowania pojęcia bezpieczeństwo energetyczne koniecznym jest wskazanie, że jakakolwiek ocena poziomu bezpieczeństwa energetycznego zależy od trzech parametrów:

- ✓ na czyj użytek dokonywana jest ocena (innymi słowy, z jakiego poziomu: Państwa, branży czy pojedynczego odbiorcy)
- ✓ jakiej formy zapotrzebowania na energię (jakiej potrzeby odbiorców) dotyczy
- ✓ dla jakiego horyzontu czasowego ma być dokonana?

Przykład:

*można oczekiwać diametralnie odmiennych wniosków z oceny bezpieczeństwa energetycznego odbiorców ciepła ogrzewanych z elektrociepłowni opalanej gazem ziemnym z lokalnego źródła, opracowanej na dwa okresy: pierwsza na okres krótszy niż do wyczerpania się jego zasobów i druga na okres dłuższy, obejmujący sytuację zaistniałą po tym fakcie. Co więcej, potencjalny dramat tych odbiorców, katastrofalny w wymiarze lokalnym, może być niezauważalny w skali całej gospodarki*

(T. Kowalak, *Bezpieczeństwo energetyczne – zakłęcia, wytrych czy realna kategoria?*, Biuletyn URE 2005, nr 6 (44), s. 17)



## 10. Wieloaspektowość bezpieczeństwa energetycznego

Elementy determinujące poziom bezpieczeństwa energetycznego układają się w łańcuch, którego poszczególne ogniwa stanowią:

- ✓ dostęp do pierwotnych nośników energii na poziomie pozwalającym zaspokoić popyt, z uwzględnieniem technologii transportu nośników pierwotnych,
- ✓ technologie przemiany nośników pierwotnych w nośniki użytkowe,
- ✓ technologie długodystansowego transportu nośników użytkowych,
- ✓ technologie krótkodystansowego transportu nośników użytkowych,
- ✓ mechanizmy finansowania działalności i rozwoju sektorów energetycznych.

Wskazane kategorie każdorazowo należy poddawać przy tym analizie:

- ✓ **ekonomicznej** – zdolności gospodarki do jej sfinansowania, łącznie z kosztami ograniczania skutków ekologicznych,
- ✓ **ekologicznej** – poziomu wpływu na środowisko w części nie poddającej się aktualnie wymiarowaniu ekonomicznemu,
- ✓ **poziomu ryzyka wystąpienia zakłóceń**, w tym zakłóceń związanych z zagrożeniem atakami terrorystycznymi,
- ✓ **skali zagrożeń będących skutkiem zakłócenia**,
- ✓ **dostępności procedur eliminujących zakłócenia**.

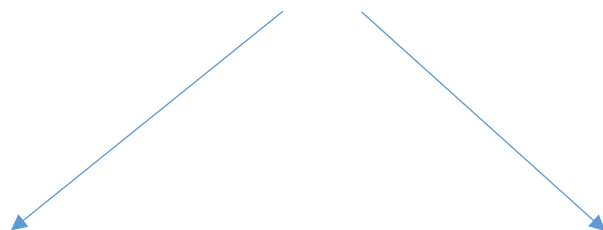
WNIOSEK

**PRZYPISANIE BEZPIECZEŃSTWU ENERGETYCZNEMU STRUKTURY PROSTEGO ŁAŃCUCHA JEST ZBYT DALEKIM UPROSZCZENIEM. MA ONO STRUKTURĘ WIELOWYMIAROWEJ MACIERZY.**

Dlatego tak ryzykowne są próby wycinkowego wykorzystywania go, bez stosownego komentarza – jakiego konkretnie aspektu dotyczy dane rozważanie



## 11. Przykładowe wymiary bezpieczeństwa energetycznego:



### PODMIOTOWY

- Podstawowym podmiotem bezpieczeństwa energetycznego jest państwo** – nie bez znaczenia pozostaje pozycja tego państwa w obrocie energią (pierwotną, oraz użytkową) – inaczej będzie ono rozumiane przez producentów, inaczej przez konsumentów.
- Jednostki samorządu terytorialnego**
- Przedsiębiorstwa energetyczne**

### PRZEDMIOTOWY

Ma charakter subsydiarny względem podziału podmiotowego, pozwalający na wyodrębnianie, a niekiedy wręcz mnożenie rodzajów bezpieczeństwa, które wzbogacają naukowy opis bezpieczeństwa energetycznego rozpatrywanego z podmiotowego punktu widzenia.

W wymiarze przedmiotowym w pełni dostrzec można wspomnianą wcześniej strukturę wielowymiarowej macierzy, która kryje się pod pojęciem bezpieczeństwa energetycznego, a której istnienie prowadzi do przyjmowania w literaturze dalszego różnicowania tego wymiaru na odmienne aspekty, takie jak strategiczno-geopolityczny, ekonomiczny, ekologiczny oraz infrastrukturalny



## Bezpieczeństwo energetyczne jako szczególna postać klauzuli interesu publicznego uzasadniająca ograniczanie swobody prowadzenia działalności gospodarczej

Mając na uwadze opisany wcześniej zakres pojęcia bezpieczeństwo energetyczne i zawierającą się w nim doniosłą dla istnienia państwa i poszczególnych jego obywateli treść szczególnego znaczenia nabiera **klauzula generalna interesu publicznego, która w prawodawstwie polskim stanowi materialną, konstytucyjną przesłankę ingerencji czynnika publicznego w sferę wolnościową, związaną z działalnością gospodarczą (art. 22 i pośrednio art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).**

Art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

*nadrzędny interes publiczny to wartość podlegająca ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne itd. Ustawodawca w tym przypadku preferuje koncepcję aksjologiczną i to skrajnej postaci utożsamiającej ów interes z wartościami*

**W Prawie Energetycznym nie znajduje się wyraźna definicja interesu publicznego.**

Nie sposób nie uznać, że bezpieczeństwo energetyczne, zawiera się w ujętym w art. 22 Konstytucji ważnym interesem publicznym, a to z uwagi na doniosłe znaczenie właściwego zapewnienia energii (pod każdą z postaci) dla gospodarki.



Polska Fundacja Prawa Konkurencji  
i Regulacji Sektorowej Ius Publicum

---

# Podsumowanie



Polska Fundacja Prawa Konkurencji  
i Regulacji Sektorowej Ius Publicum

---

**Dziękuję za uwagę**

**Prof. Nadzw. Dr hab. Mirosław Pawełczyk**