Jakub Robel¹

Złożoność pojęcia „bezpieczeństwo energetyczne” i jego podstawy w Konstytucji RP

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, zrównoważony rozwój, Konstytucja RP, prezydent, Rada Ministrów

Keywords: energy security, sustainable development, Constitution of the Republic of Poland, President, Council of Ministers

Streszczenie

Jedną z istotnych przesłanek rozwoju egzystencji ludzkiej jest bezpieczeństwo energetyczne. Biorąc pod uwagę znaczenie sektora elektrycznego jako podstawy operacji w sektorze ekonomicznym, zagadnienie to musi być traktowane priorytetowo w sferze polityki energetycznej.

Rodzi to potrzebę zbudowania właściwej infrastruktury prawnej, która umożliwi odpowiednią interakcję organów administracyjnych w tym obszarze, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Związane z tym jest zagadnienie nadania odpowiedniej rangi fundamentalnym normom ustawy zasadniczej.

Polska Konstytucja jest przykładem tego, że aczkolwiek brak w niej bezpośredniego odniesienia do „bezpieczeństwa energetycznego”, to jednak drogą interpretacji norm konstytucyjnych, dotyczących zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP), a także ustawodawstwa, można zbudować schemat konstytucyjny odpowiedzialności organów państwowych w zakresie zapewnienia „bezpieczeństwa energetycznego”.

¹ Autor jest doktorantem na Wydziale Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. E-mail: j.robell@interia.pl.

Summary**The complexity of the concept of energy security
and its basic principles in the Constitution**

One of the important dimensions of the evaluation of society existence is energy security. Providing the right framework for the electricity sector is the basis for the operation of this type of security in its economic dimension, and so this issue can be seen as one of the top priorities of energy policies.

This raises the need for an appropriate legal framework to enable proper interaction of administration bodies responsible for the overall relations, both inside and outside the state. Associated with this is also the issue of the appropriate rank of the fundamental – constitutional – norms.

The Polish example of a system of constitutional law shows that, despite the lack of a reference to this issue in the Constitution, by means of interpretation of “sustainable development” (art. 5 of the Constitution of the Republic of Poland) one can find the relevant legislation, allowing the chief state authorities to carry out the activity in relation to the issue of “energy security”.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny są niezbędnymi elementami funkcjonowania każdego państwa, bez względu na jego formę i system. Od zawsze oceniano jego stan, źródła zagrożeń oraz podejmowano środki gwarantujące ochronę przed zagrożeniami adekwatne do ustroju państwa i stopnia zagrożonych wartości². W wielu dokumentach, jak np. Konstytucji RP, stanowi ono wartość chronioną³.

Warto jednak zwrócić uwagę, iż w związku z rozwojem studiów nad bezpieczeństwem rozszerza się zakres przedmiotowy ujęć bezpieczeństwa

² Szerzej S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 73–116.

³ Zob. K. Jaraczewski, *Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, red. S. Biernat, Warszawa 2013, s. 63–78.

w ogóle. Jest to zasadniczo związane ze wskazaniem coraz to nowszych zagrożeń. Państwa i społeczność międzynarodowa, w związku z poczuciem zagrożenia, wskazują na sytuacje, zjawiska czy zdarzenia, które pośrednio lub bezpośrednio mogą wpływać na stan ich egzystencji. Wskazywanie coraz to nowych zagrożeń wymusza zastosowanie odpowiednich środków politycznych, tak aby skutecznie im przeciwdziałać⁴.

Jednym z ważnych wymiarów oceny egzystencji społeczeństw jest bezpieczeństwo energetyczne. Zapewnienie prawidłowych ram funkcjonowania sektora energetycznego stanowi podstawę funkcjonowania tego rodzaju bezpieczeństwa w jego wymiarze gospodarczym, a więc kwestia ta może być postrzegana jako jeden z najważniejszych priorytetów polityki energetycznej państw.

Ochrona bezpieczeństwa energetycznego nie została bezpośrednio wyrażona w przepisach Konstytucji RP. Można jednak wskazywać przepisy, które mogą stanowić pewną podstawę do rozważań nad tym rodzajem bezpieczeństwa⁵.

I.

Pojęcie „bezpieczeństwo” występuje w różnych dyscyplinach naukowych i w zależności od płaszczyzny i celów badań jest ono odpowiednio interpretowane. Historycznie, bezpieczeństwo znane jest ludzkości od zarania dziejów. Niektórzy twierdzą nawet, że potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa była przyczyną powstania państwa⁶.

⁴ Zob. R. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 3, s. 24–32.

⁵ Por. M.M. Sokołowski, *Konstytucyjne podstawy państwowego bezpieczeństwa energetycznego – analiza porównawcza uregulowań polskich i międzynarodowych*, [w:] *Konstytucja RP a stosunki międzynarodowe. Materiały konferencyjne* (Kraków, 11–13.03.2011 r.), red. E. Grzęda, Ł. Zbąszyński, Kraków 2011, s. 31–45.

⁶ Zob. C. Schmitt, *Lewiatan w teorii państwa Thomasa Hobbesa: sens i niepowodzenie politycznego symbolu*, Warszawa 2008, s. 45–67; por. też. S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 99.

W związku z istnieniem szerokiego katalogu rodzajów bezpieczeństwa tylko jego niektóre rodzaje są konstytucjonalizowane i wywołują skutek prawny w postaci obowiązków organów władzy publicznej w zakresie ochrony przed różnymi rodzajami zagrożeń bezpieczeństwa.

Przez pojęcie bezpieczeństwa rozumie się powszechnie stan niezagrożenia bądź stan przeciwny zagrożeniu⁷. Oznacza to, że termin ten można rozumieć jako synonim braku zagrożeń, ochronę przed zagrożeniami, a także jako pewność będącą wynikiem niewystępowania zagrożeń i (lub) skutecznych działań w celu zapobiegania lub ich usunięcia⁸.

Bezpieczeństwo należy do najważniejszych potrzeb człowieka⁹ (a szerzej zbiorowości), zatem i państwa, którego celem jest jego zapewnienie. Współcześnie pojęcie bezpieczeństwa ulega redefinicji ze względu na ewolucję miejsca, roli i możliwości państw oraz innych uczestników stosunków międzynarodowych. Stąd też zakres pojęcia bezpieczeństwa poszerza się. Dzieje się to szczególnie pod wpływem rewolucji naukowo-technicznej, zmian w gospodarce światowej, rozwoju prawa międzynarodowego, a szczególnie norm dotyczących wojny i kontroli zbrojeń, wzrostu znaczenia podmiotów pozarządowych oraz stale rosnącej współzależności międzynarodowej¹⁰.

Zazwyczaj w nauce o stosunkach międzynarodowych (analizie politologicznej) korzysta się z ujęcia podmiotowego i wyodrębnia dwa znaczenia tego pojęcia. Bezpieczeństwo narodowe¹¹ rozumiane jest jako zdolność narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zagrożeniami zewnętrznymi, a najważniejszą z nich jest przetrwanie, czyli integralność terytorialna i niezależność polityczna państwa, istnienie jego, jak i narodu. Natomiast drugie znaczenie – bezpieczeństwo międzynarodowe – ma konotacje szer-

⁷ R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 39.

⁸ Idem, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86), s. 7.

⁹ R. Wajszczak, *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki w Polsce*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, T. 2, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2014, s. 384–393.

¹⁰ J. Okrasa, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Administracja i bezpieczeństwo*, red. T. Okrasa, Warszawa 2011, s. 85.

¹¹ K. Adamek, K. Wilczyńska, *Bezpieczeństwo współczesnego świata. Aspekty bezpieczeństwa narodowego*, Poznań 2012, s. 365.

sze, ponieważ pozwala na określenie nie tylko zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa pojedynczych państw, ale przede wszystkim opisywanie pewności przetrwania i funkcjonowania systemu międzynarodowego¹².

W nauce prawa konstytucyjnego dość szeroko ujmuje się najważniejsze funkcje państwa związane z bezpieczeństwem narodowym i obroną narodową. W Konstytucji RP bezpieczeństwo podniesione zostało do najwyższej rangi i traktowane jest jako główny obszar aktywności państwa. Określa bowiem obowiązki obywateli w zakresie obronności (wierność RP, troska o dobro wspólne, postrzeganie prawa, obrona ojczyzny). Istotna jest relacja między państwem a jednostką w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa. Oferowane są tu węższe i szersze definicje¹³. B. Banaszak utożsamia bezpieczeństwo państwa z bezpieczeństwem obywateli, określonym art. 5 Konstytucji RP, wskazując, że zastane pojęcie „państwa” jest równoznaczne zbiorowości obywateli państwo to tworzących¹⁴. Według Z. Chlebowskińskiego – bezpieczeństwo oznacza „aktywizującą jego ochronę, stanowi bowiem prawo osobiste jednostki, a jego uzasadnienie potrzebą działania dla zapewnienia organizmowi zachowania życia, a człowiekowi ponadto poczucia własnej tożsamości, integralności psychologicznej oraz godności osobistej, uwarunkowane jest biologiczną strukturą organizmu żywego oraz psychospołeczną strukturą człowieka”¹⁵.

II.

Początek XXI wieku to niewątpliwie rozwój dyskusji na temat bezpieczeństwa energetycznego w poszczególnych krajach europejskich, w tym w Pol-

¹² A. Cichy, C. Szyjko, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w teorii i praktyce. Wybrane aspekty prawno-organizacyjne*, Warszawa 2014, s. 244.

¹³ J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005. Por. *Rzeczpospolita jako dobro wspólne*, wywiad z prezesem NSA Januszem Trzcińskim, „Rzeczpospolita”, z dnia 6 czerwca 2005 r.

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 177.

¹⁵ Cyt. za: M. Zdyb, *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako element ładu publicznego w państwie. Kilka uwag wstępnych*, [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014, s. 12.

sce. Dyskusja ta stała się wynikiem ewolucji pojęcia bezpieczeństwa narodowego, zapoczątkowanej już w wieku XX w związku z poszerzeniem katalogu bezpieczeństwa o zdolność zaspokajania potrzeb obywateli (albo zapewnienia im odpowiedniej jakości życia).

Bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z elementów bezpieczeństwa narodowego. Od kilku lat stanowi jedno z najczęściej omawianych zagadnień w kontekście polityki wewnętrznej oraz zagranicznej państw¹⁶. Do tej pory nie wypracowano jednak jednej naukowej definicji tego pojęcia. Przeważnie uważane jest za jeden z elementów bezpieczeństwa ekonomicznego, choć ze względu na wieloaspektowość terminu „bezpieczeństwo energetyczne” wskazuje się niekiedy na potrzebę wyodrębnienia go z powyższej kategorii¹⁷.

O bezpieczeństwie energetycznym można mówić tak w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Pierwszy wiąże się z grą popytu i podaży energii, jej wpływem na środowisko naturalne, zaspokajaniem potrzeb konsumentów, jak i wymogów politycznych oraz publicznych. Mówiąc o aspekcie zewnętrznym, wskazuje się na możliwość uzupełnienia niedoboru bądź zagoszpodarowania nadmiaru energii, która jest wynikiem rozbieżności między krajowym zapotrzebowaniem a produkcją¹⁸. Niekiedy wymienia się pewne tradycyjne elementy, które się składają na pojęcie bezpieczeństwa energetycznego: centra popytu, źródła dostaw, geopolitykę, strukturę rynku oraz instytucje¹⁹, czy też określa się samo zagadnienie jako parasol obejmujący niepokoje związane z energią, wzrostem gospodarczym i władzą polityczną.

¹⁶ B. Nowak, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Europy*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem. T. 2, Bezpieczeństwo*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 2010, s. 219–237.

¹⁷ T. Kaźmierczak, *Bezpieczeństwo energetyczne – implikacje uzależnienia Polski od importu gazu ziemnego (zarys problemu)*, Warszawa 2008, s. 16; M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008, s. 26; P. Czerpak, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Gącik, Warszawa 2006, s. 122.

¹⁸ Z. Dziedzic, *Państwowe monopole czy w pełni liberalny rynek energii – co bardziej sprzyja bezpieczeństwu energetycznemu?*, „Przegląd Strategiczny” 2011, nr 2, s. 353.

¹⁹ W. Konaszcuk, *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata*, red. E. Dynia, Rzeszów 2009, s. 66–78.

W warunkach polskich pojęcie bezpieczeństwa energetycznego definowano wielokrotnie. Literatura podaje przynajmniej kilka definicji²⁰, co przy złożoności samego pojęcia istotnie utrudnia proces oceny, budząc przy tym szereg pytań i kontrowersji. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne²¹ definiuje bezpieczeństwo energetyczne 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.

Istnieje dość powszechna zgoda co do tego, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jest obowiązkiem państwa. Dokument „Polityka energetyczna Polski do 2025 roku” poszerzył definicję bezpieczeństwa energetycznego o aspekt społeczny, wskazując, że jest to²²: „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię, w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy minimalizacji negatywnego oddziaływania sektora energii na środowisko i warunki życia społeczeństw”.

Generalnie w celu osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego państwa podejmują dwa rodzaje zadań:

- unilateralne (np. poprzez dążenie do samodzielności w zakresie zaopatrzenia w podstawowe surowce energetyczne)
- multilateralne (np. poprzez sojusze dwustronne lub udział w międzynarodowych organizacjach).

Najczęściej wymienianymi fundamentami bezpieczeństwa są: maksymalizacja oszczędności energetycznych – wzrost efektywności energetycznej gospodarki; maksymalizacja wykorzystania źródeł krajowych; dywersyfikacja nośników energii; dywersyfikacja importu energetycznego; tworzenie rezerw strategicznych nośników energii; nawiązanie przyjaznych relacji z krajami eksportującymi nośniki energii oraz tranzytowymi²³.

²⁰ A. Gradziuk, W. Lach, E. Posel-Częściak, K. Sochacka, *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, „Biuletyn PISM” 2002, nr 103, s. 705–708.

²¹ Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.

²² *Polityka energetyczna Polski do 2025 roku*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2005 r., Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Zespół do spraw Polityki Energetycznej, s. 5.

²³ R. Uberman, *Własność państwowa przedsiębiorstw sektora paliwowo-energetycznego w kontekście polityki bezpieczeństwa energetycznego*, „Polityka Energetyczna” 2011, t. 14, z. 1, s. 31.

III.

Występujące definicje bezpieczeństwa energetycznego wykazują pewne zróżnicowanie polegające na stopniu szczegółowości i podejściu do zagadnienia. Na różnice w definicji nakładają się dodatkowo różnice w podejściu do zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego w cytujących je dokumentach. Dokument „Założenia Polityki energetycznej Polski do 2020 roku”²⁴ odpowiedzialność za bezpieczeństwo energetyczne przypisuje przede wszystkim ministrowi właściwemu do spraw gospodarki (zgodnie z art. 12 ust. 2 Prawa energetycznego, minister ten przygotowuje w porozumieniu z innymi właściwymi ministrami założenia polityki energetycznej oraz kontroluje ich realizację). Kolejny dokument, tj. „Polityka energetyczna Polski do 2025 roku”, mimo niemal identycznej definicji (poszerzonej jedynie o aspekt społeczny) dzieli odpowiedzialność za bezpieczeństwo energetyczne, uzależniając je od perspektywy czasowej, tj. krótkoterminowej, średnioterminowej, długoterminowej oraz wymiaru lokalnego, regionalnego, krajowego i europejskiego. Nowa doktryna bezpieczeństwa energetycznego, zawarta w tym dokumencie, kładzie główny nacisk na rozwój rynku, uznając go za najistotniejszy gwarant bezpieczeństwa energetycznego. Bezpieczeństwo energetyczne rozpatrywane jest na kilku poziomach decyzyjnych. Na poziomie strategicznym (państwo), operacyjnym (operatorzy sieci, inwestorzy) oraz handlowym (odbiorcy).

Wydaje się, iż jedyną możliwością ustalenia standardów odpowiedzialności za poszczególne czynniki bezpieczeństwa energetycznego są ustalenia prawne oraz rzetelna kontrola ich przestrzegania. Tylko jasny i przejrzysty podział kompetencji i odpowiedzialności przyczynić się może do poprawy stanu bezpieczeństwa energetycznego. Aby tak się stało, winny istnieć mechanizmy wymuszające realizację standardów bezpieczeństwa energetycznego. Modelowo rozumieć to należy jako zasadność stworzenia odpowiedniej podstawy prawnej dla analizowanej materii, w tym rangi zasadniczej – konstytucyjnej.

²⁴ *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 22 lutego 2000 r., prezes Rady Ministrów, RM 21-25-00.

IV.

Z analizy postanowień poszczególnych aktów prawnych, obowiązujących w przeszłości w Polsce, wynika w sposób jednoznaczny, iż polski ustawodawca w sposób dosłowny nigdy nie odniósł się do tej materii²⁵. Z drugiej jednak strony zaznaczyć należy, że samo pojęcie „bezpieczeństwa” pojawiało się w polskich ustawach zasadniczych. Bowiem już w Konstytucji marcowej z 1921 r.²⁶ pojęcie to pojawia się w Preambule²⁷, jak i w kolejnych jej artykułach (art. 117²⁸ i art. 124²⁹). „Bezpieczeństwo” zostało również uregulowane w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.

²⁵ M.M. Sokołowski, op.cit., s. 32.

²⁶ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

²⁷ „My Naród Polski, dziękując Opatrzności za wyzwolenie nas z półtorawiekowej niewoli, wspominając z wdzięcznością męstwo i wytrwałość ofiarnej walki, które najlepsze wysiłki swoje w sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały, nawiązując do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja, dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki – Ojczyzny mając na oku, a pragnąc jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności, pragnąc zarazem zapewnić rozwój wszystkich jej sił moralnych i materialnych dla dobra całej odradzającej się ludzkości, wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej równość, a pracy poszanowanie, należne prawa i szczególną opiekę Państwa zabezpieczyć – tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej Uchwalamy i stanowimy”.

²⁸ „Badania naukowe i ogłaszanie ich wyników są wolne. Każdy obywatel ma prawo nauczać, założyć szkołę lub zakład wychowawczy i kierować niemi, skoro uczynić zadość warunkom, w ustawie przepisany, w zakresie kwalifikacji nauczycieli, bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci i lojalnego stosunku do Państwa”.

²⁹ „Czasowe zawieszenie praw obywatelskich: wolności osobistej (art. 97), nietykalności mieszkania (art. 108), wolności prasy (art. 105), tajemnicy korespondencji (art. 106, prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywana stowarzyszeń (art. 108), może nastąpić dla całego obszaru państwowego lub dla miejscowości, w którym okaże się konieczne ze względów bezpieczeństwa publicznego. Zawieszenie takie zarządzić może tylko Rada Ministrów za zezwolenie prezydenta Rzeczypospolitej podczas wojny albo gdy grozi wybuch wojny, jako też w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa albo bezpieczeństwu obywateli. Zarządzenie takie Rady Ministrów w czasie trwania sesji sejmowej musi być natychmiast przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. W razie wydania takiego zarządzenia, mającego obowiązywać na obszarze, obejmującym więcej, niż jedno województwo, w czasie przerwy w obradach sejmowych – Sejm zbiera się automatycznie w ciągu dni 8 od ogłoszenia owego zarządzenia celem powzięcia odpowiedniej decyzji”.

Chodzi tu o postanowienia art. 61 ust. 1³⁰ i 78 ust. 1³¹ oraz Konstytucji PRL z 1952 r., w art. 6³², art. 28 ust. 2³³, art. 39³⁴ i w art. 54 ust. 2³⁵. Mała konstytucja z 1992 r., stanowiąca akt przejściowy, do „bezpieczeństwa” odniosła się w art. 28 ust. 2³⁶, art. 34³⁷, art. 37 ust. 1³⁸ czy art. 52 ust. 2 pkt. 8³⁹. W tzw. Małej konstytucji z 1919 r. oraz tzw. Małej konstytucji z 1947 r. kwestia „bezpieczeństwa” nie była uwzględniona przez ustrojodawcę.

Wszystkie przywołane regulacje dotyczyły zagrożeń „bezpieczeństwa”, zarówno tych zewnętrznych, związanych z zagrożeniem wojen-

³⁰ „Siły zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchniczych Rzeczypospolitej”.

³¹ „W razie zagrożenia Państwa z zewnątrz, jak również w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knoń o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu Państwa albo bezpieczeństwu obywateli – Rada Ministrów za zezwoleniem prezydenta Rzeczypospolitej zarządzi stan wyjątkowy na obszarze całego Państwa lub części zagrożonej”.

³² „Siły zbrojne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju”.

³³ „Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów Rada Państwa może ogłosić częściowo lub powszechną mobilizację”.

³⁴ „Rady narodowe dbają o utrzymanie porządku publicznego i czuwają nad przestrzeganiem praworządności Ludowej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów Rada Państwa może ogłosić częściową lub powszechną mobilizację”.

³⁵ „Prokurator Generalny czuwa w szczególności nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

³⁶ „Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych”.

³⁷ „Prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa. Organem doradczym Prezydenta w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego”.

³⁸ „Prezydent może wprowadzić na czas określony, nie dłuższy niż 3 miesiące, stan wyjątkowy na części lub całym terytorium Państwa, jeżeli zagrożone zostało jego wewnętrzne bezpieczeństwo lub w razie klęski żywiołowej. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz na okres nie dłuższy niż 3 miesiące za zgodą Sejmu”.

³⁹ „Rada Ministrów w szczególności: zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne Państwa”.

nym, czy też wewnętrznych, dotyczących porządku publicznego. Związane były niewątpliwie z kontekstem historycznym poszczególnych regulacji prawnych i podejściem do materii „bezpieczeństwa”, które obejmowało w znacznym stopniu aspekty militarne. Trudno zatem mówić o rozwoju bezpieczeństwa energetycznego w tamtym okresie w związku ze znikomymi aspektami gospodarczymi uregulowanymi we wskazanych ustawach zasadniczych.

Analiza dowodzi, iż na przestrzeni dziejów bezpieczeństwo opierało się głównie na sile militarnej. To właśnie ona stanowiła fundament bezpieczeństwa imperiów, królestw, księstw, a później państw narodowych. Budowie siły wojskowej podporządkowane były także istotne obszary, takie jak zasoby naturalne, potencjał demograficzny, zaawansowanie naukowo-techniczne itp. Apogeum tego zjawiska było obserwowane w czasie dwóch wojen światowych w XX w., a później w dwubiegunowym systemie ładu światowego⁴⁰, charakteryzującego się wyścigiem zbrojeń i zimną wojną. Jego rozpad sprawił, że zostały „odmrożone” wielopłaszczyznowe potrzeby i interesy państw narodowych, ponownie pojawiły się stare problemy i konflikty⁴¹, a w ślad za tym nowe formy i typy zagrożeń⁴².

Współcześnie bezpieczeństwo ma szerszy wymiar niż w przeszłości. Obejmuje aspekty polityczne, wojskowe, czynniki gospodarcze i technologiczne, ekologiczne, społeczne i humanitarne. Do jego zakresu włącza się również zachowanie narodowej tożsamości oraz poszanowania praw i swobód obywatelskich⁴³. Dlatego warto dokonać analizy tego zjawiska w ramach obowiązujących obecnie postanowień Konstytucji RP z 1997 r.

⁴⁰ Zob. W. Smolski, *Bezpieczeństwo militarne państwa*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, red. A. Urbanek, Słupsk 2013, s. 79.

⁴¹ Zob. K. Zeidler, *W sprawie genezy, dynamiki i charakterystyki współczesnych konfliktów zbrojnych*, „Międzynarodowe Prawo Humanitarne” 2010, t. 1, s. 11–22.

⁴² Szerzej J.M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadanie oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, Warszawa 2013; M. Trombski, B. Kosowski, *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, Katowice 2010.

⁴³ Zob. R. Olszewski, *Bezpieczeństwo współczesnego świata*, Toruń 2005, s. 61–67.

V.

Rozpoczynając analizę norm prawnych zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴, wypada zauważyć, że pojęcie „bezpieczeństwo” występuje w niej w różnych kontekstach, to jest jako: bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne i bezpieczeństwo ekologiczne. Bezpieczeństwo zostało wyrażone w następujących rozdziałach Konstytucji: I – Rzeczpospolita, II – Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, V – prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, VI – Rada Ministrów i administracja rządowa oraz XI – Stany nadzwyczajne.

W Rzeczypospolitej Polskiej układ kompetencyjny w zakresie bezpieczeństwa państwa zdeterminowany jest dualistycznym modelem władzy wykonawczej, uwzględniającym prezydenta RP i Radę Ministrów. Z jednej strony Konstytucja RP stanowi w art. 126 ust. 2, że prezydent RP stoi na straży „bezpieczeństwa państwa”, z drugiej zaś art. 146 głosi, że Rada Ministrów prowadzi „politykę wewnętrzną” Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1) i „zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny” (ust. 4 pkt 7), a także „zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa” (ust. 4 pkt 8). Poziom ogólności tych unormowań jest różny⁴⁵. W każdym przypadku realizacja zadań i wykonywanie uprawnień (kompetencji) przez Radę Ministrów muszą się jednak mieścić w granicach Konstytucji i ustaw oraz być zgodne z zasadami określonymi przez te akty normatywne⁴⁶. Postanowienie to konkretyzuje bowiem konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7) i jest odpowiednikiem postanowienia art. 126 ust. 3, odnoszącego się do prezydenta⁴⁷. Przy określeniu praktycznej treści tego sformułowania należy uwzględnić, że prowadzenie polityki to złożony proces decyzyjny

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴⁵ S. Sulowski, *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa: Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 12.

⁴⁶ J. Jaskiernia, *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010, s. 275.

⁴⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 193.

obejmujący reagowanie na występujące problemy społeczne, wypracowywanie określonych koncepcji, rozstrzyganie oraz aktywność realizacyjną, która obejmować może własne działania Rady Ministrów, kontrolowanie działań wykonawczych innych podmiotów, jak również ingerowanie o charakterze korekcyjnym⁴⁸.

W przyjętym dnia 20 maja 2009 r. postanowieniu⁴⁹ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań i kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (pkt 1). Stwierdzenie to, wypracowane w kontekście sporu o prawo reprezentacji Polski w Radzie Unii Europejskiej⁵⁰, ma jednak szersze znaczenie i wytycza ramy współdziałania prezydenta i Rady Ministrów również w zakresie bezpieczeństwa państwa.

Warto odnieść się do regulacji zawartej w art. 5 Konstytucji, który stanowi, iż: 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. Wskazany artykuł można analizować właśnie w kontekście bezpieczeństwa energetycznego, bez którego „bezpieczeństwo obywateli” *sensu stricto* może być poważnie zagrożone. Strukturalny kryzys energetyczny czy też jednostkowe, ale wielkoskalowe wyłączenie dostaw energii elektrycznej porównać należy z poważnymi zagrożeniami natury zewnętrznej (niestabilna sytuacja międzynarodowa) i wewnętrznej (rozruchy społeczne, katastrofy naturalne). Istnieje bowiem ścisły związek między bezpieczeństwem energetycznym a zrównoważonym rozwojem⁵¹. Uwzględnione powinny być też inne

⁴⁸ G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce (Studium politologiczne okresu transformacji)*, Warszawa 2002, s. 20.

⁴⁹ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08 (M.P. Nr 32, poz. 478).

⁵⁰ J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6, s. 12.

⁵¹ P. Buda, *Zrównoważony rozwój w polskim sektorze energetycznym – uwarunkowania prawne a praktyka*, [w:] *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wnioski dla energetyki*, red. F.M. Elżanowski, M.M. Sokołowski, Toruń 2011, s. 234.

normy konstytucyjne odnoszące się do zrównoważonego rozwoju⁵², a także rozumienie tej zasady w innych dziedzinach prawa⁵³.

Bezpieczeństwo energetyczne można analizować w aspekcie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju⁵⁴ bądź w kontekście innych zasad konstytucyjnych, np. wolności gospodarczej, gdzie zrównoważony rozwój ma znaczenie⁵⁵. Rozumienie „zrównoważonego rozwoju” jest przedmiotem spornym w nauce⁵⁶, choć ma ono trwałe miejsce w światowej i europejskiej polityce ekologicznej⁵⁷. Na podstawie art. 5 Konstytucji możemy uznać zrównoważony rozwój za zasadę ustrojową (odnoszącą się do wszystkich zadań państwa)⁵⁸ oraz jedną z podstawowych funkcji państwa⁵⁹. Zasada ta nawiązuje do wyników konferencji ONZ „Środowisko i rozwój” (Rio de

⁵² F. Piontek, *Podstawowe zapisy konstytucyjne RP w edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju*, „Problemy Ekologii” 2009, nr 5, s. 235.

⁵³ D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006, s. 29.

⁵⁴ A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 8, s. 3.

⁵⁵ R. Paczuski, *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a prawne aspekty interwencjonizmu w gospodarce i środowisku, przy respektowaniu zasady ustrojowej zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 613.

⁵⁶ L. Habuda, *Nie rozwój zrównoważony, lecz rozważne korzystanie ze środowiska w kierunku nowego ekologicznego paradygmatu*, „Ochrona Środowiska” 2006, nr 4, s. 2; M. Woźniak, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2006, t. 3, s. 243; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 34; M. Jabłoński, *Prawne przesłanki zrównoważonego rozwoju*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 2, s. 54; W. Raczyńska, *Wybrane problemy, pojęcia i sposoby realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 1, s. 118; I. Resztak, *Buen vivir (dobre życie) jako propozycja zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 14, s. 287.

⁵⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Rozwój europejskiej polityki ekologicznej w świetle prac Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001, s. 351; M. Kolendo, *Identyfikacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w europejskim prawie wspólnotowym*, „Prawo i Środowisko” 2004, nr 3, s. 85.

⁵⁸ G. Kowalski, *Zrównoważony rozwój jako naczelna zasada ustrojowa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 1, s. 65; W. Wołpiuk, *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144, s. 21.

⁵⁹ I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *The Principle of Sustainable Development in the Light of the Polish Constitution and General Principles of Administrative Law*, „Archivum Iuridicum Cracoviense” 2002/2003, nr 35/36, s. 59; J. Przybojewski, *Konstytucyjne ujęcie zasady zrówn-*

Janeiro 1992), podczas której stwierdzono, że „oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym to wykorzystywanie nieodnawialnych zasobów środowiska będzie malało na korzyść zasobów odnawialnych, przy czym korzystanie z odnawialnych zasobów środowiska powinno odbywać się najmniejszym kosztem dla całego środowiska”⁶⁰. Realizując swe podstawowe funkcje, organy władzy publicznej powinny kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Takie ujęcie powoduje konieczność kierowania się tą zasadą podczas tworzenia prawa, ponieważ jest adresowana do działania wszelkich organów władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej⁶¹. Z konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju wyprowadza się zasadę „ciągłości ekologicznej”⁶². Z. Bukowski uważa nawet, że niezgodność z zasadą zrównoważonego rozwoju może być podstawą zbadania konstytucyjności danego aktu przez Trybunał Konstytucyjny⁶³. K. Complak, odnosząc się do zrównoważonego rozwoju, uważa natomiast, że „właściwie nie wiadomo, co oznacza to pojęcie”⁶⁴.

A. Bałaban zauważył, że zasada zrównoważonego rozwoju wyróżnia się odrębnym sformułowaniem w art. 5, Rzeczpospolita bowiem „strzeże” i „zapewnia” wszystkie wymienione w nim wartości, „kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Jednakże możliwa jest też inna interpretacja, „traktująca zasadę zrównoważonego rozwoju jako samoistną wartość mogącą mieć

oważonego rozwoju., [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papużiński, Bydgoszcz 2005, s. 94.

⁶⁰ Cyt. za: J. Rychlik, *Ochrona środowiska*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 294. Por. K. Równy, *Rio+20 dla wdrażania zrównoważonego rozwoju a prawo ochrony środowiska i jego nauka w Polsce*, [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, red. Z. Galicki, A. Gubrynowicz, Warszawa 2013, s. 71.

⁶¹ J. Kielin-Maziarz, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013, s. 63.

⁶² D. Pyć, *Ochrona ciągłości ekologicznej jako funkcja konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju na przykładzie korytarzy ekologicznych*, [w:] *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31, s. 1121.

⁶³ Z. Bukowski, *Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska*, Piła 2002, s. 66.

⁶⁴ K. Complak, *Nota do art. 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 18.

odniesienie i przydatność do konstruowania jej norm w zestawieniu z treścią innych przepisów, co jest cechą wszystkich wartości zawartych w art. 5⁶⁵.

Oprócz art. 5 elementy zasady zrównoważonego rozwoju znajdują się w art. 74 ust. 1 i 68 Konstytucji, które są umiejscowione w rozdziale II Konstytucji. Są to przepisy, na które jednostka może się powołać np. przed sądem. Oznacza to, że określone tu zostały obowiązki władz publicznych. Ujęcie tych praw we wskazanym rozdziale Konstytucji wskazuje na jej antropocentryczny, służący człowiekowi charakter.

Zasada zrównoważonego rozwoju znajduje też wyraz w prawie administracyjnym⁶⁶, administracji publicznej⁶⁷ oraz w działalności samorządu terytorialnego⁶⁸.

Bezpieczeństwo energetyczne to niewątpliwie zrównoważony rozwój – według „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”⁶⁹ energetyka naszego kraju powinna działać w służbie zrównoważonego rozwoju. Na jej podstawie trzeba przyjąć, że dążenie do osiągnięcia wzrostu efektywności energetycznej, poprawy bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikacji struktury wytwarzania energii elektrycznej, efektów z wykorzystania potencjału odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw, rozwoju konkurencyjnych rynków paliw i energii musi uwzględniać także konieczność zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Eliminuje to możliwość agresywnego i wyniszczającego tempa rozwoju na rzecz długookresowych, racjonalnych

⁶⁵ A. Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 12.

⁶⁶ P. Mysłowski, *Rola i znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 14, s. 253; M. Jabłoński, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako administracyjnoprawny aspekt działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność – uwarunkowania prawne*, red. M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj, Lublin 2013, s. 119.

⁶⁷ Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w działalności administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011, s. 17.

⁶⁸ C. Szyjko, *Klimat dla klimatu. Polskie samorządy terytorialne wobec priorytetów zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2012, s. 56. Por. *Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Sobczak, Warszawa 2014.

⁶⁹ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r., Ministerstwo Gospodarki, Załącznik do uchwały nr 202/2009.

przemian⁷⁰. Dokument zawiera także postulaty uwzględnione uprzednio w „Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE”⁷¹, które wiążą się przede wszystkim z koniecznością rozwiązywania problemów środowiskowych i społecznych.

Warto również odwołać się do ścisłego rozumienia pojęcia „bezpieczeństwo” w odniesieniu do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zaznaczając, że ich zadania w pierwszej kolejności dotyczą oczywiście bezpieczeństwa pod względem militarnym. Jednakże działania tych sił można zakwalifikować w zakresie bezpieczeństwa energetycznego w postaci likwidowania negatywnych skutków zjawisk atmosferycznych, powodujących awarie i wyłączenia dostaw energii elektrycznej na obszarze kraju. Podstawę dla takiego podejścia stanowić może art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁷², zgodnie z którym: Siły Zbrojne mogą ponadto brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

W istotną funkcję w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa państwa we wszelkich jego rodzajach, w tym bezpieczeństwa energetycznego, wyposażony został prezydent RP. Bowiem w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP umieszczono regulację, zgodnie z którą prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Aktywność prezydenta RP w obszarze bezpieczeństwa jest na tyle istotna, że regulacje polskiej Konstytucji wyposażają go w podmiot doradczy w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jakim jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, o czym stanowi art. 135 Konstytucji.

⁷⁰ T.Z. Leszczyński, S. Nowakowski, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski a polityka energetyczna Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

⁷¹ Komunikat Komisji Zrównoważona Europa dla Lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej (Propozycja Komisji dla Rady Europejskiej w Gotenburgu), Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 15.05.2001 COM (2001)264 final.

⁷² Dz.U. Nr 44, poz. 220.

Materia „bezpieczeństwa” dzielona jest pomiędzy prezydentem a Radą Ministrów⁷³. W tym kontekście należy przywołać art. 146 Konstytucji RP, stanowiący, że: Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, w tym: zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny (ust. 4 pkt 7); zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (ust. 4 pkt 80); sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (ust. 4 pkt 11). Unormowania te stanowią rzeczywistą podstawę aktywności organów administracji w przedmiocie „bezpieczeństwa energetycznego”, które zakwalifikować można zarówno do kategorii „bezpieczeństwa wewnętrznego”, jak i „bezpieczeństwa zewnętrznego”.

Istnieje pogląd, iż brak wyrażonego wprost w Konstytucji RP pojęcia „bezpieczeństwo energetyczne” argumentować można jego charakterem. Abstrahując od szczególnego, strategicznego znaczenia tego rodzaju „bezpieczeństwa” dla funkcjonowania gospodarki – jest ono „tylko” jedną z odmian generalnego „bezpieczeństwa”⁷⁴. Konstytucja, jako ustawa zasadnicza, powinna cechować się normowaniem materii uniwersalnej, tj. możliwie najbardziej ogólnej, o pryncypialnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Kategoria „bezpieczeństwa” w tym wypadku wydaje się kategorią spełniającą te wymagania. W zależności od potrzeby można bowiem, odpowiednio odczytując kontekst danych regulacji, dokonywać niezbędnej subsumcji.

Z drugiej jednak strony w polskim systemie konstytucyjnym pojawia się termin „bezpieczeństwo ekologiczne”. Ochrona środowiska stanowi bowiem ważny element bezpieczeństwa, który uzasadnia ingerencję w sferę wolności i praw jednostki. Zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji: władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na wieloaspektowość konstytucyjnego obowiązku zapewnienia przez organy władzy publicznej bezpieczeństwa ekologicznego. W wyroku z dnia 25 lip-

⁷³ J. Jaskiernia, *Konstytucyjna konstrukcja kompetencyjna organów władzy wykonawczej w obszarze bezpieczeństwa państwa a propozycje zmian polskiej ustawy zasadniczej*, „Bezpieczeństwo i Ochrona” 2008, nr 1–2, s. 36.

⁷⁴ M.M. Sokołowski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 39.

ca 2006 r.⁷⁵ Trybunał stwierdził, iż obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a więc dążenie do zaspokojenia zarówno istniejących, jak i przewidywanych potrzeb energetycznych w warunkach określonych w art. 74 ust. 1 Konstytucji, a więc z uwzględnieniem bezpieczeństwa ekologicznego obecnych i przyszłych pokoleń. Realizacja tego obowiązku uzasadnia poddanie gospodarki energetycznej ograniczeniom wolności działalności gospodarczej charakterystycznym dla rynku regulowanego i znajdującym oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wolność działalności gospodarczej w dziedzinie energetyki może być ograniczona w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i ochronę środowiska, ograniczenia te mogą być ustanawiane „tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie”, jednakże nie mogą one „naruszać istoty wolności i praw”. Oznacza to, że działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego oraz ochronie środowiska mają charakter wielowymiarowy, ponieważ dotyczą nie tylko obowiązków władz publicznych, ale silnie oddziałują także na sferę praw i wolności jednostki.

Pomimo swojego rozbudowanego charakteru (pod względem liczby przepisów) Konstytucja RP nie odnosi się w sposób dosłowny do kwestii „bezpieczeństwa energetycznego”, chociaż – co uwydatnia przypadek „bezpieczeństwa ekologicznego” – obszar ten teoretycznie mógłby znaleźć się w zainteresowaniu polskiego ustawodawcy na poziomie konstytucyjnym. W praktyce materia ta została jednak uregulowana na poziomie ustawowym, czego prawnym wyrazem są postanowienia ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁷⁶.

VI.

Kategoria bezpieczeństwa energetycznego odnosi się do wszystkich państw, przy czym założyć należy, że czym innym będzie ona w przypadku państw posiadających deficyt własnych źródeł surowców energetycznych, a czym innym w przypadku państw eksporterów. Większość państw należy do pierw-

⁷⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05 (Dz.U. Nr 141, poz. 1012, OTK Z.U. 2006/7A/87).

⁷⁶ Dz.U. Nr 54, poz. 348.

szej z tych grup. Wyzwania odnoszące się do funkcjonowania rynków paliw i energii są i będą jeszcze bardziej aktualnymi wyzwaniami współczesnych i przyszłych czasów. „Bezpieczeństwo energetyczne” stanowić będzie coraz bardziej znaczący czynnik kształtujący sytuację gospodarczą i społeczną każdego państwa.

Pojawia się zatem konieczność stworzenia odpowiednich ram prawnych umożliwiających właściwe oddziaływanie organów administracji odpowiedzialnych za całokształt stosunków wewnętrznych i na zewnątrz państwa. Związana z tym jest również kwestia właściwych unormowań rangi zasadniczej – konstytucyjnej. Pomimo braku odwołania się *expressis verbis* do tej problematyki w Konstytucji RP na drodze wykładni można wywieść konstrukcje prawne pozwalające naczelnym organom państwowym na prowadzenie działań w obszarze „bezpieczeństwa energetycznego”. Gdyby jednak doszło do zmiany lub nowelizacji Konstytucji RP, ten obszar aktywności państwowej zasługiwałby na konstytucjonalizację. Uwzględnia on bowiem ten aspekt bezpieczeństwa, którego znaczenie będzie rosło, a w związku z tym będzie zasługiwał na dostrzeżenie tego *expressis verbis* w polskiej ustawie zasadniczej.

Literatura

- Bałaaban A., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Bukowski Z., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w działalności administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011.
- Bukowski Z., *Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska*, Piła 2002.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Complak K., *Nota do art. 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Czerpak P., *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Gącik, Warszawa 2006.

- Domagała M., *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008.
- Dziedzic Z., *Państwowe monopole czy w pełni liberalny rynek energii – co bardziej sprzyja bezpieczeństwu energetycznemu?*, „Przegląd Strategiczny” 2011, nr 2.
- Habuda L., *Nie rozwój zrównoważony, lecz rozważne korzystanie ze środowiska w kierunku nowego ekologicznego paradygmatu*, „Ochrona Środowiska” 2006, nr 4.
- Jabłoński M., *Prawne przesłanki zrównoważonego rozwoju*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 2.
- Jaraczewski K., *Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, red. S. Biernat, Warszawa 2013.
- Jaskiernia J., *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010.
- Jaskiernia J., *Konstrukcja kompetencyjna organów władzy wykonawczej w obszarze bezpieczeństwa państwa a propozycje zmian polskiej ustawy zasadniczej*, „Bezpieczeństwo i Ochrona” 2008, nr 1–2.
- Jaskiernia J., *Rozwój europejskiej polityki ekologicznej w świetle prac Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001, s. 351.
- Jaskiernia J., *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6.
- Kaźmierczak T., *Bezpieczeństwo energetyczne – implikacje uzależnienia Polski od importu gazu ziemnego (zarys problemu)*, Warszawa 2008.
- Kielin-Maziarz J., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013.
- Kolendo M., *Identyfikacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w europejskim prawie wspólnotowym*, „Prawo i Środowisko” 2004, nr 3.
- Konaszcuk W., *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata*, red. E. Dynia, Rzeszów 2009.
- Kowalski G., *Zrównoważony rozwój jako naczelna zasada ustrojowa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 1.
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 8.
- Leszczyński T.Z., Nowakowski S., *Bezpieczeństwo energetyczne Polski a polityka energetyczna Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Nowak B., *Bezpieczeństwo energetyczne Polski w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Europy*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem. T. 2, Bezpieczeństwo*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 2010.

- Paczuski R., *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a prawne aspekty interwencyjizmu w gospodarce i środowisku, przy respektowaniu zasady ustrojowej zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław-Rzeszów 2011.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.
- Piontek F., *Podstawowe zapisy konstytucyjne RP w edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju*, „Problemy Ekologii” 2009, nr 5.
- Przybojewski J., *Konstytucyjne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005.
- Pyc D., *Ochrona ciągłości ekologicznej jako funkcja konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju na przykładzie korytarzy ekologicznych*, [w:] *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31.
- Pyc D., *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006.
- Raczyńska W., *Wybrane problemy, pojęcia i sposoby realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 1.
- Resztak I., *Buen vivir (dobre życie) jako propozycja zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 14.
- Rosicki R., *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 3.
- Równy K., *Rio+20 dla wdrażania zrównoważonego rozwoju a prawo ochrony środowiska i jego nauka w Polsce*, [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, red. Z. Galicki, A. Gubrynowicz, Warszawa 2013.
- Rychlik J., *Ochrona środowiska*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce (Studium politologiczne okresu transformacji)*, Warszawa 2002.
- Schmitt C., *Lewiatan w teorii państwa Thomasa Hobbesa: sens i niepowodzenie politycznego symbolu*, Warszawa 2008.
- Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *The Principle of Sustainable Development in the Light of the Polish Constitution and General Principles of Administrative Law*, „Archivum Iuridicum Cracoviense” 2002/2003, nr 35/36.
- Sokołowski M.M., *Konstytucyjne podstawy państwowego bezpieczeństwa energetycznego – analiza porównawcza uregulowań polskich i międzynarodowych*, [w:] *Kon-*

- stytucja RP a stosunki międzynarodowe. Materiały konferencyjne (Kraków, 11–13.03.2011 r.), red. E. Grzęda, Ł. Zbąszyński, Kraków 2011.
- Szyjko C., *Klimat dla klimatu. Polskie samorządy terytorialne wobec priorytetów zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2012.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Wołpiuk W., O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, „Prakseologia” 2004, nr 144.
- Woźniak M., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2006, t. 3.
- Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10.
- Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Sobczak, Warszawa 2014.