

Piotr Ruczkowski

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0003-4344-9417

piotr.ruczkowski@ujk.edu.pl

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jako aksjologiczna podstawa regulacji prawnych oraz funkcja państwa wobec społeczeństwa i gospodarki

Uwagi wprowadzające

Nie bez przyczyny szczególną popularność zyskała problematyka aksjologii prawa na gruncie nie tylko ogólnej teorii czy filozofii prawa, lecz także wśród przedstawicieli poszczególnych gałęzi prawa (np. aksjologia i zasady prawa administracyjnego, prawa karnego). Prawo posiada bowiem znaczący ładunek aksjologiczny, jest zakorzenione w wartościach; powinno urzeczywistniać określony system wartości i przez pryzmat wartości powinno być oceniane¹. Ponadto prawo powinno być traktowane jako wartość samoistna. „Samo prawo jest wartością i samo prawo wytwarza powszechnie respektowane wartości”². Jak zauważa Marian Zdyb, rolę ustawodawcy, a także tych, którzy dokonują interpretacji prawa, powinno być czynienie tego, co dobre i słuszne, w myśl maksymy rzymskich prawników – *ius est ars boni et aequi*³, co oznacza, że „w formalne ramy normy prawnej nie może być włączona dowolna treść. Zadaniem, także interpretatora, jest dokonanie wykładni w taki sposób, aby treść normy prawnej nie odrywała się od aksjologicznych podstaw, na których porządek prawny jest budowany”⁴. Trafnie podkreśla Jan Zimmermann, że „bardzo ważne dla rozwoju nauk prawnych wydaje się poszukiwanie i analizowanie wartości, jakie stanowią podłoże dla obowiązującego prawa i dla aktów jego stosowania. Przy takim podejściu rysuje się dziedzina, która może

¹ J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 12 i nast.

² Idem, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 532.

³ M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze. Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej*, t. I, Warszawa 2008, s. 19.

⁴ Ibidem.

być nazwana aksjologią prawa, a w ściślejszym polu widzenia aksjologią poszczególnych gałęzi prawa⁵.

Również szeroko rozumiane prawo energetyczne posiada istotny ładunek aksjologiczny i może być analizowane pod kątem realizowanych wartości⁶. Jedną z kluczowych wartości i celów tego prawa jest zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego i przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu (wykluczeniu energetycznemu)⁷.

Wartości prawa wyrażają przede wszystkim zasady prawa, czyli pewne nadrzędne normy prawne bądź postulaty adresowane do podmiotów tworzących i stosujących prawo. Wspomniane zasady prawa wynikają z Konstytucji RP⁸ bądź są wyprowadzane z ustawodawstwa zwykłego przy uwzględnieniu aksjologii i postanowień ustawy zasadniczej. Zagadnienie zasad prawa budzi od lat zainteresowanie nauki prawa, czego dowodem są liczne opracowania dotyczące zagadnienia zasad systemu prawa⁹, bądź zasad części systemu prawa¹⁰. Zagadnienie to jest również obecne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych¹¹. Szczególne znaczenie zasad prawa wynika z ich roli, zadań i funkcji, jakie pełnią w systemie prawa bądź na gruncie poszczególnych gałęzi czy dziedzina prawa. Wyznaczają one kierunek działań prawodawczych, wskazują na wartości, na jakich powinien opierać się system prawny, ukierunkowują procesy interpretacji i stosowania prawa, a także sposób czynienia użytku, ze swojego prawa¹².

⁵ J. Zimmermann, *Wprowadzenie...*, s. 11; zob. także S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 633 i nast.

⁶ Zob. A. Szafranski, *Prawo energetyczne: wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.

⁷ Zagadnienie ubóstwa energetycznego w ujęciu podmiotowym jest najczęściej wiązane z gospodarstwami domowymi, odbiorcami indywidualnymi i zasadniczo tak jest definiowane w polskim prawie, natomiast wykluczenie energetyczne, jak się wydaje, ma szerszy zakres i może dotyczyć także większych wspólnot, odbiorców instytucjonalnych, przedsiębiorców, profesjonalistów.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1974; J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne” 1965, seria I, z. 42, s. 17–38; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, „Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 2, s. 1–14; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3, s. 16–26.

¹⁰ K.M. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; S. Waltoś, *Naczelne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999.

¹¹ Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 28/97, OTK-ZU 1998, Nr 4, poz. 50; wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01, OTK-ZU 2001, Nr 4, poz. 81; postanowienie WSA w Krakowie z 15 lipca 2016 r., sygn. akt I SA/Kr 658/16, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 17 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 454/16, CBOSA.

¹² S. Wronkowska, *Więź treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa”*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 225–226.

Oprócz analizy problematyki aksjologii i zasad prawa istotne znaczenie ma także badanie funkcji państwa i administracji, w tym administracji gospodarczej, oraz funkcji prawa wobec społeczeństwa i gospodarki. Pojęcie „funkcji” używane jest w różnych kontekstach znaczeniowych. Funkcje państwa w ogóle, a także jego funkcje w gospodarce, są zależne przede wszystkim od ustroju społecznego, politycznego i gospodarczego. Funkcje państwa wobec społeczeństwa i gospodarki wynikają z istoty samego państwa. Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, organizacja życia zbiorowego, w tym procesów gospodarczych, stabilizacja, redystrybucja dóbr, a także świadczenie określonych usług, to tylko niektóre z nich. Obok funkcji państwa czy funkcji administracji, w tym administracji gospodarczej, wyróżnia się funkcje prawa¹³. Niekiedy niektóre z nich się utożsamia bądź częściej dokonuje się stosownych rozróżnień. W demokratycznym państwie prawo stanowi szczególną wartość; prawo jest instrumentem zarządzania państwem. Prawo powinno odzwierciedlać funkcje państwa i jego administracji wobec społeczeństwa i gospodarki.

Ponieważ administracja publiczna podporządkowana jest prawu i na prawie jej działalność się opiera (zasada legalności/praworządności/kompetencyjności), to funkcje tej administracji będą w znacznej mierze wypadkową funkcji prawa.

Jak podkreśla Zbigniew Lach, „bezpieczeństwo energetyczne państwa stało się jednym z najważniejszych stanów gospodarki oraz jest ściśle powiązane z jej funkcjonowaniem i w znacznej mierze zależne od stałych dostaw surowców energetycznych”¹⁴. Obecnie zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego należy do kluczowych wyzwań, przed jakim stają państwa i ich gospodarki. To wyzwanie potęguje fakt, że w tym przypadku mamy do czynienia z wyraźnie zarysowującym się konfliktem wartości (konkurencją wartości), gdyż z jednej strony widzimy dążenie do ochrony interesów narodowych, w tym utrzymania konkurencyjności gospodarki i bezpieczeństwa dostaw energii, zwłaszcza dla sektorów i podsektorów energochłonnych, np. przemysłu ciężkiego, z drugiej zaś chociażby konieczność ochrony środowiska naturalnego, przeciwdziałania niekorzystnym zmianom klimatu. Obecnie ochrona środowiska jest jednym z celów i funkcji państwa, co spowodowane jest przede wszystkim niekorzystnymi zmianami klimatycznymi, a także zauważalnymi korelacjami pomiędzy dobrostanem człowieka a stanem środowiska. Konflikt wartości jest zauważalny także z poziomu jednostki, gdyż z jednej strony możemy mówić o prawie do (czystego) środowiska stano-

¹³ Z. Ziemiński, *Funkcje prawa*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 269 i nast.

¹⁴ Z. Lach, *Wprowadzenie*, [w:] Z. Lach (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne wyzwaniem współczesnego świata – problemy i dylematy*, Warszawa 2015, s. 12.

wiącego podstawę do wyodrębnienia prawa jednostki do bezpieczeństwa ekologicznego¹⁵, z drugiej zaś, jak się wydaje, istnieją podstawy do formułowania prawa podmiotowego do bezpieczeństwa energetycznego, także w kontekście przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu stwarzającemu przecież istotne zagrożenie dla godnej egzystencji jednostki w państwie.

Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim zweryfikowanie hipotezy, zgodnie z którą zasada zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego jest jedną z kluczowych konstytucyjnych podstaw aksjologicznych regulacji prawnych, jest zasadą prawa w ujęciu dyrektywalnym, a nie jedynie postulatem, oraz że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego stanowi jedną z kardynalnych funkcji państwa wobec społeczeństwa i gospodarki.

Nie ulega wątpliwości, że zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego może być przedmiotem badań przedstawicieli różnych nauk, w tym inżynierijno-technicznych, ścisłych, przyrodniczych czy też społecznych, z wykorzystaniem właściwych dla tych nauk metod i narzędzi badawczych. W niniejszym opracowaniu na kwestie bezpieczeństwa energetycznego spojrzymy z perspektywy nauk prawnych.

Zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego jest kategorią złożoną. Mimo pewnych wspólnych właściwości, nie jest jednolicie postrzegane ani w nauce polskiej, ani zagranicznej. Możemy je rozpatrywać w różnych kontekstach i ujęciach: jako komponent bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego, ponadnarodowego (globalnego), narodowego (krajowego), regionalnego, publicznego, ekonomicznego (w tym ostatnim przypadku zwłaszcza w kontekście surowcowym), ekologicznego; jako element polityki zrównoważonego rozwoju; w ujęciu politologicznym, prawnym, socjologicznym, psychologicznym, podmiotowym, przedmiotowym; jako pewien stan lub proces; jako wartość, kryterium oceny, w powiązaniu z ochroną godności człowieka itd.; można wreszcie mówić o subiektywnym (zależnym od indywidualnego postrzegania) i obiektywnym (rzeczywistym) wymiarze bezpieczeństwa energetycznego¹⁶.

W niniejszym opracowaniu pojęcie bezpieczeństwa energetycznego będzie rozpatrywane przede wszystkim w ujęciu podmiotowym – jako funkcja państwa wobec przedsiębiorców, odbiorców instytucjonalnych, a także społeczeństwa (odbiorców indywidualnych); w tym ostatnim przypadku, zwłaszcza w kontekście przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu, które może stanowić zagrożenie dla godnej egzystencji jednostki w państwie. Z kolei ujęcie przedmiotowe będzie wykorzystane do analizy możliwego sposobu rozumienia bezpieczeństwa energetycznego jako wartości konstytucyjnej, leżącej u podłoża całego systemu

¹⁵ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 349 i nast.

¹⁶ Zagadnienie subiektywnego i obiektywnego wymiaru bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego, porusza w swoim opracowaniu M. Danielewicz, *Poczucie bezpieczeństwa energetycznego w społeczeństwie Polski*, [w:] Z. Lach (red.), op. cit., s. 87 i nast.

prawnego i odnoszonej do bezpieczeństwa, pewności, przewidywalności, dostępności, zabezpieczenia dostaw paliw i energii.

W celu realizacji zamierzeń badawczych autora wykorzystana zostanie przede wszystkim metoda dogmatyczna, która uznawana jest nie bez przyczyny za podstawową metodę badawczą w naukach prawnych. Metoda ta polega na analizie aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł ustalenia (odkodowania zawartych w przepisach) sformalizowanych reguł działania (norm prawnych). Jednym z podstawowych zadań badacza (dotyczy to także podmiotu stosującego prawo) jest ustalenie pożądanego przez prawodawcę znaczenia poszczególnych regulacji prawnych (*ratio legis*). Poszukując właściwego – nie zawsze dosłownego – sensu i znaczenia pojęć oraz instytucji prawnych, konieczne będzie sięgnięcie także do reguł wykładni systemowej i celowościowej.

Z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego opracowania pominięta zostanie metoda prawnoporównawcza i skupimy się jedynie na krajowych regulacjach prawnych, przy czym podkreślić należy, że podobne dyrektywy, które mogą służyć do rekonstrukcji zasady bezpieczeństwa energetycznego, odnajdujemy w systemach prawnych innych państw, w prawie międzynarodowym oraz w prawie Unii Europejskiej.

Bezpieczeństwo energetyczne a ubóstwo energetyczne (wykluczenie energetyczne) – kontekst terminologiczny

„Bezpieczeństwo energetyczne” jest terminem szerokim, wieloznacznym i może być różnie rozumiane w zależności od przyjętych kryteriów definicyjnych. Jest zdeterminowane wieloma czynnikami o niejednorodnym charakterze, co powoduje, że bezpieczeństwo energetyczne łatwiej opisać niż zdefiniować w sposób klasyczny. Na jego rozumienie mają też wpływ procesy globalizacji, procesy integracyjne, rozwój cywilizacyjny i technologiczny, a także poglądy i wyznawane wartości. Jak wspomniano we wprowadzeniu do niniejszego opracowania, zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego może być rozpatrywane w różnych ujęciach i w zróżnicowanym kontekście. Może być analizowane w ujęciu politologicznym, prawnym, aksjologicznym, socjologicznym, psychologicznym, podmiotowym, przedmiotowym, przestrzennym, czasowym, jako pewien stan bądź proces, jako wartość, kryterium oceny itd. Może być traktowane jako komponent bezpieczeństwa publicznego, globalnego, narodowego, państwowego, regionalnego, ekonomicznego, ekologicznego. Trafnie podkreśla Maciej Sokołowski, że „bezpieczeństwo energetyczne jest w dzisiejszych czasach chyba najbardziej rozpoznawalnym pojęciem z zakresu prawa energetycznego w Polsce”¹⁷.

¹⁷ M.M. Sokołowski, *Bezpieczeństwo energetyczne w polskim systemie prawnym*, [w:] Z. Dziemianko (red.), *Bezpieczeństwo współczesnego świata. Informatyka – technika – gospodarka*, Poznań 2011, s. 101.

Odnosząc się na wstępie do pojęcia bezpieczeństwa w ogóle, należy zauważyć, że w *Słowniku języka polskiego* „bezpieczeństwo” jest rozumiane jako „stan niezagrożenia, spokoju”¹⁸. W literaturze bezpieczeństwo określa się jako stan pewności, spokoju i braku zagrożenia; zwraca się uwagę, że jest zarówno stanem, dobrem chronionym, jak i procesem; wiąże się ze stabilnością, stanowi określoną wartość objętą szeregiem gwarancji instytucjonalnych i prawnych i jako proces nie ma charakteru trwałego¹⁹. Odwołując się do wspomnianych kryteriów, również bezpieczeństwo energetyczne może być rozumiane jako pewien stan pewności, braku zagrożenia, jako chroniona prawem wartość, a zarazem pewien proces podlegający częstym zmianom uwarunkowanym różnymi czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi, wpływającymi pozytywnie bądź negatywnie na to zjawisko (rozwój technologiczny, kryzysy surowcowe itd.).

W doktrynie można spotkać szereg definicji bezpieczeństwa energetycznego, które wskazują na wspomnianą wyżej wieloznaczność tego pojęcia. Adam Szafranski wskazuje, że przez „bezpieczeństwo energetyczne rozumie się najczęściej bezpieczeństwo dostaw energii i jej nośników z uwzględnieniem uwarunkowań ekonomicznych, technicznych i politycznych w krótkiej i dłuższej perspektywie czasowej”²⁰. Stanisław Pieprzny zwraca uwagę, że „potocznie bezpieczeństwo energetyczne nazywa się stan braku zagrożenia przerwaniem dostaw energii i paliw”²¹. Z kolei wykorzystywaną często podczas definiowania pojęcia bezpieczeństwa energetycznego konieczność zapewnienia ciągłości dostaw energii Marcin Nowacki proponuje uzupełnić o racjonalne ceny dostarczanej energii zapewniające jej powszechną dostępność oraz o konieczność ochrony środowiska, zwłaszcza podczas procesów produkcji energii²². Natomiast Alicja Wiącek, Mariusz Ruszel i Jolanta Stec-Rusiecka zwracają uwagę nie tylko na to, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego wymaga odpowiedniej polityki w wymiarze wewnętrznym, której celem ma być zapewnienie nieprzerwanych dostaw surowców energetycznych i energii po akceptowalnej cenie, lecz także na konieczność podejmowania działań ukierunkowanych na zewnątrz w celu poszukiwania sojuszy i partnerstw energetycznych oraz

¹⁸ S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 40.

¹⁹ S. Pieprzny, *Pojęcie bezpieczeństwa*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015, s. 19–20.

²⁰ A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, s. 140. Zob. także: A. Szafranski, *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna*, t. I: *Komentarz*, Warszawa 2023, s. 10–12; M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010, s. 20 i nast.; M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 13 i nast.; E. Żywucka-Kozłowska, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] S. Kamosiński, T. Kuczur, J. Laskowska (red.), *Prawne i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa*, Bydgoszcz 2015, s. 70 i nast.

²¹ S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), op. cit., s. 44.

²² M. Nowacki, op. cit., s. 22.

w celu dywersyfikacji źródeł dostaw²³. Zdecydowanie należy podzielić pogląd tych autorów, iż stabilizacja łańcucha dostaw surowców energetycznych jest uwarunkowana odpowiednią dywersyfikacją nośników energii, zwłaszcza że paliwa kopalne jeszcze na długo będą dominować w światowych dostawach energii²⁴.

W uwagach wprowadzających wspomniano o możliwym subiektywnym (percepcyjnym, postrzegalnym przez dany podmiot) i obiektywnym (rzeczywistym) wymiarze bezpieczeństwa. To w istocie socjologiczno-psychologiczne podejście do zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego w literaturze prezentuje Martyna Danielewicz, której badania pokazują, że subiektywne, czyli percepcyjne postrzeganie stanu bezpieczeństwa, nie musi się pokrywać z obiektywnym, czyli rzeczywistym stanem bezpieczeństwa²⁵.

Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego jest nie tylko pojęciem prawniczym, lecz także prawnym, którym posługuje się ustawodawca w ustawie Prawo energetyczne²⁶. W ustawie tej odnajdujemy definicję legalną tego pojęcia, pod którym rozumie się stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska (art. 3 pkt 16). Ponadto u.p.e. posługuje się pojęciem „bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej” jako zdolności systemu elektroenergetycznego do zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej oraz równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię (art. 3 pkt 16a). Bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej w piśmiennictwie traktuje się jako jedną z podstawowych składowych szeroko rozumianego bezpieczeństwa energetycznego państwa, w ramach której ustawodawca koncentruje się na pewnym wycinku sektora energetycznego, związanym z energią elektryczną, a właściwie z gwarancją dostępności i możliwością dostarczenia energii elektrycznej do odbiorców²⁷.

W dokumencie Rady Ministrów w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. załącznik Polityka energetyczna Polski do 2040 r.²⁸, przyjętym na podstawie art. 15a ust. 2 u.p.e., zwrócono uwagę, że zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego powinno uwzględniać zapewnienie konkurencyjności

²³ A. Wiącek, M. Ruszel, J. Stec-Rusiecka, *Przedmowa*, [w:] A. Wiącek, M. Ruszel, J. Stec-Rusiecka (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2022, s. 5.

²⁴ Ibidem.

²⁵ M. Danielewicz, op. cit., s. 87 i nast.

²⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1385), dalej jako u.p.e.

²⁷ M. Grzywacz, M. Kraśniewski, B. Pikiewicz, M. Ziarkowski, *Komentarz do art. 3*, [w:] M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), op. cit., s. 36.

²⁸ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. – załącznik Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (M.P. z 2021 r., poz. 264).

gospodarki, efektywność energetyczną i zmniejszenie oddziaływania sektora energii na środowisko.

Jak się zatem wydaje, bezpieczeństwo energetyczne należy rozumieć jako stan gospodarki pozwalający na zagwarantowanie nieprzerwanych dostaw węglowodorów (np. oleju napędowego, oleju opałowego, gazu), energii, w tym energii cieplnej, węgla itd. w cenach ekonomicznie uzasadnionych (akceptowalnych dla odbiorców) i z uwzględnieniem konieczności zapewnienie konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej, wymogów ochrony środowiska, bezpieczeństwa ekologicznego i zrównoważonego rozwoju.

Łącząc problematykę bezpieczeństwa energetycznego z powinnością i obowiązkiem ochrony godności człowieka, można przyjąć, że bezpieczeństwo energetyczne oznacza zaspokajanie zapotrzebowania na energię na poziomie umożliwiającym godną egzystencję jednostki w państwie, w szczególności pozwalającym na zaspokajanie podstawowych potrzeb, w tym ogrzewania domu/mieszkania, energii niezbędnej do oświetlenia i zasilania podstawowych urządzeń domowych, jak: lodówka, pralka itd.

Niewątpliwie z problematyką bezpieczeństwa energetycznego wiąże się ściśle zagadnienie ubóstwa energetycznego. Skupiając się w tym punkcie opracowania jedynie na kwestiach terminologicznych, należy zauważyć, że pojęcie ubóstwa energetycznego zostało zdefiniowane prawnie w art. 5gb u.p.e, jako sytuacja, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielny lokal mieszkalny lub w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki: 1) osiąga niskie dochody; 2) ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne; 3) zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej.

Do problematyki ubóstwa energetycznego jeszcze wrócimy w innym punkcie niniejszego opracowania, natomiast w tym miejscu warto zauważyć, że przytoczona definicja ubóstwa energetycznego koncentruje się na mniejszych wspólnotach, gospodarstwach domowych, odbiorcach indywidualnych, natomiast problem z zaspokajaniem zapotrzebowania na energię mogą mieć także większe wspólnoty, odbiorcy instytucjonalni, przedsiębiorcy, dlatego już w uwagach wprowadzających zaproponowano posługiwanie się terminem „wykluczenie energetyczne”, obejmującym możliwie najszersze grupy odbiorców.

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jako zasada prawa oraz funkcja państwa wobec społeczeństwa i gospodarki

W jednym z postanowień Naczelny Sąd Administracyjny²⁹ zwrócił uwagę, że „zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Omówiona ogólnie przez Sąd pierwszej instancji zasada zrównoważonego rozwoju została wprost wyrażona w Konstytucji, podobnie jak obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP). Nie ulega jednak wątpliwości, że również bezpieczeństwo energetyczne jest wartością konstytucyjną, ponieważ stanowi jedną z gwarancji niepodległości państwa oraz bezpieczeństwa obywateli z art. 5 Konstytucji RP”.

We wspomnianym postanowieniu Naczelny Sąd Administracyjny powołuje się na art. 5 Konstytucji RP jako na źródło zasady bezpieczeństwa energetycznego, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Sąd ten wskazał zatem, że bezpieczeństwo energetyczne jest jedną z wartości konstytucyjnych oraz że stanowi komponent niepodległości (należy dodać, że również suwerenności) oraz bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Skoro w preambule czytamy, że Konstytucja RP stanowi prawa podstawowe dla państwa, to konsekwencją tego powinno być stwierdzenie, że taką wartością podstawową jest również zapewnienie (prawo do) bezpieczeństwa energetycznego obywatelom i innym podmiotom włączonym w strukturę państwa. W preambule jest odwołanie do suwerenności, sprawiedliwości, solidarności z innymi, poszanowania godności, współdziałania władz publicznych, dialogu społecznego, co można odnieść także do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego obywatelom i innym podmiotom oraz do obowiązku przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu.

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego może być dzisiaj łączone z powinnością i obowiązkiem ochrony godności człowieka. Zagrożeniem dla godności ludzkiej może stanowić bowiem zjawisko ubóstwa energetycznego, o czym szerzej w dalszej części niniejszych rozważań, natomiast w tym miejscu warto podkreślić, że z zasady poszanowania i ochrony godności ludzkiej można wyprowadzić obowiązek zapewnienia na odpowiednim poziomie bezpieczeństwa energetycznego jako jednego z warunków godnej egzystencji umożliwiającej zaspokajanie podstawowych potrzeb, np. ogrzewania domu.

²⁹ Postanowienie NSA z 18 lipca 2023 r., sygn. akt III OZ 331/23, CBOSA.

W literaturze podkreśla się, że wspomniany art. 5 Konstytucji RP określa podstawowe cele państwa, przy czym sformułowane w postaci zasad o charakterze programowym, które wskazują kierunki działania, nie określając jednak środków i sposobów ich realizacji³⁰. Wśród tych zasad wymieniono zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Jak trafnie wskazano w piśmiennictwie, pojęcie „(...) bezpieczeństwa należy rozumieć szeroko, jako stan dający poczucie pewności i stabilności oraz ochrony”³¹. „Chodzi przy tym nie tylko o bezpieczeństwo o charakterze politycznym, czy militarnym, ale również bezpieczeństwo prawne, materialne, społeczne czy ekologiczne”³². Niewątpliwie wśród tego typu kategorii należy wymienić także bezpieczeństwo energetyczne.

Jak się wydaje, źródeł zasady bezpieczeństwa energetycznego – chociażby pośrednio – można poszukiwać także w treści art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym RP jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, w art. 2, z którego wynika dyrektywa demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a także w podstawach ustroju gospodarczego RP, u podłoża którego leży społeczna gospodarka rynkowa oparta m.in. na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP). W oparciu o te regulacje oraz powołane we wcześniejszych akapitach można dokonać rekonstrukcji zasady bezpieczeństwa energetycznego jako wymogu zagwarantowania dostaw paliw i energii na poziomie umożliwiającym zaspokajanie potrzeb odbiorców, w tym gwarantującym warunki życia odpowiadające godności człowieka.

Warto zwrócić uwagę, że wskazane zasady, z których można wyprowadzić zasadę bezpieczeństwa energetycznego, zawarte są w rozdziale I Konstytucji RP, który stanowi zbiór podstawowych zasad ustrojowych określających charakter państwa, jak też wartości i priorytety, na jakich jest ono oparte³³, co determinuje szczególną rolę i znaczenie zasady bezpieczeństwa energetycznego jako podstawy ustroju społecznego i gospodarczego państwa.

Jak zasygnalizowano w uwagach wprowadzających do niniejszego opracowania, podobne regulacje prawne, które mogą służyć do rekonstrukcji zasady bezpieczeństwa energetycznego, odnajdujemy także w systemach prawnych innych państw, w prawie międzynarodowym oraz w prawie Unii Europejskiej, przy czym z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego opracowania, zostały one pominięte.

W tym miejscu należy przypomnieć, że zasady prawa czy też zasady poszczególnych gałęzi prawa mają na ogół charakter normatywny (dyrektywal-

³⁰ P. Tuleja, *Komentarz do art. 5*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 40; por. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 288

³¹ P. Tuleja, *op. cit.*, s. 41.

³² M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 288.

³³ W. Brodziński, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 56.

ny); są wiążącymi normami prawnymi i obowiązują tak, jak wszystkie inne normy prawne. Działania ignorujące zasady prawa powinny być więc uznane w większości przypadków za naruszenie prawa. Tak rozumiane zasady prawa nakładają normatywny obowiązek określonego działania albo przyznają uprawnienia, a także mogą stanowić kryterium oceny legalności zarówno aktów generalnych, jak i indywidualnych organów władzy publicznej, z czym chociażby mieliśmy do czynienia w powołanym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W kontekście powyższych ustaleń należy przyjąć, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jest jedną z normatywnych zasad prawa; jest komponentem gwarancji niepodległości oraz bezpieczeństwa państwa i jego obywateli; jest prawnie wiążącą dyrektywą nakładającą określone obowiązki na organy państwa; jest zarazem jedną z wartości prawa, która powinna stanowić podstawę aksjologiczną przyjmowanych w państwie szczegółowych regulacji prawnych³⁴.

Należy także dodać, że bezpieczeństwo energetyczne jako komponent bezpieczeństwa publicznego może stanowić przesłankę ograniczenia wolności i praw jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), w tym także przesłankę ograniczenia wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 *in fine* Konstytucji RP). Wymóg zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego jako zasada-norma może stanowić kryterium kontroli legalności różnych działań organów władzy publicznej.

W tym miejscu należy zastanowić się nad uznaniem wymogu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego za jedną z funkcji państwa i jego administracji wobec społeczeństwa i gospodarki, przy czym z uwagi na tematykę całego opracowania, szczególny nacisk położymy na kontekst związany z procesami gospodarczymi w państwie.

Jak zasygnalizowano wcześniej, słowo „funkcje” nie ma jednego znaczenia i może być używane w różnych kontekstach. Posługujemy się nim w języku naturalnym (etnicznym), sztucznym, w poszczególnych dyscyplinach naukowych, a także w odniesieniu do państwa i jego administracji. W nauce o państwie i prawie za funkcję państwa rozumie się „(...) główne kierunki jego działalności realizujące zadania jakie państwo sobie stawia, a zakres tej działalności określony jest celami, które chce osiągnąć”³⁵. Wymienia się m.in. funkcje: organizowania, regulowania, represyjną, ochronną, gospodarczą, dystrybucyjną, socjalną, innowacyjną, adaptacyjną, wychowawczą (kulturową)³⁶.

W ustrojach demokratycznych funkcje państwa w gospodarce wiążą się przede wszystkim z dysfunkcjami (niedoskonałościami) mechanizmów rynko-

³⁴ A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, s. 9 i nast.

³⁵ G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 1995, s. 61.

³⁶ *Ibidem*, s. 63–64.

wych w sferze alokacji zasobów³⁷. Dysfunkcje mechanizmów rynkowych, skutkujące brakiem równowagi rynkowej, zaburzeniami konkurencji, wpływające na rynek czynniki zewnętrzne i wiele jeszcze innych determinant wymuszają aktywny udział państwa w gospodarce.

W literaturze Cezary Kosikowski wskazuje na typy zachowań państwa względem gospodarki, mające na celu m.in.: ochronę istniejącego typu gospodarki i danego rodzaju modelu gospodarczego; korygowanie lub zmianę modelu gospodarczego, przy zachowaniu istniejącego typu gospodarki; zmianę i stworzenie nowego typu gospodarki i wybór określonego modelu gospodarczego³⁸. Autor ten ujmuje funkcje jako powinności państwa względem gospodarki w zakresie: projektowania, programowania i planowania gospodarczego; kształtowania struktury gospodarki; tworzenia i utrzymywania korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, reglamentacji i regulacji działalności gospodarczej oraz nadzoru i kontroli nad działalnością gospodarczą³⁹.

Natomiast koncentrując się w tym miejscu na funkcjach administracji, a w szczególności administracji gospodarczej, warto zwrócić uwagę na pogląd Krzysztofa Jaroszyńskiego, który zauważa, że „funkcje administracji gospodarczej stanowią skonkretyzowane funkcje administracji w ogóle. Podstawą tej konkretyzacji jest specyfika przedmiotu regulacji, którym jest gospodarka. (...) Funkcje administracji stanowią z kolei wyodrębnioną część funkcji państwa. (...) Funkcje państwa stanowią wobec nich pojęcie nie tyle szersze, ile nadrzędne, determinujące funkcje realizowane przez organy administracji w gospodarce”⁴⁰. Cytowany autor wyodrębnia następujące funkcje administracji gospodarczej, a mianowicie: regulacyjną, reglamentacyjną, nadzór gospodarczy, a także funkcję stymulacyjną⁴¹.

Konsekwencją uznania zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego za zasadę prawa, która stanowi komponent szerszej zakresowo zasady zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, powinno być uznanie konieczności zagwarantowania nieprzerwanych dostaw paliw i energii w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony za jedną z funkcji państwa i jego administracji wobec społeczeństwa oraz gospodarki. Zresztą, jak wcześniej wspomniano, do katalogu celów państwa, o których mowa w art. 5 Konstytucji RP, należy zaliczyć także zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.

Może to zabrzmieć jak truizm, ale obecnie bez zagwarantowania taniej energii nie jest możliwy trwały rozwój społeczny i gospodarczy, co potwierdza chociażby obecny kryzys energetyczny związany m.in. z wojną w Ukrainie

³⁷ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/alokacja;3868130.html> (data dostępu: 5.08.2023).

³⁸ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 18.

³⁹ Ibidem, s. 121 i nast.

⁴⁰ K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2020, s. 191.

⁴¹ Ibidem, s. 198 i nast.

oraz – może nazbyt ambitną – polityką klimatyczną, zwłaszcza Unii Europejskiej. Życie bowiem poniżej określonego poziomu bezpieczeństwa energetycznego może sprzyjać naruszeniu godności człowieka, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Obok funkcji państwa i administracji publicznej, w tym administracji gospodarczej, możemy wyróżnić także funkcje prawa. Niekiedy częściowo je się utożsamia, w innym przypadku dokonuje stosownych rozróżnień. W państwach demokratycznych prawo stanowi szczególną wartość; prawo jest instrumentem zarządzania państwem, określa kierunki i wyznacza granice działania władzy publicznej, musi zapewniać bezpieczną pozycję jednostce i innym podmiotom prawa, dlatego powinno odzwierciedlać funkcje państwa wobec społeczeństwa i gospodarki. Jak podkreślają Andrzej Korybski i Antoni Pieniążek, „funkcje, jakie pełni prawo w życiu społecznym, wynikają z faktu, iż prawo jest podstawowym elementem kontroli społecznej we współczesnym społeczeństwie”⁴². Administracja publiczna może działać tylko na podstawie prawa i w granicach przez prawo określonych, co z kolei implikuje to, że funkcje tej administracji będą w znacznej mierze wypadkową funkcji prawa.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pogląd, zgodnie z którym „funkcja administracji gospodarczej stanowi pojęcie odróżniane nie tylko od funkcji administracji w ogóle oraz od funkcji państwa, lecz także od funkcji prawa. Nie należy zatem mylić omawianych funkcji z wymienianymi często katalogami funkcji unormowań prawnych, takimi jak funkcja sterująca, stabilizująca, organizująca, rozdzielcza czy ochronna. Funkcji tych nie należy utożsamiać ani z pojedynczymi celami (czy zadaniami) administracji, ani z celem normy prawnej”⁴³. „Zadania państwa wobec gospodarki determinują zatem różne dziedziny unormowań prawnych, nie stanowią jednak o katalogu funkcji administracji wobec gospodarki. O ile funkcje państwa odnoszą się do różnych rodzajów wartości składających się na dobro wspólne, które stoi u źródeł wszelkich zadań publicznych, o tyle funkcje administracji wiążą się ze sposobem realizacji tych wartości, głównie z intensywnością ingerencji w wolność gospodarczą oraz doborem instrumentów, które jej służą. Te same wartości pojawiają się natomiast jako przedmiot ochrony w ramach różnych funkcji administracji gospodarczej”⁴⁴.

W teorii prawa Zygmunt Ziemiński dokonuje rozróżnienia pomiędzy rolą przypisywaną prawu, a pojęciem funkcji, jakie prawo spełnia w życiu społecznym⁴⁵. Jednocześnie zwraca uwagę, że „określenie funkcji prawa jako określonego zbioru norm jest zadaniem bardziej wyspecjalizowanym, niż określenie funkcji państwa jako określonego rodzaju grupy (organizacji) społecz-

⁴² A. Korybski, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 1995, s. 29.

⁴³ K. Jaroszyński, op. cit., s. 194.

⁴⁴ Ibidem, s. 195–196.

⁴⁵ Z. Ziemiński, op. cit., s. 269.

nej⁴⁶. Dalej zauważa, że „(...) jeśli mówimy o roli prawa w ogóle, czy też o roli określonego systemu prawnego, określonej ustawy czy określonej instytucji prawnej, a nawet określonego przepisu, mamy na myśli to, iż jacyś ludzie oczekują, że np. prawo jako instytucja społeczna zapewni pewien ład w społeczeństwie eliminując samowolę i anarchię, że dany system prawny doprowadzi do umocnienia czy do osłabienia lub wyeliminowania określonego zróżnicowania klasowego, albo że dana instytucja prawna umożliwi swobodę działań gospodarczych w określonej dziedzinie czy też zabezpieczy jakichś ludzi przed groźącymi im stratami, że dany przepis umożliwi komuś obchodzenie prawa czy też stworzy możliwość dochodzenia swych uprawnień⁴⁷. Z kolei „mówiąc o funkcjach prawa, ma się najczęściej na myśli następujące ze względu na normy prawne zmiany zachowania podmiotów społecznych i związane z tym skutki faktyczne, a nie sam przez się fakt, że norma prawna tak czy inaczej zakwalifikowała określone czyny ludzkie (skutki jedynie normatywne)⁴⁸. „Funkcje prawa można rozpatrywać z bardzo różnych punktów widzenia, szczególności biorąc pod uwagę kierunek oddziaływania (funkcja stabilizująca i dynamizująca), rodzaj oddziaływania (funkcja ochronna i organizacyjna), sposób oddziaływania (funkcja represyjna i funkcja wychowawcza), a wreszcie perspektywę, z której funkcje prawa rozpatrujemy, biorąc pod uwagę skutki doraźne w określonym kręgu społecznym czy też rozleglejsze skutki polityczne⁴⁹.

Warto zwrócić uwagę, że Andrzej Korybski i Antoni Pieniążek piszą o swoistej metafunkcji prawa, jaką jest regulowanie życia społecznego w skali ogólnopolskiej, czyli zapewnienie ładu społecznego oraz porządkowanie zachowań w celu zapewnienia poczucia bezpieczeństwa oraz pewności relacji społecznych⁵⁰. Ponadto wśród funkcji prawa wymieniają funkcje: stabilizacji, innowacyjną, motywacyjną oraz wychowawczą, natomiast w odniesieniu do prawa administracyjnego oraz cywilnego funkcję dystrybucyjną, czyli tworzenie przez prawo zasad dystrybucji pożądaných dóbr społecznych, a także gwarantowania odpowiednich zasad podziału tych dóbr⁵¹. Katalog ten uzupełniają w odniesieniu do prawa karnego o funkcję represyjną oraz resocjalizacyjną⁵².

Nie ulega wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego ma wymiar prawny; jak pamiętamy, jest jedną z zasad prawa o charakterze normatywnym, czyli prawnie wiążącą dyrektywą o szczególnym znaczeniu w systemie prawa. Prawodawca w art. 1 ust. 2 u.p.e. jednym z celów uczynił zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Można zatem wspomniane me-

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem, s. 270.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ A. Korybski, A. Pieniążek, op. cit., s. 29.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem, s. 30.

tafunkcje i funkcje prawa w zakresie regulowania życia społecznego, zapewnienia poczucia bezpieczeństwa, stabilizacji relacji społecznych, tworzenia zasad dystrybucji dóbr istotnych społecznie odnosić do pokrycia zapotrzebowania na paliwa i energię, czyli bezpieczeństwa energetycznego. Niewątpliwie prawo ma tu swoją rolę do odegrania i swoje funkcje do spełnienia. Prawo powinno służyć organizowaniu współdziałania organów państwa i innych podmiotów w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w państwie.

Podmioty tworzące i stosujące prawo powinny mieć na względzie konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego zarówno w odniesieniu do społeczeństwa, jak i do przedsiębiorców, dla których ma ono szczególne znaczenie, zwłaszcza w zakresie ciągłości dostaw energii oraz kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Współczesne gospodarki są szczególnie wrażliwe na zmiany cen energii i w znacznej mierze ich poziom wraz z energochłonnością wpływają na konkurencyjność gospodarki.

Pisząc o zadaniach i funkcjach państwa w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego wobec gospodarki i społeczeństwa, nie można zapominać o założeniach zmian do „Polityki energetycznej Polski do 2024 (PEP2040)” i – Wzmocnienie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej, przedłożonych przez Ministra Klimatu i Środowiska i przyjętych przez Radę Ministrów 22 marca 2022 r., gdzie nacisk położono na wzmocnienie „(...) suwerenności energetycznej, której szczególnym elementem jest zapewnienie szybkiego uniezależnienia krajowej gospodarki od importowanych paliw kopalnych z Federacji Rosyjskiej. Założenia przewidują zwiększenie dywersyfikacji technologicznej i rozbudowę mocy opartych o źródła krajowe, w tym dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii i konsekwentne wdrażanie energetyki jądrowej oraz poprawę efektywności energetycznej, ale także dalszą dywersyfikację dostaw i zapewnienie alternatyw dla ropy naftowej i gazu ziemnego”⁵³.

Bezpieczeństwo energetyczne a zjawisko ubóstwa energetycznego – zarys szerszego problemu

Poruszając zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego, nie można zapominać o zjawisku ubóstwa energetycznego, o czym sygnalizowano wyżej w kontekście zasady ochrony godności człowieka i wynikającej z niej zasady zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego na poziomie pozwalającym na godną egzystencję. Państwo wraz z aparatem administracyjnym powinno troszczyć się o zapewnienie obywatelom warunków życia pozwalających na zaspokajanie podstawowych potrzeb. W tym miejscu należy przypomnieć kon-

⁵³ <https://www.gov.pl/web/klimat/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r> (data dostępu: 26.11.2023).

stytucyjne wezwanie do dbania o zachowanie przyrodzonej godności człowieka (preambuła) oraz o obowiązku nałożonym na organy władzy publicznej poszanowania i ochrony godności każdego człowieka (art. 30 Konstytucji RP).

Coraz częściej słyszymy, że ludzie, nawet w bogatych państwach Europy Zachodniej, mają problem z utrzymaniem komfortowej temperatury w mieszkaniach czy w domach, z zapewnieniem ciepłej wody, opłaceniem rachunków za energię itp. Według szacunkowych danych ponad 30 mln Europejczyków i aż 3,5 mln Polaków dotkniętych jest ubóstwem energetycznym⁵⁴. W wielu przypadkach mamy do czynienia ze zjawiskiem, które nazwalibyśmy uprzednio wykluczeniem energetycznym, tzn. wtedy, gdy problem z zaspokajaniem zapotrzebowania na energię dotyczy zarówno odbiorców instytucjonalnych, jak i indywidualnych.

Ustawodawca dostrzega ten problem i wprowadza regulacje prawne mające na celu przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu, wykluczeniu energetycznemu, poprzez wdrażanie różnych instrumentów, narzędzi, mechanizmów wspierających przede wszystkim tzw. odbiorców wrażliwych, w tym gospodarstwa domowe ubogie energetycznie (ulgi podatkowe, kredyty, dotacje na termomodernizację, specjalne taryfy, dodatki osłonowe, limity cenowe itd.).

Zjawisko ubóstwa energetycznego ma charakter złożony i może być różnie postrzegane przez różne grupy odbiorców. W celu poprawy efektywności przeciwdziałania temu zjawisku do systemu prawnego wprowadzono m.in. ustawową definicję ubóstwa energetycznego (art. 5gb u.p.e.) jako sytuację, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielny lokal mieszkalny lub w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki: 1) osiąga niskie dochody; 2) ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne; 3) zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej.

W celu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu i wykluczeniu energetycznemu w u.p.e. przewidziano m.in. wypłacanie dodatków energetycznych czy możliwość korzystania z programu wsparcia wobec zaległych i bieżących należności za energię elektryczną albo paliwa gazowe lub świadczone usługi odbiorcom wrażliwym energii elektrycznej i odbiorcom wrażliwym paliw gazowych (art. 5c; art. 5ga u.p.e.).

Nie można też zapominać o uchwalonej dnia 17 grudnia 2021 r. ustawie o dodatku osłonowym⁵⁵, która przewiduje wypłacanie dodatku osłonowego osobom dotkniętym ubóstwem energetycznym oraz o ustawie z dnia 27 paź-

⁵⁴ <https://www.money.pl/gospodarka/czym-jest-ubostwo-energetyczne-i-jak-z-nim-walczyć-6838764508687008a.html> (data dostępu: 9.08.2023).

⁵⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 759.

dziennika 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r.⁵⁶ Obie te ustawy mają cechy specustaw i przewidują instrumenty prawne mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego określonym w nich grupom odbiorców, w tym przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu. W tej ostatniej określono chociażby m.in. cenę maksymalną sprzedaży energii elektrycznej stosowaną w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi oraz zasady i tryb przyznawania i wypłacania rekompensat dla podmiotów uprawnionych z tytułu wprowadzenia ceny maksymalnej.

Na łamach niniejszego opracowania nie ma miejsca na szerszą analizę szczegółowych regulacji prawnych przyjmowanych w związku ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego, które w dobie kryzysu energetycznego, jest niestety zjawiskiem nasilającym się, niemniej jednak przedstawione w ogólnym zarysie regulacje prawne pozwalają uznać walkę z ubóstwem energetycznym za istotną funkcję i zadanie państwa oraz jego administracji.

Rekapitulacje i wnioski końcowe

Bezpieczeństwo energetyczne należy do kluczowych komponentów bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, jest jedną z konstytucyjnych gwarancji jego niepodległości i bezpieczeństwa obywateli, zwłaszcza w dobie uzależnienia od nieprzerwanych dostaw energii wielu obszarów życia społecznego, w tym gospodarczego. Biorąc pod uwagę dotychczasowe nasze analizy, można sformułować tezę, zgodnie z którą wśród komponentów bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa obywateli i innych podmiotów w państwie, należy wymienić wymóg zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu (wykluczeniu energetycznemu). Bezpieczeństwo energetyczne może być traktowane jako element dobra publicznego (dobra ogółu), a także dobra poszczególnych jednostek.

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jest jednym z celów państwa; jedną z funkcji państwa i jego administracji wobec społeczeństwa i gospodarki; jedną z normatywnych (dyrektywalnych) zasad systemu prawa obowiązującego w państwie. Zarazem jest też jedną z konstytucyjnych wartości prawa (zasad ustrojowych państwa), która powinna stanowić podstawę aksjologiczną szczegółowych regulacji prawnych, a także indywidualnych rozstrzygnięć organów władzy publicznej. Podmioty tworzące i stosujące prawo powinny mieć na względzie konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego zarówno w odniesieniu do społeczeństwa, jak i do przedsiębiorców, dla których ma ono szczególne znaczenie, zwłaszcza w zakresie ciągłości dostaw energii oraz kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

⁵⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 2243.

Bezpieczeństwa energetycznego może stanowić przesłankę ograniczeń innych wolności i praw, w tym wolności działalności gospodarczej, a także jako zasada-norma, może być wykorzystywane jako kryterium ocen legalności różnych działań organów władzy publicznej. Może być przedmiotem procesu waznienia interesów państwa, wspólnot i obywateli.

Bezpieczeństwo energetyczne nie może być dla wybranych, nie może być domeną najbogatszych, najbardziej zaradnych, lecz musi być oparte na zasadach sprawiedliwości, równości, solidarności, urzeczywistniania dobra wspólnego, a przeprowadzana transformacja energetyczna, powinna uwzględniać konieczność zmniejszania skali ubóstwa energetycznego, a nie powodować jego zwiększanie, powinna zagwarantować godziwą egzystencję.

Jak się wydaje, współcześnie prawo do bezpieczeństwa energetycznego powinno być uznane za jedno z praw człowieka (prawo do bezpieczeństwa energetycznego jako prawo podmiotowe jednostki), a walka z ubóstwem energetycznym, wykluczeniem energetycznym, w tym zapewnienie każdemu odpowiedniego standardu bezpieczeństwa energetycznego, za zadanie organów władzy publicznej.

W oparciu o przywołane w niniejszym opracowaniu regulacje prawne i poglądy wyrażone w piśmiennictwie można dokonać rekonstrukcji zasady bezpieczeństwa energetycznego jako wymogu zagwarantowania dostaw paliw i energii na poziomie umożliwiającym zaspokajanie potrzeb zróżnicowanych grup odbiorców, w tym gwarantującym warunki życia odpowiadające godności człowieka; przy czym powinno się to odbywać w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony (w cenie akceptowalnej dla odbiorców i gwarantującej powszechny dostęp do energii), przy uwzględnieniu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej, wymagań ochrony środowiska, bezpieczeństwa ekologicznego i zrównoważonego rozwoju.

Wykaz literatury

- Brodziński W., *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 5*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: *Art. 1–86*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3.
- Grzywacz M., Kraśniewski M., Pikiewicz B., Ziarkowski M., *Komentarz do art. 3*, [w:] M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna*, t. I: *Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Jaroszyński K., *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

- Kaczmarek M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, WAiP, Warszawa 2010.
- Korybski A., Pieniążek A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wyd. UMCS, Lublin 1995.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Wyd. UŁ, Łódź 2012.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Lach Z., *Wprowadzenie*, [w:] Z. Lach (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne wyzwaniem współczesnego świata – problemy i dylematy*, Wyd. AON, Warszawa 2015.
- Nowacki M., *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Pieprzny S., *Pojęcie bezpieczeństwa*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Wyd. UR, Rzeszów 2015.
- Seidler G. L., Groszyk H., Malarczyk J., Pieniążek A., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Morpol, Lublin 1995.
- Skorupka S., Auderska H., Lempicka Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1969.
- Sokołowski M.M., *Bezpieczeństwo energetyczne w polskim systemie prawnym*, [w:] Z. Dziemiątko (red.), *Bezpieczeństwo współczesnego świata. Informatyka – technika – gospodarka*, Wyd. WSHiU, Poznań 2011.
- Szafranski A., *Prawo energetyczne: wartości i instrumenty ich realizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 5*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Waltoś S., *Naczelne zasady procesu karnego*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1999.
- Wiącek A., Ruszel M., Stec-Rusiecka J., *Przedmowa*, [w:] A. Wiącek, M. Ruszel, J. Stec-Rusiecka (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wyd. PR, Rzeszów 2022.
- Wronkowska S., *Więź treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa”*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1994.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1974.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *„Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 2.
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne” 1965, seria I, z. 42.
- Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze. Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej*, t. I, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Ziemiński Z., *Funkcje prawa*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1994.
- Ziemski K.M., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 1989.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Żywucka-Kozłowska E., *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] S. Kamosiński, T. Kuczur, J. Laskowska (red.), *Prawne i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa*, Wyd. UKW, Bydgoszcz 2015.

Summary

Ensuring energy security as an axiological basis of legal regulations and the role of the state towards society and the economy

Key words: legal principles, energy security, state security, the functions of the state, the functions of public administration, the functions of law, fuels and energy.

The purpose of this paper is primarily to verify the hypothesis that the principle of ensuring energy security is one of the key axiological foundations of the Constitution for legal regulations. It is a legal principle of prescriptive nature, not merely a postulate, and one of the main functions of the state is to ensure energy security for the economy and society. Energy security is a component of the country's security and one of the guarantees of its sovereignty and its citizens' security and safety. It is also one of the normative (prescriptive) principles of the legal system, and thus one of the constitutional values which should form an axiological basis for any detailed legal regulations adopted in the state. Ensuring energy security is one of the functions of the state, public administration and the law towards society and the economy. Entities enacting and implementing law should take into consideration the necessity to ensure energy security both for society and entrepreneurs, for whom it is particularly important, especially in terms of fuel and energy supply continuity and the costs of doing business.