

## SPIS TREŚCI

### ARTYKUŁY

MARCIN MARSZAŁEK	
Kompetencje wyłączne państwa członkowskiego UE w dziedzinie energetyki .....	5
LIDIA GAWLIK, MONIKA PEPŁOWSKA	
Pomoc państwa dla górnictwa węgla kamiennego w świetle przepisów unij- nych .....	20
MARCIN TARNAWSKI	
Zmiany w mechanizmach cenotwórczych na europejskim rynku gazu ziem- nego .....	35
DOMINIK BRODAKCI	
Współpraca gazowa Federacji Rosyjskiej z Rzeczpospolitą Polską .....	50
MICHAŁ PASZKOWSKI	
Polskie projekty na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego w Europie w myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej .....	65
PIOTR WIECZOREK	
Bezpieczeństwo energetyczne społeczności lokalnej .....	82
ANDRZEJ K. PIASECKI	
Błędy, zaniechania i manipulacje polityków na przykładzie referendum w Pol- sce w 1996 i 2015 roku .....	104
TOMASZ MASŁYK	
Aktywni obywatele – analiza porównawcza osób działających w organiza- cjach trzeciego sektora w Polsce .....	121
WOJCIECH SZABACIUK	
Polityczne działania amerykańskiej Partii Demokratycznej od połowy XIX wieku do roku 1945 w ocenie reprezentantów szkoły austriackiej. Wstęp do analizy i interpretacji wybranych problemów .....	139

### RECENZJE

SABINA GRABOWSKA	
Bartłomiej Opaliński: <i>Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady     Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku</i> , Wydawnic- two ECE, Toruń 2013, 174 ss. ....	151
Informacje dla Autorów .....	154

**Marcin Marszałek\***

**KOMPETENCJE WYŁĄCZNE  
PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO UE  
W DZIEDZINIE ENERGETYKI**

**EXCLUSIVE COMPETENCES OF THE EU MEMBER STATE  
IN POWER INDUSTRY**

Abstract

The study addresses the task of determining the scope of sovereignty (exclusive competence) of member states in the area of the development of national power policy on the basis of Treaties, mainly the Treaty on European Union. The author makes an attempt to prove that the impact of the EU legislation on the national legal order, pursuant to the EU regulations, is subject to selective exclusion, and the member states are entitled to supremacy relative to the EU power policy in specific areas of the development of the power policy. Therefore, the member states kept their autonomous right to develop the market of energy supplies in a manner that would make it possible to maintain the balance between the supplies and the demand within the limits necessary for keeping the energy security at the national level required for the public order and the national security. The hierarchical relation of the EU interest and the national public interest arising from the supremacy of the EU law and its direct effectiveness does not jeopardize the national objectives defined in this way. The national energy security, understood in this way, opens the space for specific preferences of national suppliers subject to the national legislative regime as well as the national power authorities and power enterprises managing the transfer or distribution infrastructure.

**Key words:** public economic law, energy law, EU law, constitutional law, economic sovereignty, power industry, power security, energy market

**Wprowadzenie**

Zdolność do zagwarantowania krajowym odbiorcom dostępności i wystarczalności oraz należytej jakości energii elektrycznej i jej rozsądnej ceny, czyli akceptowalności społecznej, jest miarą zdolności współcze-

---

\* Katedra Prawa Gospodarczego i Handlowego Wydziału Prawa i Administracji WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, ul. Cegielniana 14, 35-310 Rzeszów, radca prawny, e-mail: marcin.marszalek@vp.pl

snego państwa do realizacji jego funkcji, sprostania wyzwaniom cywilizacyjnym i wypełnienia zobowiązań wobec obywateli. Utrzymanie nadzoru nad zasobami energetycznymi warunkuje konkurencyjność całej gospodarki państwa, a w związku z tym *de facto* jego bezpieczeństwo, poprzez utrzymanie ładu i spokoju społecznego oraz dobrobytu obywateli, pozwalając na zaspokajanie ich różnorodnych potrzeb, związanych również z konstytucyjnymi prawami i wolnościami jednostki, w tym także potrzebami przedsiębiorców. W tym kontekście energetyka, w szczególności elektroenergetyka, stanowi jeden z fundamentów gospodarki państwa oraz wyznacznik współczesnego społeczeństwa. W prawodawstwie unijnym zapewnienie dostępu do energii elektrycznej wchodzi w skład ogólnego pojęcia dostępu do usługi publicznej, obejmującej dobra publiczne, których nie można pozbawić konsumentów (obywateli), jak też innych jednostek (w tym przedsiębiorców). W aktualnym kształcie Unia Europejska jest związkiem państw narodowych, ukierunkowanym na zacieśnianie współpracy gospodarczej. Nie zwalnia to jednak tych państw z obowiązków publicznoprawnych wobec obywateli. Niniejsze opracowanie podejmuje problematykę wyważenia celów wspólnej polityki gospodarczej Unii Europejskiej w dziedzinie energetyki z jednoczesną powinnością zrealizowania w tym zakresie celów wewnętrznych przez państwa członkowskie. Zważyć bowiem należy, że zaspokojenie potrzeb społecznych i gospodarczych jest centralnym zadaniem współczesnego państwa, bez którego wykonania nie może ono istnieć ani osiągać swoich celów. Dlatego energia elektryczna przedstawia się jako strategiczny element bezpieczeństwa państwa oraz ważny czynnik rozwoju i funkcjonowania społeczeństwa i przedsiębiorców.

### **Cele nadrzędne polityki energetycznej Polski a polityka energetyczna UE**

Polityka energetyczna Polski jest wyodrębnionym fragmentem polityki gospodarczej państwa. Polityka ta występuje co najmniej w trzech znaczeniach. Po pierwsze, jako dokument, akt prawny – uchwała Rady Ministrów<sup>1</sup>, stanowiąc program gospodarczy, wizję polityczną opartą na strategii rozwoju gospodarczego energetyki; po drugie, jako przejaw woli politycznej organu prawodawczego (regulatora pierwotnego), który kształtuje sektor; a po trzecie, jako narzędzie jej realizacji, które zawiera się w akcie stanowienia prawa (realizacji regulacji wtórnej) (zob. Konstytucja RP, art.

---

<sup>1</sup> Przyjęta na podstawie ustawy Prawo energetyczne, dalej PrEnerg., art. 15a ust. 1.

146 ust. 1, 2 i 4 pkt 7)<sup>2</sup>. Podstawowym narzędziem prawnym (środkiem) jej realizacji jest ustawa *Prawo energetyczne* (PrEnerg.), a określonym normatywnie celem – zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska (zob. PrEnerg., art. 1 ust. 1 i 2, art. 13). Spostrzec należy, że równorzędnymi celami polityki energetycznej są: perspektywa stworzenia warunków dla stałego i zrównoważonego rozwoju gospodarki narodowej oraz zaspokojenie potrzeb energetycznych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych<sup>3</sup>. Wyznaczone dokumentami polityki energetycznej kierunki działania pełnią ważną rolę silnego i stabilnego poparcia politycznego dla rozwoju określonych fragmentów tej gałęzi gospodarki, niezbędnych dla osiągnięcia wyznaczonych celów.

Normatywnymi celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska (zob. PrEnerg., art. 13, por. też art. 14–16). Na poziomie oddziaływania na przedsiębiorstwa energetyczne przez prezesa URE oraz organy rozstrzygające spory pomiędzy nimi oraz z ich odbiorcami, np. w stosunkach handlowych, emanacją tej polityki jest równoważenie dążeń uczestników rynku energii do maksymalizacji osiąganego efektu finansowego z koniecznością stabilnego funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, przede wszystkim wytwórców i operatorów systemu, zgodnego z tą polityką (zob. PrEnerg., art. 1 ust. 2, art. 23 ust. 1).

Polityka energetyczna UE opiera się z kolei na trzech równorzędnych filarach (obszarach): konkurencyjności (czyli rozwoju rynku wewnętrznego), bezpieczeństwie dostaw (w skali całej Unii) oraz na zrównoważonym rozwoju (między innymi ochronie środowiska). Ich osiągnięciu służą narzędzia regulacyjne i przyjęte polityki, dla których podstawą prawną są cztery normatywnie zidentyfikowane cele: zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, promowanie wzajemnych połączeń sieci energetycznych, jak rów-

---

<sup>2</sup> Rolą ustrojową Rady Ministrów jest sprawowanie funkcji rządzenia państwem, która polega na wytyczaniu kierunkowych zasad polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej, podejmowaniu decyzji o znaczeniu strategicznym, które zapewnią zewnętrzne i wewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Na tym odcinku stykają się kompetencje Rady Ministrów i właściwych ministrów, którzy działają w myśl polityki wyznaczonej przez rząd – tak Skrzydło 2013: 192–193; por. Elzanowski 2008: 68–71.

<sup>3</sup> Zob. aktualny stan prac nad polityką energetyczną Polski do 2050 r., [www.bip.me.gov.pl/node/24670](http://www.bip.me.gov.pl/node/24670) (31.5.2016); por. uchwałę Rady Ministrów, Polityka energetyczna Polski do 2030 r. oraz podjętą – na podstawie art. 108a – 108e PrAtom. – uchwałę Rady Ministrów, Program polskiej energetyki jądrowej, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl) oraz [www.cire.pl](http://www.cire.pl) (31.5.2016).

niez efektywność energetyczna oraz rozwój nowych i odnawialnych form energii (zob. TfUE, art. 194)<sup>4</sup>. Realizacja tych celów przez UE, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, polega na wzmacnianiu współpracy pomiędzy nimi na forum UE na rzecz realizacji tych samych celów, przy jednoczesnym utrzymaniu zakresu ich własnej odpowiedzialności. Narzędziem realizacji polityki (na poziomie Unii) jest sprawnie funkcjonujący rynek wewnętrzny, na który składają się dwa główne elementy: ramy regulacyjne i infrastruktura energetyczna<sup>5</sup>, dla których podstawę normatywną stanowią uregulowania trzeciego pakietu energetycznego<sup>6</sup> mające moc powszechnie obowiązującą. Poli-

<sup>4</sup> Przepis art. 194 TfUE stanowi: „1. W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi: a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii; b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. 2. Bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień Traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Nie naruszają one prawa Państwa Członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla artykułu 192 ustęp 2 litera c). 3. Na zasadzie odstępstwa od ustępu 2, Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, ustanawia środki, o których mowa w tym ustępie, jeżeli mają one głównie charakter fiskalny”.

<sup>5</sup> Motywem polityki energetycznej UE są: wzrastające uzależnienie od importu energii, malejące zasoby własnych surowców oraz potrzeba zapewnienia konsumentom dostaw energii po akceptowalnej cenie; zob. Komunikat Komisji w sprawie priorytetów w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie. Zob. także Rada Europejska, Konkluzje Rady Europejskiej, oraz rozporządzenie nr 347/2013.

<sup>6</sup> Na trzeci pakiet energetyczny składają się: (trzecia) dyrektywa (elektroenergetyczna) 2009/72/WE, dyrektywa 2009/28/WE (promująca energię z odnawialnych jej źródeł), rozporządzenie nr 713/2009 (ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energii, ACER) i rozporządzenie nr 714/2009 (w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii – tzw. rozporządzenie przesyłowe) oraz poprzedzającą go tzw. drugą dyrektywę rynkową (energetyczną, czyli 2003/54/WE). Z kolei drugi pakiet energetyczny obejmuje nadal obowiązujące (i niezmiennione): dyrektywę 2004/8/WE (w sprawie promowania kogeneracji) oraz dyrektywę 2005/89/WE (w sprawie zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw i inwestycji infrastrukturalnych). Obejmował także już uchylone (zastąpione): dyrektywę 2001/77/WE (w sprawie OZE) oraz rozporządzenie (tzw. przesyłowe) nr 1228/2003. Uzupełnieniem regulacji trzeciego pakietu energetycznego są akty prawne, które mają przyczynić się do poprawy funkcjonowania (zwiększenia integralności) wewnętrznego rynku energii. Są to: rozporządzenie 347/2013 oraz rozporządzenie 1227/2011.

tyka energetyczna UE jest oparta na założeniu, że dobrze działające rynki energii, zapewniające bezpieczne dostawy po konkurencyjnych cenach, są kluczowe dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego i dobrobytu konsumentów (tak Surma 2013). Założenie to wydaje się nietrafne dla długoterminowego bezpieczeństwa energetycznego zarówno państw członkowskich UE, jak i odbiorców końcowych, ponieważ ukierunkowuje środki wykonawcze (w tym prawodawstwo) dla maksymalnego wykorzystania obecnego potencjału wytwórczego, bez zachęty do jego restytucji lub rozwoju w odniesieniu do technologii nieopartych na subsydiowanych jednostkach wytwórczych opartych na technologiach OZE lub kogeneracji. Te bowiem z reguły nie gwarantują pokrycia zapotrzebowania w tzw. podstawie działania systemu elektroenergetycznego (czyli minimalnych wielkości mocy wytwórczych koniecznych do pokrycia zapotrzebowania).

Zgodnie z zasadą przyznania (zob. TUE, art. 5 ust. 2; oraz TfUE, art. 7) i zasadą nadrzędności (supremacji prawa) UE zapewnia spójność polityk i działań, uwzględniając swoje cele, a na państwach członkowskich ciąży obowiązek koordynacji swoich polityk z działaniami Unii podjętymi w ramach jej kompetencji (zob. TfUE, art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 1). Suwerenność (kompetencja wyłączna) państw narodowych zachowana została wyłącznie w prawie do określania warunków wykorzystywania ich zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, z zastrzeżeniem realizacji celów Unii w dziedzinie środowiska naturalnego (zob. TfUE, art. 194 ust. 2 zd. 3 w związku z ust. 1 *in fine* tego artykułu). Ambitne plany Komisji redukcji emisji CO<sub>2</sub> o 40% (w skali całej Unii) oraz zwiększenia udziału OZE w produkcji energii elektrycznej do 27% – indywidualny cel „wyjściowy” dla Polski to 15% w 2020 r. (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030), czy też nakreślone długofalowe scenariusze przejścia na konkurencyjną niskoemisyjną gospodarkę UE – redukcję emisji CO<sub>2</sub> o 80–95% do 2050 r. w porównaniu do 1990 r. (zob. wyżej oraz Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. Energy Roadmap 2050) są trudne do osiągnięcia, jeżeli rozważać przeliczenie kosztów na odbiorców energii elektrycznej. Plany te nie mają charakteru wiążącego (czyli aktu prawnego powszechnie obowiązującego), lecz koncentrują się na określeniu kształtu i uwarunkowań roz-

woju na poziomie europejskim różnych scenariuszy rozwoju energetyki, które są następujące: referencyjny (obecnie przyjęte cele do 2020 r.), według ramowego planu z 22 stycznia 2014 r. (zob. wyżej), wysokiej efektywności energetycznej (i obniżenia popytu na energię o 41%), zróżnicowanych technologii (taki jak np. niemiecki *Energiewende*), silnego rozwoju OZE (97% udziału w produkcji energii elektrycznej), opóźnienia CCS (instalacji do wychwytu CO<sub>2</sub>), niskiego udziału energetyki jądrowej. Technologie wytwórcze nisko- lub nieemisyjne, w połączeniu ze wzmożonym naciskiem na efektywność energetyczną, miałyby sprzyjać zmianom w unijnym systemie handlu emisjami (system EU ETS) i zwiększeniu corocznej redukcji liczby pozwoleń na emisję CO<sub>2</sub> (z 1,74 do 2,2% po 2020 r.). Osiągnięcie redukcji emisji o 30% poniżej poziomu z 2005 r. miałyby zostać rozdzielone pomiędzy państwa Unii. Działania na rzecz klimatu są, w założeniu, kluczowe dla przyszłości planety, a europejska polityka energetyczna ma rozstrzygające znaczenie dla konkurencyjności UE. Przesłanką determinującą osiągnięcie celów – nakreślonych w opisanych wyżej scenariuszach – jest jednak dostępność energii (w tym energii elektrycznej) dla gospodarstw domowych. Nowe ramy prawne miałyby zapewnić osiągnięcie tych ambitnych celów najmniejszym kosztem, a instrumentem ich realizacji mają być unormowania odnoszące się do wewnętrznego rynku energii.

Wdrożenie zaprezentowanych powyżej planów w Polsce oznaczałoby w praktyce „dekarbonizację” energetyki i, jak się wydaje, byłoby nie do pogodzenia z bezpieczeństwem energetycznym państwa (zob. Niedziółka 2012; por. Jankowski, Witkowski 2014). Spostrzec jednak należy, że dotychczas nie uzgodniono nowej, wspólnej europejskiej polityki energetycznej, która mogłaby z poziomu aktu o charakterze politycznym, a przy tym wielowariantowego, przekształcić się w akty powszechnie obowiązujące, modyfikujące uwarunkowania trzeciego pakietu energetycznego. Dlatego należy dążyć do tego, aby znamienną cechą współcześnie kształtowanej polityki była wielowektorowość kierunków rozwoju nowych mocy wytwórczych, spojonych wspólnymi celami gospodarczymi i środowiskowymi. W tym względzie nie powinno się pomijać uwarunkowań państw członkowskich związanych z aktualną strukturą i dostępnością zasobów energetycznych i źródeł wytwórczych oraz możliwości inwestycyjnych, które w najmniejszym stopniu obciążają odbiorców końcowych. Sądzić należy, że komponentem sygnalizowanej dostępności energii dla odbiorców (w tym w gospodarstwach domowych) powinna być akceptowalna społecznie cena.

## **Dobra i wartości uzasadniające prymat interesu publicznego państwa członkowskiego nad interesem ogólnym UE**

Zagwarantowane w traktatach (TUE oraz TfUE) prawa podstawowe (fundamentalne, np. prawo własności, wolność, a właściwie swoboda działalności gospodarczej)<sup>7</sup>, przynależne jednostkom (w tym przedsiębiorcom) i funkcjonalnie z nim powiązane unijne swobody rynku wewnętrznego, w szczególności świadczenia usług i towarów oraz swoboda konkurencji, doznają ograniczeń, ilekroć służy to interesowi ogólnemu. Interes ogólny to szereg stanów rzeczy potencjalnie składających się na dobro wspólne na poziomie Unii, które – przyporządkowując i identyfikując cele składające się na to dobro – uzasadniają ograniczenie praw fundamentalnych jednostek (Dybowski 2007: 148, 152–153)<sup>8</sup>. Źródłem rozumienia interesu ogólnego, jako kategorii inspirowanej dorobkiem systemów prawnych państw członkowskich, lecz osadzonej w strukturze i celach Unii, jest orzecznictwo TS<sup>9</sup>.

W praktyce cele interesu ogólnego utożsamiane są z pewnymi pożądanymi z punktu widzenia organów Unii stanami rzeczy czy też aspektami unijnej polityki gospodarczej lub wręcz pewnymi korzyściami technicznymi z punktu widzenia takiej polityki (Dybowski 2007: 153). Dlatego treść tego interesu należy ustalić na podstawie relewantnych unijnych aktów prawnych z zakresu prawa energetycznego *sensu largo*<sup>10</sup> oraz orzecznictwa TS, które koncentrują się na swobodach rynku wewnętrznego i pozostających z nimi w kolizji interesach krajowych, czyli zasadniczo bezpieczeństwem energetycznym oraz porządkiem publicznym państwa członkowskiego. Na płaszczyźnie prawa krajowego konstytucyjną podstawą ograniczenia praw i wolności jednostek, w tym

---

<sup>7</sup> Funkcją praw podstawowych jest ochrona podmiotów podlegających reżimowi prawa unijnego przed nadmierną lub nieuzasadnioną ingerencją organów UE i państw członkowskich w sposób naruszający to prawo. Stąd przepisy prawa unijnego powinny być interpretowane w taki sposób, aby możliwie w najwyższym stopniu zapewnić poszanowanie zasad ogólnych prawa unijnego – por. Biernat, Wasilewski 2000: 190.

<sup>8</sup> Uwzględniając tożsamość pojęcia „Wspólnota” z aktualnie przyjętym „Unia”.

<sup>9</sup> Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zob. Dybowski 2007: 156 – uwzględniając tożsamość pojęcia „Wspólnota” z obecnie przyjętym „Unia”; por. także wyr. TS z 18.6.1991 r., sprawa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panelinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others*, ECR 1991, s. I-02925.

<sup>10</sup> Za kluczowe przyjmując przepisy art. 170–172 (sieci transeuropejskie) i art. 194 (energetyka) TfUE, przepisy rozporządzeń i dyrektyw dotyczących sektora energetycznego (składające się na „pakiety” energetyczne), a także inne wydane w związku z powyższymi akty prawa unijnego.



przedsiębiorców, jest art. 22 Konstytucji RP, który wymaga konieczności zaistnienia i *explicite* określenia ważnego interesu publicznego oraz ustawowej regulacji ograniczenia<sup>11</sup>. Emanacją interesu publicznego w Konstytucji RP są na przykład: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne czy dobro publiczne (Jakimowicz 2006: 122). Źródłem rekonstrukcji dóbr i wartości, które uzasadniają ograniczenie swobód krajowych przedsiębiorstw energetycznych w imię ważnego interesu publicznego, są przepisy prawa energetycznego oraz w uzupełniającym je zakresie – przepisy ogólnego prawa działalności gospodarczej.

Skonkretyzowanymi dobrami (wartościami) wymagającymi realizacji i ochrony, urzeczywistniającymi interes ogólny UE oraz interes publiczny, są: utworzenie zintegrowanego, jednolitego, wewnętrznego konkurencyjnego, niedyskryminacyjnego, bezpiecznego<sup>12</sup> rynku energii elektrycznej, opartego na swobodzie przepływu energii przez sieci transgraniczne i trwałego z punktu widzenia ochrony środowiska rynku energii elektrycznej (Elżanowski 2008: 38; szerzej Marszałek 2015: 27 i nast.)<sup>13</sup>. Dobra te wymagają korelacji z dobrem nadrzędnym, jakim jest interes obywatela, czyli z najgłębszym sensem Unii (zob. TUE, art. 1–3 i art. 6). Z kolei na gruncie prawa krajowego emanacją wartości i dóbr, które najsilniej identyfikują odrębne cele państwa i składają się na interes publiczny, są: utrzymanie bezpieczeństwa dostaw i ochrona akceptowalnego poziomu cen (gwarantujących porządek publiczny).

Pomiędzy celami krajowymi a celami unijnymi nie ma całkowitej korelacji. Interes ogólny UE jest ukierunkowany na osiąganie rynkowych celów Unii – konkurencyjnego rynku energii, a interes publiczny koncentruje się na osiągnięciu bezpieczeństwa w granicach państwa. Wnioskować stąd należy, że wolny, europejski rynek energii elektrycznej nie zapewni bezpieczeństwa energetycznego Polski, ponieważ programowo jest ukierunkowany na wzmoczenie wymiany handlowej – osiągnięcie celów wolnego rynku. O nadrzędności celów unijnych przesądzają właściwości *acquis communautaire* i powinność prounijnej wykładni prawa krajowego. Implikuje to problem relacji pomiędzy dobrami

---

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 28 dyrektywy 2009/72/WE „bezpieczeństwo oznacza zarówno bezpieczeństwo dostaw i zaopatrzenia w energię elektryczną, jak i bezpieczeństwo techniczne”.

<sup>13</sup> W literaturze przedmiotu prezentowane jest podobne ujęcie celów interesu ogólnego – por. Jurkowska, Skoczny 2010: XXVIII–4; por. Elżanowski 2010: 17–20. Szerzej na temat rozumienia pojęcia interesu publicznego (ogólnego) w prawie UE – zob. Bogdanowicz 2012: 80 i nast.

i wartościami urzeczywistniającymi cele interesu ogólnego UE oraz interesu publicznego państwa członkowskiego, w kierunku możliwie najpełniej uwzględniającym interes państwa członkowskiego.

Wsparciem w sformułowaniu argumentacji przemawiającej w dziedzinie energetyki za prymatem interesu publicznego nad interesem ogólnym jest orzecznictwo. Ważnej wskazówki interpretacyjnej dostarcza wyrok TS z 10 lipca 1984 r.<sup>14</sup> obejmujący zakresem pojęcia „względów bezpieczeństwa publicznego” właśnie „bezpieczeństwo energetyczne”, którego zagrożenie uprawnia państwo członkowskie do wprowadzenia ograniczeń w swobodzie przepływu towarów. Na gruncie krajowym doniosłe znaczenie przypisać należy wyrokowi TK z 25 lipca 2006 r.<sup>15</sup>, w którym Trybunał powiązał bezpieczeństwo energetyczne z bezpieczeństwem publicznym (państwa) oraz bezpieczeństwem narodowym. W uzasadnieniu Trybunał zważył: „Gospodarka energetyczna podlega prawom rynku regulowanego. Dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa – a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. Dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mówi art. 1 Konstytucji. W dziedzinie gospodarki energetycznej mamy zatem do czynienia z interferencją różnych wartości i zasad konstytucyjnych, do których należą wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), ale także bezpieczeństwo obywateli i zasada zrównoważonego rozwoju kraju (art. 5 Konstytucji) oraz zasada ochrony środowiska (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji)”. Stąd granice interesu publicznego powinny być jednocześnie granicami dopuszczalnej ingerencji czynnika publicznoprawnego – czyli państwa, poprzez prawodawstwo i działalność organów administracji publicznej – w sferę prywatnoprawną przedsiębiorstw energetycznych, w celu zagwarantowania dostępu jednostek do zasobów energetycznych.

Powyższe rozważania pozwalają na stwierdzenie, że utrzymanie bezpieczeństwa gospodarczego państwa, zwłaszcza w okresie pokoju, jest niezaprzeczalnym i równoprawnym składnikiem bezpieczeństwa państwa, a dbałość o jego utrzymanie nie powinno ustępować trosce o sprawność sił zbrojnych (szerzej Marszałek 2015: 89–90). Sądzić należy, że dbałość o bezpieczeństwo państwa członkowskiego wpisuje się w koncepcję wspólnie wykonywanej suwerenności przez państwa członkowskie w ramach suwerenności państwowej w Unii Europejskiej.

<sup>14</sup> W sprawie 72/83, *Campus Oil Limited and others v. Minister for Industry and Energy and others*, ECR 1984, s. 02727.

<sup>15</sup> Wyr. P 24/05, Lex oraz Legalis.

**Selektywna supremacja państwa członkowskiego  
w dziedzinie energetyki  
w zakresie gwarancyjnej funkcji państwa –  
zapewnienia krajowego bezpieczeństwa energetycznego**

W art. 4 ust. 2 TUE zastrzeżona została kompetencja wyłączna państwa członkowskiego w zakresie utrzymania porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa narodowego<sup>16</sup>. Uwzględniając zatem zaprezentowane dotychczas rozważania, można przyjąć, że prawodawstwo unijne zastrzega supremację państwa członkowskiego w zakresie utrzymania na jego terytorium bezpieczeństwa dostaw, traktując tę kompetencję jako swoistą klauzulę wyłączającą reguły wolnego rynku UE. W tej kompetencji upatrywać należy prawo do takiej ingerencji w krajowy rynek energii i ukształtowania takiego modelu, aby możliwe było zachowanie bezpieczeństwa energetycznego na poziomie krajowym, przy jednoczesnym wyeliminowaniu ewentualnego zakłócenia konkurencji w wymiarze transgranicznym. Wyjątku od swobód rynku wewnętrznego nie można jednak traktować rozszerzająco. Dlatego też możliwie szerokie ujęcie interesu publicznego (zob. wcześniej) z jednej strony, które oznacza ingerencję w konstytucyjną swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych, w tym w swobodę kształtowania i wykonywania umów, implikuje – z drugiej strony – konieczność delimitacji podmiotowego zakresu oddziaływania państwa tylko do tych przedsiębiorców, których działalność ma znaczenie dla urzeczywistnienia dobra wspólnego i pozostaje współzależna z celami państwa. W mojej ocenie są to tylko wytwórcy energii elektrycznej oraz operatorzy systemu (prześladowego lub dystrybucyjnego).

---

<sup>16</sup> Art. 4 TUE stanowi: „1. Zgodnie z artykułem 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich. 2. Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego. 3. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

U podstaw kompetencji wyłącznej leżą gwarantowane przez Unię funkcje wewnętrzne państw członkowskich (państw narodowych). W tym zakresie przyjąć należy, że państwa członkowskie – na podstawie prawa unijnego – zachowały suwerenne prawo do ukształtowania (przynajmniej tego fragmentu) rynku energii elektrycznej, który pozwala na utrzymanie równowagi między dostawami a zapotrzebowaniem w granicach niezbędnych do zachowania bezpieczeństwa energetycznego na poziomie krajowym. Warunkiem *sine qua non* bezpieczeństwa energetycznego jest zdolność Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE) do zaspokojenia bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców energii elektrycznej, które jest możliwe w zasadzie wyłącznie przy wykorzystaniu dostępnych w prawie krajowym instrumentów prawnych i środków ich egzekucji przez operatorów systemu (wobec innych przedsiębiorstw energetycznych lub odbiorców) oraz przez prezesa URE, na podstawie stosunków prawnych z przedsiębiorstwami energetycznymi, w szczególności z wytwórcami energii elektrycznej zlokalizowanymi (podmiotowo i przedmiotowo)<sup>17</sup> na terytorium Polski, podlegającymi jurysdykcji prawa krajowego.

Zastrzeżona kompetencja wyłączna państwa członkowskiego rozwinęta została w prawie wtórnym UE, przy czym najdobitniej wynika z art. 5 ust. 1 lit. b dyrektywy 2005/89/WE. Zgodnie z powołanym przepisem: „państwa członkowskie podejmują właściwe środki w celu utrzymania równowagi pomiędzy zapotrzebowaniem na energię elektryczną a dostępnością mocy wytwórczych [...] w szczególności [...] wymagają od operatorów systemów przesyłowych zapewnienia dostępności odpowiedniego poziomu rezerwy mocy wytwórczych dla celów zbilansowania lub przyjęcia równoważnych mechanizmów rynkowych”. Można stąd wnioskować, że reprezentatywnym – choć nie jedynym narzędziem osiągnięcia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego mogą być umowy o tzw. usługi systemowe<sup>18</sup>, zawierane pomiędzy operatorem systemu przesyłowego a wytwórcami (zawiadującymi tzw. JWCD<sup>19</sup>). Jeżeli mimo to rynek nie jest w stanie wygenerować impulsu dla odpowiedniego poziomu inwestycji w nowe jednostki wytwórcze, to rozważyć należy inne formy zaangażowania państwa, które wypełnią przewidzianą prawem unijnym gwarancyjną funkcję państwa.

<sup>17</sup> „Podmiotowo”, czyli w zakresie siedziby i osób zarządzających, oraz „przedmiotowo”, w postaci zespołu składników materialnych i niematerialnych wykorzystywanych w produkcji energii oraz systemów teleinformatycznych (w tym oprogramowania) i urządzeń znajdujących się w całości w kraju.

<sup>18</sup> Są to umowy ukierunkowane na utrzymanie prawidłowego funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, niezawodności jego pracy i utrzymania parametrów jakościowych energii elektrycznej w skali kraju.

<sup>19</sup> Jednostkami Wytwórczymi Centralnie Dysponowanymi.

Powyższe spostrzeżenia ujawniają zasadniczą funkcję państwa podjęcia takich działań prawnych (stworzenia odpowiedniego otoczenia prawnego zgodnego z prawem Unii Europejskiej) i organizacyjnych (np. za pośrednictwem tzw. przedsiębiorstw publicznych), które pozwolą sprostać wyzwaniom utrzymania, restytucji oraz rozwoju nowych, krajowych jednostek wytwórczych (czyli elektrowni). Celem minimalnym powinno być zapewnienie podaży na rynku bilansującym (pozwalającym domykać grafik dobowego zapotrzebowania w kraju w przypadku braku zakontraktowania energii przez sprzedawców w porównaniu z rzeczywistym, faktycznym zużyciem) i utrzymanie rezerw strategicznych. Niepowodzenie tych zamierzeń stwarza ryzyko zależności gospodarczej, której niekorzystne następstwa mogą być poważne, kosztowne lub trudno odwracalne, a w rezultacie – nie tylko obciążą odbiorców końcowych, lecz może stać się obciążeniem dla następnych pokoleń. W Unii Europejskiej nie ma modelowych rozwiązań pozwalających na realizację wewnętrznych celów państw członkowskich, a przed problemami poruszonymi w niniejszym opracowaniu staje większość państw członkowskich. Stwarza to pole do współpracy międzynarodowej i wymiany doświadczeń. Dlatego też szczególnie uwagę poświęcić należy działaniom ukierunkowanym na utworzenie, równoległego do rynku energii elektrycznej (tzw. czynnej), rynku mocy – gwarantującego dostarczenie określonej ilości energii elektrycznej w danej jednostce czasu (co najmniej 1 godzinie). Preferencje powinny przysługiwać tym elektrowniom (wytwórcom), których technologie wytwarzania pozwalają na wysoką dyspozycyjność źródła wytwórczego, niezależną od czynników pogodowych czy też pory dnia lub roku.

## Podsumowanie

Przyznane państwom członkowskim kompetencje wyłączne, na podstawie traktatów, a w szczególności art. 4 ust. 2 TUE, wyprzedzają cele UE, ilekroć służą realizacji zadań (i celów) państw narodowych – członków UE. Podjęte rozważania pozwalają stwierdzić, iż supremacja Polski w zakresie stanowienia prawa i realizacji przez administrację publiczną funkcji władczych oraz funkcjonalnie związanych z nimi zadań gospodarczych państwa obejmuje następujące cele państwa: utrzymanie bezpieczeństwa dostaw i ochronę akceptowalnego poziomu cen, gwarantujących porządek publiczny i ochronę środowiska; utrzymanie nadzoru nad dostępnością i wystarczalnością oraz ceną i jakością energii, które warunkują konkurencyjność całej gospodarki państwa, a w związku z tym *de facto* jego bezpieczeństwo, poprzez utrzymanie ładu i spokoju społecznego oraz dobrobytu obywateli, pozwalając na realizację ich różnorodnych po-

trzeb. Delimitując pojęcie bezpieczeństwa energetycznego do jednostki (obywatela, pojedynczego przedsiębiorcy), to z jego perspektywy polega ono na dostępności energii w każdym czasie, w wystarczającej ilości i za rozsądną cenę. Suma tak określonych jednostkowych potrzeb odbiorców przesądza, że to właśnie dostępność energii jest ważnym gwarantem porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa. Spostrzec też należy, że ryzyko niezrealizowania przez państwo celów krajowych oznacza naruszenie zarówno prawa unijnego, jak i prawa krajowego.

Niezrealizowanie celów krajowych, czyli brak zapewnienia bezpieczeństwa dostaw na poziomie krajowym, które ma znaczenie dla – przewidzianej w traktatach – suwerenności bytu państwa członkowskiego, może prowadzić do utraty zdolności do zaspokojenia potrzeb energetycznych jednostek (odbiorców) oraz zależności gospodarczej, której niekorzystny efekt jest z reguły odroczone w czasie. Niekorzystne następstwa mogą być już wówczas poważne, kosztowne i trudno odwracalne, a w rezultacie koszty obciążą odbiorców końcowych i mogą stać się ciężarem dla kolejnych pokoleń. W tym ujęciu zagrożenia te wymagają przeciwdziałania państwa, co uzasadnia powinność państwa w zakresie dbania o dobro obywateli (poczucie bezpieczeństwa i ekonomiczne warunki egzystencji), i dotyczą „żywotnych interesów” państwa – stabilności (aspekt wewnętrzny) oraz jego zewnętrznej pozycji gospodarczej i politycznej w stosunkach międzynarodowych.

## Bibliografia

- Biernat S., Wasilewski A. 2000, *Wolność gospodarcza w Europie*, Zakamycze, Kraków.
- Bogdanowicz P. 2012, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030 z 22.1.2014 r., Brussels 2014, COM (2014) 15 final, SWD (2014) 15 final, SWD (2014) 16 final, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (31.5.2016).
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. Energy Roadmap 2050 z 15.12.2011 r., Brussels 2011, XXX, COM (2011) 885/2, SEC (2011) 1565, SEC (2011) 1566, SEC (2011) 1569, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (31.5.2016).
- Dybowski M. 2007, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.7.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, DzU UE L z 2009 r., nr 211, poz. 55, powołana jako dyrektywa 2009/72/WE.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/77/WE z 27.09.2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, DzU UE L z 2001 r., nr 283, poz. 33, powołana jako dyrektywa 2001/77/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/54/WE z 26.06.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, DzU UE L z 2003 r., nr 176, poz. 37 ze zm., powołana jako dyrektywa 2003/54/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/8/WE z 11.02.2004 r. w sprawie promowania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG, DzU UE L z 2004 r., nr 52, poz. 50 ze zm., powołana jako dyrektywa 2004/8/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2005/89/WE z 18.01.2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych, DzU UE L z 2006 r., nr 33, poz. 22, powołana jako dyrektywa 2005/89/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, DzU UE L z 2009 r., nr 140, poz. 16 ze zm., powołana jako dyrektywa 2009/28/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/72/WE z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, DzU UE L z 2009 r., nr 211, poz. 55, powołana jako dyrektywa 2009/72/WE.
- Elżanowski F.M. 2008, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Elżanowski F.M. 2010, *Prawne metody realizacji polityki energetycznej* [w:] *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś, jutro*, URE, Warszawa.
- Jakimowicz W. 2006, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków.
- Jankowski B., Witkowski S. 2014, *Ekonomiczne skutki koncepcji CCS i jej wprowadzenia w energetyce węglowej*, „Energetyka”, nr 1, www.cire.pl (31.5.2016).
- Jurkowska A., Skoczny T. 2010, *Cele i instrumenty polityk sektorów infrastrukturalnych w Unii Europejskiej* [w:] *Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, red. A. Jurkowska, T. Skoczny, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.
- Komunikat Komisji w sprawie priorytetów w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie (oryg. *Energy Infrastructure Priorities for 2020 and Beyond*), z 17.11.2010 r., Bruksela 2010, COM(2010) 677.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., DzU nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm., powołana jako Konstytucja RP.
- Marszałek M. 2015, *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy-sprzedawcy energii elektrycznej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Niedziółka T., 2012, *Energetyczna Mapa Drogowa 2050. UE nie może się „wyrwać”*, „Energia Gigawat”, nr 8, www.cire.pl (31.5.2016).
- Rada Europejska, Konkluzje Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r., Bruksela 2011 (Reference: DOC/11/1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z 25.10.2011 r., w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, Dz. Urz. UE L 326/1 z 8.12.2011 r., powołane jako rozporządzenie 1227/2011.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z 17.4.2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009, Dz. Urz. UE L 115/39, powołane jako rozporządzenie 347/2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z 13.07.2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, DzU UE L z 2013 r., nr 115, poz. 39 ze zm., powołane jako rozporządzenie 713/2009.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1228/2003 z 26.06.2003 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej, DzU UE L z 2009 r., nr 211, poz. 15 ze zm., powołane jako rozporządzenie nr 1228/2003.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 714/2009 z 13.07.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003, DzU UE L z 2009 r., nr 211, poz. 15 ze zm., powołane jako rozporządzenie 714/2009.
- Skrzydło W. 2013, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Surma T. 2013, *Ceny energii elektrycznej w świetle pomocy publicznej*, „Czysta Energia”, nr 12, www.cire.pl (31.5.2016).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja tekstu skonsolidowanego, DzU UE C z 2012 r., nr 326, poz. 47, powołany jako TfUE.
- Traktat o Unii Europejskiej – w wersji tekstu skonsolidowanego, DzU UE C z 2012 r., nr 326, poz. 13, powołany jako TUE.
- Uchwała Rady Ministrów Nr 202/2009 z 10.11.2009 r., Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, objęta Obwieszczeniem Ministra Gospodarki z 21.12.2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., M.P. z 2010 r., nr 2, poz. 11.
- Uchwała Rady Ministrów z 28.1.2014 r. Program polskiej energetyki jądrowej, www.mg.gov.pl oraz www.cire.pl (31.5.2016).
- Ustawa z 10.4.1997 r. Prawo energetyczne, t.j. DzU z 2012 r. poz. 1059 ze zm., powołana jako PrEnerg.
- Ustawa z 29.11.2000 r. Prawo atomowe, t.j. DzU z 2014 r., nr 1512 ze zm., powołana jako PrAtom.



**Lidia Gawlik, Monika Peplowska\***

**POMOC PAŃSTWA  
DLA GÓRNICTWIA WĘGLA KAMIENNEGO  
W ŚWIETLE PRZEPISÓW UNIJNYCH\*\***

**STATE AID FOR COAL MINING  
IN THE LIGHT OF THE EU RULES**

Abstract

The authors have analyzed the documents containing legal regulations directly related to the coal mining sector. They referred to a number of both national laws and laws set by the authorities of the European Union (EU). The authors pay attention to the special role of coal in resource policy of Poland. They show the conditions under which state aid was granted to the coal mining industry based on the specific directives, laws and regulations in the previous years. Moreover assumptions of national aid programs are described, and the possible restructuring actions that might be accomplished with the help of this financial assistance are demonstrated. Also the authors hold a discussion on the legitimacy of the use of publicly-legislated aid in the coal mining industry.

**Key words:** state aid, coal mining, legal regulations, European Union, restructuring processes

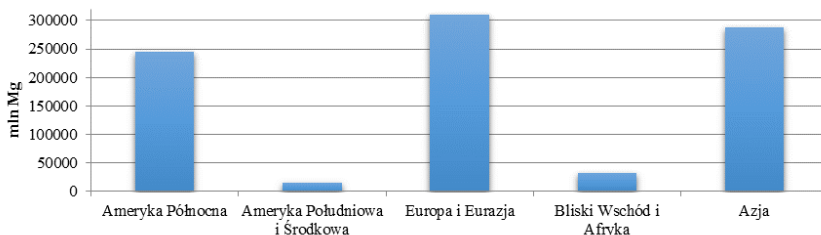
**Wstęp**

W skali światowej węgiel kamienny jest najważniejszym surowcem energetycznym. Jego przewaga nad innymi paliwami związana jest z łatwą dostępnością i niewysoką ceną. Jest więc motorem postępu cywilizacyjnego, którego rola w rozwoju ludzkości jest nie do przecenienia. Świat posiada znaczące zasoby węgla zarówno kamiennego, jak i brunatnego (wykres 1). Surowiec ten jest zatem dostępny na znakomicie zaopatrzonych rynkach międzynarodowych.

---

\* Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, ul. Józefa Wybickiego 7, 30-001 Kraków, e-mail: lidia.gawlik@min-pan.krakow.pl, monika@min-pan.krakow.pl

\*\* Artykuł został zrealizowany w ramach badań statutowych Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN.



**Wykres 1. Zasoby węgla w podziale na regiony świata**

Źródło: opracowanie własne na podstawie BP Statistical Review 2015.

Tak jest również w przypadku Polski, która ma mocno rozbudowaną infrastrukturę wydobywczą i szeroko zakorzenione tradycje w zakresie wydobywania i użytkowania węgla. Od wielu dziesięcioleci wydobywanie węgla stanowiło o możliwościach rozwoju przemysłowego kraju, a surowiec był podstawowym produktem eksportowym Polski i głównym źródłem energii pierwotnej użytkowanym w kraju.

Po zmianach ustrojowych przemysł węglowy okazał się wysoce nieefektywny, jednakże należy zaznaczyć, że włożono bardzo dużo wysiłku, by mógł funkcjonować również w warunkach rynkowych. Po kilku następujących po sobie i regularnie modyfikowanych programach restrukturyzacyjnych, pod koniec pierwszej dekady XXI w. podmioty górnictwa zaczęły osiągać zyski. Wynik branży górnictwa węgla kamiennego wyniósł w 2011 r. ponad 3 mld zł zysku. Niestety od początku 2011 r. na rynkach węgla energetycznego obserwuje się spadkowy trend cen. Cena węgla kamiennego na rynkach światowych obniżyła się z poziomu około 130 USD za tonę (początek 2011 r.) do poniżej 60 USD za tonę w 2015 r., co było jednym z powodów gwałtownego pogorszenia się kondycji górnictwa. Od 2012 r. branża odnotowywała straty – w 2014 r. było to ponad 2 mld zł, a w 2015 r. były one niewiele mniejsze.

Górnictwo stoi obecnie przed kolejnym etapem restrukturyzacji. Niezbędne będzie doprowadzenie do efektywności ekonomicznej podmiotów górnictwa przy jednoczesnym dostosowaniu rozmiaru przemysłu do możliwości zbytu węgla. Istotne będzie również wsparcie ze strony sektora publicznego. Jest to tym bardziej uzasadnione, że pozostawienie podmiotów górnictwa bez pomocy ze strony czynników rządowych lub ich cicha zgoda na likwidację kopalń ze względów ekonomicznych będzie prowadzić przede wszystkim do narastania problemu społecznego związanego z utratą pracy przez tysiące osób zatrudnionych w górnictwie (Gawlik i in. 2016).

W artykule autorzy skupili się na analizie branży górniczej i wpływie regulacji Unii Europejskiej na sytuację górnictwa w Polsce.

Niezbędne jest określenie zasadniczych ram prawnych wyznaczających właściwy kierunek dla rozwoju branży górniczej. Brak wyraźnych wskazówek mógłby być powodem powstania wielu sprzeczności społecznych, regionalnych i środowiskowych. Należy zaznaczyć, że Polska jest obecnie jedynym krajem w obszarze Unii Europejskiej, gdzie górnictwo węgla kamiennego ma znaczenie dla gospodarki kraju, a jego ewentualna likwidacja wiązałaby się ze znaczącymi reperkusjami gospodarczymi i społecznymi. Likwidacja kopalń skutkowałaby poważnym obciążeniem rynku pracy, spowodowanym napływem osób zwolnionych z pracy w kopalniach węglowych. Wiązałoby się to również z bardzo wysokimi kosztami rekultywacji terenów pogórnicznych, co bezpośrednio wynika z likwidacji kopalń. Tym samym sektor górnictwa węgla kamiennego wraz ze swoją specyfiką znacznie odbiega od pozostałych sektorów gospodarki surowcowej państwa i wymaga przygotowania odrębnych regulacji prawnych.

### Górnictwo a prawo unijne

Można stwierdzić, że to węgiel kamienny był powodem, dla którego powstała Unia Europejska. W 1951 r. został podpisany *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali* (EWWiS) (*Traktat ustanawiający...*). Traktat, zwany również paryskim, zawarto na 50 lat i obowiązywał do 23 lipca 2002 r. W dokumencie tym zawarto najważniejsze postanowienia dotyczące funkcjonowania wspólnych rynków – obowiązków i postaw niezgodnych z funkcjonowaniem wspólnoty.

Art. 3 traktatu stanowił o obowiązkach organów wspólnoty. Do powinności państw członkowskich należało:

- a) zapewnienie regularnych dostaw surowców (węgla i stali) na wspólnym rynku,
- b) zapewnienie, że wszyscy konsumenci będą mieć równy dostęp do źródeł produkcji,
- c) zapewnienie, że ceny surowców zostaną ustalone na najniższym możliwym poziomie,
- d) zapewnienie utrzymania warunków, które zachęcą przedsiębiorstwa do rozwoju i poprawy ich potencjału produkcyjnego,
- e) promowanie poprawy warunków pracy,
- f) wspieranie rozwoju handlu międzynarodowego,
- g) promocja systematycznego rozwoju i modernizacji produkcji.

Co istotne, punkt c art. 4 traktatu uznawał za niezgodne z funkcjonowaniem wspólnego rynku węgla i stali jakiegokolwiek środki wsparcia kierowane ze strony państwa do tych gałęzi przemysłu i zakazywał ich stosowania.

Na tak przyjętych zasadach bazował rynek węgla, który stanowił fundament budowy wspólnoty europejskiej. Przemysł górniczy był priorytetowy wśród pozostałych branż przemysłu surowcowego, a węgiel kamienny traktowano w krajach europejskich jako surowiec strategiczny. Jednakże niesprzyjające warunki geologiczno-górnictwa jego pozyskiwania w tym rejonie świata oraz okresowe ruchy cen na rynkach innych paliw kopalnych (ropy i gazu) sprawiały, że państwa produkujące węgiel w Europie musiały podejmować działania restrukturyzacyjne wynikające ze stopniowej utraty konkurencyjności tego surowca na rzecz innych nośników energii. Unia stanęła przed koniecznością dopuszczenia pomocy publicznej do sektora węgla kamiennego. Pierwsze uregulowania w tym zakresie powstały już w 1965 r. (Blaschke (red.) 2003; Gawlik (red.) 2006; Gawlik 2008).

Zasady udzielania pomocy precyzowane były w kolejno wydawanych decyzjach, zmienianych na podstawie kształtowania się rynku, m.in. Decision No 3/65/ECSC, Decision No 3/71/ECSC, Decision No 528/76/ECSC, Decision No 2064/86/ECSC, Decision No 3632/93/ECSC.

W dniu 23 lipca 2002 r., kiedy to wygasło obowiązywanie *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*, wprowadzone zostało Rozporządzenie Rady WE 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla sektora węglowego, które regulowało warunki udzielania przez państwo pomocy dla górnictwa węgla kamiennego, w celu przyczynienia się do restrukturyzacji tego przemysłu. Zgodnie z zapisem dokument ten uwzględniał społeczne i regionalne aspekty restrukturyzacji sektora oraz potrzebę zachowania minimalnego poziomu produkcji węgla pochodzenia krajowego dla zagwarantowania dostępu do zasobów (jako środka ostrożności). Rozdział drugi ww. rozporządzenia rozróżniał konkretne kategorie pomocowe:

- pomoc na ograniczenie działalności, czyli pomoc przeznaczona na pokrycie bieżących strat jednostki produkcyjnej – zgodna ze wspólnym rynkiem tylko wtedy, gdy spełnia następujące warunki:
  - a) działalność jednostek produkcyjnych stanowi część planu zamknięcia (do 31 grudnia 2007 r.),
  - b) pomoc na tonę węgla nie może przekraczać przewidywanych kosztów produkcji pomniejszonych o przychody na rok produkcyjny węgla;
- pomoc na dostęp do zasobów węgla (może zostać przyznana, jeżeli przyczynia się do zachowania dostępu do zasobów węgla); rodzaje pomocy:

- c) pomoc na inwestycje początkowe – na pokrycie inwestycji początkowych pomoc ta może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem wyłącznie, jeśli spełnia warunki uszczegółowione w ustawie. Ustalono, że nie może być ona wypłacona po 31 grudnia 2010 r.,
  - d) pomoc na bieżącą produkcję – na pokrycie bieżących strat produkcyjnych – może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem wyłącznie, jeśli spełnia warunki ustanowione w ww. ustawie;
- pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych – ma pomagać w pokryciu kosztów, które nie są związane z bieżącą produkcją.

Zaznaczono również, iż kwota pomocy powinna mieć trend spadkowy. Co najistotniejsze, Rozporządzenie Rady WE nr 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla sektora węglowego umożliwiło dofinansowanie inwestycji początkowych, tym samym budowę nowych kopalń węglowych (z zaznaczeniem, że środki pomocowe, czy to w formie pojedynczych wypłat, czy też w formie rozłożonej, nie mogą być wypłacone po 31 grudnia 2010 r.). Rozporządzenie umożliwiło podjęcie przez jednostki inwestycji koniecznych do zachowania konkurencyjnego potencjału produkcyjnego. Akt ten nie wykluczał również możliwości udzielania pomocy na ochronę środowiska, badania naukowe i prace rozwojowe oraz szkolenia. W rozporządzeniu można było znaleźć również definicję pojęcia „planu likwidacji”, czyli planu opracowanego przez kraje członkowskie, którego celem jest ostateczne zamknięcie jednostek produkujących węgiel.

Do ww. rozporządzenia podjęta została również Decyzja Komisji Europejskiej z 17 października 2002 r. ustanawiająca wspólne ramy przekazywania informacji potrzebnych do stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego – notyfikowana jako dokument nr C(2002) 3783 (2002/871/WE).

Polska, stając się w 2004 r. członkiem Unii Europejskiej, podlegała również tym rozporządzeniom.

Oceniając skutki rozporządzenia, uznano, że wpływa ono istotnie na rynki węgla poprzez subwencjonowanie sektorów górnictwa, które bez tej pomocy musiałyby zostać zamknięte lub pozostać nierentowne. Na tej podstawie KE chciała doprowadzić do likwidacji kopalń z dniem 1 października 2014 r., jednakże termin ten w wyniku negocjacji został przesunięty na ostatni dzień grudnia 2018 r. Wtedy to musi nastąpić ostateczne zamknięcie nierentownych kopalń. W związku z powyższym została ogłoszona Decyzja Rady z 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE), która precyzuje zakres pomocy w dwóch obszarach

zgodnie z art. 3 i 4, tj. pomoc na zamknięcie oraz pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych. Pierwsza z nich przeznaczona jest na pokrycie bieżących strat produkcyjnych jednostki produkcyjnej węgla i przyznawana, gdy przedsiębiorstwo spełnia szereg warunków (Decyzja Rady... 2010):

- działalność odnośnych jednostek produkcyjnych węgla musi stanowić część planu zamknięcia, w terminie nie późniejszym niż 31 grudnia 2018 r.,
- odnośne jednostki produkcyjne węgla muszą zostać ostatecznie zamknięte (zgodnie z planem zamknięcia),
- zgłoszona pomoc nie może przekraczać różnicy pomiędzy przewidywanymi kosztami produkcji a przewidywanymi przychodami za dany rok produkcyjny węgla. Pomoc faktycznie wypłacona podlega corocznej korekcie na podstawie rzeczywistych kosztów i przychodów (najpóźniej do końca roku produkcyjnego węgla następującego po roku, na który pomoc została przyznana),
- kwota pomocy na jedną tonę przeliczeniową węgla nie może powodować, że ceny węgla z UE w punkcie użytkowania będą niższe niż ceny węgla podobnej jakości z państw trzecich,
- odnośne jednostki produkcyjne węgla prowadziły działalność 31 grudnia 2009 r.,
- całkowita kwota pomocy na zamknięcie przyznana przez państwo członkowskie musi mieć tendencję malejącą (obniżka musi wynosić: do końca 2013 r. – nie mniej niż 25%, do końca 2015 r. – nie mniej niż 40%, do końca 2016 r. – nie mniej niż 60%, a do końca 2017 r. – nie mniej niż 75% w stosunku do pomocy przyznanej w 2011 r.),
- całkowita kwota pomocy na zamknięcie dla przemysłu węglowego danego państwa członkowskiego nie może przekraczać kwoty pomocy przyznanej przez to państwo członkowskie i być zatwierdzona przez Komisję zgodnie z art. 4 i 5 rozporządzenia (WE) nr 1407/2002 na 2010 rok (dla żadnego roku po 2010 r.),
- państwo członkowskie musi przedstawić plan podjęcia działań (np. w dziedzinie efektywności energetycznej, energii odnawialnej lub wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, mających na celu złagodzenie oddziaływania na środowisko produkcji węgla przez jednostkę produkcyjną węgla, na której zamknięcie udzielana jest pomoc na mocy niniejszego artykułu).

Zastrzeżono również, że jeżeli jednostki produkcyjne węgla, które uzyskały pomoc pieniężną, nie zostaną zamknięte w terminie określonym w planie zamknięcia, to państwo członkowskie jest zmuszone do odzyskania wszelkiej przyznanej pomocy w odniesieniu do całego okresu objętego planem zamknięcia.

Kolejny artykuł stanowi o możliwości uzyskania pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych. Pomoc ta może być wykorzystana na pokrycie kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwa, które przeprowadzają lub przeprowadziły zamknięcie jednostek produkcyjnych węgla, także przez przedsiębiorstwa korzystające z pomocy na zamknięcie oraz na pokrycie kosztów poniesionych przez kilka przedsiębiorstw (Decyzja Rady... 2010).

### **Pomoc publiczna dla górnictwa w Polsce**

Sytuacja górnictwa węgla kamiennego od momentu wejścia do Unii Europejskiej zmieniała się wielokrotnie. Prowadzone procesy restrukturyzacyjne poprawiały warunki funkcjonowania branży, ale warunki zewnętrzne związane z rynkiem oraz pogarszające się warunki geologiczno-górnictwa wielokrotnie niweczyły te wysiłki. Przemysł systematycznie ograniczał wydobywanie, dostosowując się do możliwości sprzedaży. Działania te były wspierane środkami budżetowymi, a każdorazowo pomoc publiczna była realizowana w zgodzie z rozporządzeniami unijnymi i notyfikowana w Brukseli.

Od 2004 do 2010 r. zostały wydane cztery decyzje upoważniające Polskę do pomocy finansowej przekazanej sektorowi górnictwu. Podstawą realizacji krajowych działań był przyjęty 27 kwietnia 2004 r. przez Radę Ministrów dokument *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2006 oraz strategia na lata 2007–2010*, który został zaakceptowany przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2004 r. W dokumencie tym wyznaczono następujące cele:

- utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz współdziałanie w zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa energetycznego UE,
- uzyskanie przez przedsiębiorstwa górnictwa stabilnej rentowności, ekonomicznej efektywności oraz konkurencyjności na jednolitym rynku europejskim,
- uzyskanie zadowalającego poziomu płynności finansowej oraz zdolności kredytowej w celu zapewnienia stabilnego funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw górniczych,
- zbilansowanie środków pieniężnych w sposób umożliwiający bieżące regulowanie zobowiązań, w tym w szczególności zobowiązań publicznoprawnych,
- dostosowanie zdolności produkcyjnych do potrzeb rynku krajowego oraz ekonomicznie opłacalnej sprzedaży na jednolitym rynku europejskim i w eksporcie,

- dostosowanie zatrudnienia do potrzeb produkcyjnych z jednoczesnym zapewnieniem wzrostu wydajności i efektywności pracy,
- działania zmierzające do racjonalizacji kosztów,
- prywatyzacja przedsiębiorstw górniczych.

Według powyższego aktu polski rząd planował następujące wsparcie:

- dotacja budżetowa na realizację zadań restrukturyzacyjnych,
- umorzenie zobowiązań,
- dokapitalizowanie,
- odroczenia płatności zobowiązań,
- rozłożenie spłaty zobowiązań na raty,
- zamiana wierzytelności na akcje.

Co istotne, zakładano również możliwość przyznania pomocy na tzw. inwestycje początkowe w górnictwie węgla kamiennego do końca 2010 r.

22 czerwca 2005 r. Komisja Europejska przyjęła Decyzję nr K(2005)1796 w sprawie notyfikowania pomocy państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2004–2006, w której zatwierdziła pomoc państwa dla branży węglowej, a plan restrukturyzacji uznała za zgodny ze wspólnym rynkiem. Tak też wydawane były decyzje Komisji obejmujące kolejne lata. Tym samym przedstawiono program „Pomoc państwa N 575/2007 – Polska. Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2008–2010” (zatwierdzony przez Komisję decyzją z 2 kwietnia 2008 r.), a po nim kolejny zwany „Pomoc państwa SA. 33013 (2011/N) – Polska Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015”.

Środki budżetowe przeznaczone dla górnictwa węgla kamiennego na lata 2003–2006, z uwzględnieniem korekt wynikających z porozumienia strony rządowej ze stroną związkową z 11 grudnia 2002 r. oraz korektami wynikającymi ze stanu prawnego sektora na dzień 10 stycznia 2003 r., oszacowano na około 6,3 mld zł.

31 lipca 2007 r. w Polsce została przyjęta przez Radę Ministrów *Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015*. Natomiast w ustawach budżetowych na lata 2003–2006 (z uwzględnieniem środków z rezerwy celowej pochodzących z kredytu na restrukturyzację) pozostawiono do dyspozycji na te cele kwotę ponad 4 mld zł. W okresie tym górnictwo węgla kamiennego wykorzystало na zadania restrukturyzacyjne środki budżetowe w wysokości nieco ponad 3,5 mld zł i tyle też wyniosła sumaryczna wielkość dotacji do sektora.

W obowiązującej od 2007 r. strategii działalności zakładano finansowanie z budżetu państwa następujących zadań:



- wypłata ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługującego emerytom i rencistom z kopalń całkowicie likwidowanych, wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS),
- pokrycie kosztów obsługi wypłat ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługującego emerytom i rencistom z kopalń całkowicie likwidowanych, wypłacanych przez ZUS,
- monitorowanie procesów restrukturyzacyjnych górnictwa węgla kamiennego przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. oraz zadań związanych z zabezpieczeniem sąsiednich kopalń przed zagrożeniem wodnym, gazowym i pożarowym po likwidacji kopalń i naprawą szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego.

Ponadto przewidywano również finansowanie (*Strategia działalności... 2007–2015*):

- działań przeprowadzanych w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalń,
- kosztów inwestycji początkowych w wysokości do 30% wartości inwestycji (co w latach 2008–2010 stanowiło łączną kwotę 240 mln zł),
- zakończenia restrukturyzacji zatrudnienia jedynie w zakresie umożliwiającym dopracowanie do momentu nabycia uprawnień emerytalnych dla osób już przebywających na urloпах górniczych lub świadczeniach górniczych,
- kosztów roszczeń pracowniczych, w tym rent wyrównawczych i deputatów węglowych rencistów i emerytów z kopalń całkowicie likwidowanych.

Realizacja ww. zadań odnosiła się do udzielenia państwowej pomocy publicznej w rozumieniu Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002. Tym samym łączne nakłady z budżetu państwa w okresie obowiązywania ustawy wyniosły 2689,5 mln zł.

16 maja 2011 r. władze polskie zgłosiły, zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, program pomocy państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015, który miał być kontynuacją pomocy w latach 2008–2010 (obowiązującej do końca 2010 r.).

Program ten został uznany za zgodny z przyjętymi zasadami wspólnego rynku i tym samym podjęta została Decyzja Komisji Europejskiej z 23 listopada 2011 r. (wspomniana już wyżej „Pomoc państwa SA. 33013 (2011/N) – Polska. Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015”).

Program pomocowy zwany „Pomoc państwa dla polskiego sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015” jest kontynuacją programu pomocy N 575/2007 – „Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2008–2010”, zatwierdzonego przez Komisję decyzją z 2 kwietnia 2008 r. Program ten obowiązywał do końca 2010 r. Jego

podstawą prawną była ustawa z 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (DzU nr 192, poz. 1379) oraz wydane do niej rozporządzenia wykonawcze. Program ten rozszerza podstawę prawną o ustawę z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (DzU z 2008 r., nr 25, poz. 150 ze zm.), na bazie której Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) udzielał dotacji na rekultywację terenów pogórnicznych. Przewidywano również przedłużenie czasu trwania programu do 2015 r., jednakże biorąc pod uwagę całkowite wykorzystanie budżetu określonego na lata 2008–2010, ustanowiony został nowy budżet programu.

Program ten uznawał, że pomoc może zostać przyznana wyłącznie na pokrycie kosztów dokonanej już restrukturyzacji sektora i dotyczy ona kopalń zamkniętych przed 1 stycznia 2007 r. Pomoc dla górnictwa węgla kamiennego przyznawana jest wyłącznie z przeznaczeniem na kopalnie zamknięte przed 1 stycznia 2007 r., ponadto zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 oraz pkt 8 *Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015* zamykanie kopalń postawionych w stan likwidacji po 31 grudnia 2006 r. nie miało już być finansowane ze środków publicznych. Co więcej, decyzje o zamknięciu kopalń miały być podejmowane niezależnie przez zarządy spółek węglowych z uwzględnieniem między innymi faktu, że ich zamknięcie będzie finansowane wyłącznie ze zgromadzonych przez spółkę środków własnych, w tym z funduszu likwidacji zakładu górniczego.

W Polsce w latach 2008–2015 ustawą pomocową sektora górniczego była Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015. Ustawę tę zmieniano i nowelizowano wielokrotnie. Wymienić tu należy następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU 2015.230),
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (DzU 2015.1960),
- Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU 2015.143),
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 oraz niektórych innych ustaw (DzU 2014.1395),
- Ustawa z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw (DzU 2014.1069),
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (DzU 2011.981),
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze.

Od 4 lutego 2015 r. w wyniku przeprowadzonych korekt obowiązuje zmieniony tytuł tej ustawy, który obecnie brzmi: „Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego” (DzU 2007, nr 192 poz. 1379).

W Ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego określa się zasady funkcjonowania górnictwa zgodnie ze zmianami ustalonymi przez ww. ustawy. W rozdziale pierwszym szczegółowo opisano zagadnienie restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych, wyszczególniono terminy spłat poszczególnych zobowiązań ze względu na ich rodzaj – pierwszy płatny do 31 grudnia 2015 r., kolejne do 31 grudnia 2017 r. Rozdział 3 dotyczy *stricte* likwidacji kopalń. Co istotne, świadczenia, o których mowa w art. 12 i art. 14, zadania, o których mowa w art. 8 ust. 2, oraz likwidacja, o której mowa w art. 8a ust. 3, będą finansowane do 31 grudnia 2027 r.

Nowelizacja z 22 stycznia 2015 r. wprowadziła mechanizmy umożliwiające nieodpłatne zbycie zbędnego majątku na rzecz przedsiębiorstwa górniczego, którego głównym przedmiotem działalności jest prowadzenie działań likwidacyjnych. Umożliwiono przyznawanie świadczeń pracownikom w ramach prowadzonej restrukturyzacji zatrudnienia w spółkach węglowych. W art. 6 określono limit wydatków budżetowych na działania związane z likwidacją majątku oraz ze świadczeniami dla pracowników w latach 2015–2018 na kwotę około 3 mld zł. Likwidacja kopalń i wypłata świadczeń z tytułu urlopów górniczych będzie finansowana z dotacji budżetowej. Wypłaty jednorazowych odpraw będą finansowane ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, w wysokości nie większej niż 1 mld zł; środki te będą przekazywane do końca 2018 r.

Rząd polski prowadzi rozmowy w sprawie notyfikacji programu naprawczego dla polskiego górnictwa, jednakże w wypowiedziach komisarzy unijnych powtarzają się opinie, że jeżeli pomoc taka będzie możliwa do uzyskania, zostanie ona przyznana dla niekonkurencyjnych kopalń węgla z przewidywaną datą zamknięcia na stałe i na podstawie szczegółowego planu zamknięcia.

## Dyskusja

Analizując przepisy polskiego prawa oraz rozporządzenia unijne, powinniśmy zadać sobie pytanie, jaką rolę odgrywa węgiel w gospodarce zarówno krajowej, jak i europejskiej. W Europie obserwowana jest tendencja zamykania i likwidacji kopalń węglowych na rzecz przejścia

na źródła proekologiczne – odnawialne. Warto zwrócić szczególną uwagę na fakt, że w Unii Europejskiej pozostało obecnie jedynie sześć krajów, w których wydobywany jest węgiel. Wielkości wydobycia tego surowca przedstawia tabela 1.

**Tabela 1. Produkcja węgla kamiennego w Unii Europejskiej, mln Mg**

Kraj	2014	2015
Polska	72,5	72,2
Wielka Brytania	11,5	8,7
Czechy	8,7	8,2
Niemcy	7,6	6,7
Hiszpania	3,9	3
Rumunia	1,5	1,5
Razem	105,7	100,3

Źródło: Euracoal 2016.

W 2015 r. w Europie wydobyto nieco ponad 100 mln Mg węgla, z czego 72% to węgiel pochodzący z Polski. Pozostałe kraje unijne produkują bardzo niewielkie ilości tego surowca i w większości z nich produkcja ma tendencję spadkową, dlatego też sytuacja Polski jest bardzo szczególna. Przy tym stwierdzeniu można również postawić tezę, że kraj, który oparty jest w głównej mierze na elektrowniach węglowych, nie może sobie pozwolić na odcięcie się od surowca zasilającego jego moce wytwórcze.

Tym samym polski rząd powinien rozważyć możliwość negocjacji pomocy publicznej dla branży nie tylko na likwidację kopalń, ale również, w okresie przejściowym, na działalność operacyjną. Jej przyznanie dla krajowego górnictwa nie stanowi bowiem żadnego zagrożenia dla gospodarki surowcowej pozostałych krajów unijnych. Wyprodukowany w Polsce węgiel w przeważającej masie trafia do polskich odbiorców, a jego ewentualne wewnętrznie zbycie – z racji silnej konkurencji rynków światowych odbywałoby się po cenach dyktowanych przez te właśnie rynki.

Obecnie polski sektor węgla kamiennego obciążony jest szeregiem podatków i danin wpłacanych do budżetu państwa z tytułu opłat publicznoprawnych, o czym możemy przeczytać w wielu publikacjach (Ptak, Kasztelewicz 2014; Kulczycka, Uberman 2016). Jak zwrócono uwagę w artykule Gawlik i in. 2016, górnictwo jako branża ma większy wkład do dochodów publicznych niż wynoszą jej własne straty finansowe oraz niż wynosi pomoc publiczna udzielana tej branży. Na przykład w latach 2003–2006 wielkość dotacji dla sektora górnictwa węgla ka-

miennego wyniosła sumarycznie 3542 mln zł, natomiast płatności publicznoprawne, które zasiliły budżet centralny i budżety lokalne w tym samym czasie, wyniosły 12 726,8 mln zł.

### **Podsumowanie**

Górnictwo węgla kamiennego jest obecnie w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej, a do poprawy tego stanu niezbędne jest określenie środków pomocowych, które mogą wspomóc branżę. Pomoc finansowa ze strony państwa ma istotny wpływ na sytuację, w której w obecnym stanie znajduje się przemysł górniczy. Po 31 grudnia 2010 r., zgodnie z prawem unijnym, nie ma możliwości uzyskania państwowej pomocy w formie dofinansowania na inwestycje początkowe w górnictwie, a tym bardziej na produkcję węgla. Przepisy dotyczące górnictwa węgla kamiennego są ciągle niespójne i zbyt często zmieniane, co może powodować niezrozumienie kolejnych zapisów. System przepisów i nowelizacji prawa dotyczącego tej branży jest mocno rozbudowany. Rokrocznie mnożone są ustawy, które zbyt często są tylko powieleniem wcześniejszych zapisów. Polityka likwidacji kopalń prowadzona przez Unię Europejską może mieć wysoko niekorzystny wpływ na polską gospodarkę surowcową. Już dziś bowiem widać, że tylko racjonalne instrumenty pomocy publicznej kierowanej do sektora górniczego umożliwią dalsze funkcjonowanie branży, a co za tym idzie, uzyskanie polskiego węgla dla polskich elektrowni.

Należy uznać, że węgiel kamienny stanowi fundament surowcowy kraju i, mimo iż unijne dyrektywy promują działania likwidacyjne, trzeba rozważyć i negocjować takie formy pomocy, które pozwolą na docelowo racjonalne funkcjonowanie branży.

Polski sektor górniczy nie stanowi w żadnym stopniu zagrożenia dla rynków surowców państw europejskich, ponieważ jego głównym odbiorcą jest przemysł krajowy. Nie ma możliwości doprowadzenia sektora górnictwa węgla kamiennego do poziomu efektywności ekonomicznej bez wsparcia na szczeblu krajowym. Przyzwolenie ze strony Unii na przejściowe, częściowe dopłaty do produkcji węgla oraz na inwestycje początkowe to klucz do rozwiązania obecnego problemu, z pożytkiem dla finansów publicznych kraju, uniknięcia niepokojów społecznych i zrównoważony rozwój polskiej energetyki. Regulacje prawne, w których powinna być uwzględniona specyfika polskiej gospodarki, są niezbędne do podjęcia koniecznych działań naprawczych sektora górniczego w Polsce.

## Bibliografia

- Blaschke W. (red.) 2003, *Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego na podstawie uregulowań prawnych Unii Europejskiej w latach 1993–2002*, „Studia, Rozprawy, Monografie” nr 122, Wyd. IGSMiE PAN, Kraków.
- BP Statistical Review of World Energy 2015 <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/downloads.html> (10.05.2016).
- Commission Decision 528/76/ECSC of 25 February 1976 regarding the Community system of measures taken by the Member States to assist the coal-mining industry.
- Commission Decision No 2064/86/ECSC of 30 June 1986 establishing Community rules for State aid to the coal industry.
- Commission Decision No 3632/93/ECSC of 28 December 1993 establishing Community rules for State aid to the coal industry.
- Decision 3/65/ECSC regarding the community system of measures taken by member states to assist the coal-mining industry.
- Decision No 3/71/ECSC of the Commission of 22 December 1970 on Community rules for interventions by Member States for the benefit of the coal industry.
- Decyzja Komisji z dnia 17 października 2002 r. ustanawiająca wspólne ramy przekazywania informacji potrzebnych do stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego (notyfikowana jako dokument nr C(2002) 3783 (2002/871/WE).
- Decyzja Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE) (Dz. Urz. L 336/24 z 21.12.2010).
- Euracoal 2016. Euracoal Market Report 1/2016. European Association for Coal and Lignite, May 2016 <https://euracoal.eu/library/coal-market-reports/> (20.06.2016).
- Gawlik L. (red.) 2006, *Badania kosztów pozyskania węgla kamiennego i brunatnego w celu określenia optymalnej struktury paliwowej produkcji energii elektrycznej*, Wyd. IGSMiE PAN Kraków, s. 342.
- Gawlik L. 2008. *Wpływ poziomu wydobycia węgla kamiennego na koszty jego pozyskania w kopalniach*. Studia Rozprawy Monografie nr 148, Wyd. IGSMiE PAN Kraków, s. 220.
- Gawlik i in. 2016. Gawlik L., Olszowski J., Peplowska M. 2016, *Analiza płatności publicznoprawnych polskiego górnictwa węgla kamiennego*, „Przegląd Górniczy” nr 5, s. 39–46.
- Kulczycka J., Uberman R. 2016, *Podatki i opłaty w polskim górnictwie*, „Przegląd Górniczy” nr 5, s. 47–53.
- Pomoc państwa nr N 571/2004 – Polska. Pomocy państwa dla polskiego sektora węglowego 2004–2006, Bruksela, dnia 22.06.2005 r. K(2005) 1796 wersja ostateczna cor.
- Pomoc państwa nr N 575/2007 – Polska. Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2008–2010, Bruksela, dnia 2.04.2008 r. K(2008)864 wersja ostateczna.
- Pomoc państwa SA.33013 (2011/N) – Polska Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015, Bruksela, dnia 23.11.2011 r. K(2011) 8280 wersja ostateczna cor.
- Ptak M., Kasztelewicz Z. 2014, *Podatki i daniny płacone przez górnictwo w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” nr 88, s. 195–207.

*Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2006 oraz strategia na lata 2007–2010*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004.

Rozporządzenie Rady WE nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego (DzU L 205 z 2.08.2002 r.).

*Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015*, Warszawa, 31 lipca 2007 r., <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarce/Gornictwo/Realizacja+Programu+dzialalnosci+gornictwa+węgla+kamiennego+w+Polsce> (5.05.2016).

*Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PL> (5.05.2016).

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (DzU 2007.1379).

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (DzU 2015.143).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (DzU 2011.981).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (DzU 2011.981).

Ustawa z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw (DzU 2014.1069).

Ustawa z dnia 22 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 oraz niektórych innych ustaw (DzU 2014.1395).

Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU 2015.143).

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (DzU 2015.1960).

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU 2015.230).

**Marcin Tarnawski\***

## **ZMIANY W MECHANIZMACH CENOTWÓRCZYCH NA EUROPEJSKIM RYNKU GAZU ZIEMNEGO**

### **CHANGES IN THE PRICING MECHANISM IN THE EUROPEAN NATURAL GAS MARKET**

#### Abstract

The pricing mechanism on the European gas market is an interesting issue, mainly due to the changes on the international gas markets. Although the appearance on the market of LNG is the most significant factor affecting the raw material price, we cannot forget about the others: indexation to oil prices, long-term contracts, dominance of Russian gas in the eastern part of the continent, development of infrastructure (interconnectors), and gas storage. Although natural gas does not constitute the single most important source of energy, its role and importance for certain sectors of the economy, consumers (heating) and energy sector is very important. The presentation of the changes in the mechanism of gas pricing in Europe is the main objective of the article. Factors influencing these changes (*inter alia* the LNG policy of Gazprom) are presented in the second part of the study. While the first part will be limited to indicating the most important elements of the price formation mechanism in long-term contracts and hubs on the European market.

**Key words:** European gas market, pricing mechanism, gas hubs, LNG

#### **Wstęp**

Problematyka ustalania cen na europejskim rynku gazu jest tematem interesującym głównie ze względu na zmiany, jakie obecnie zachodzą na międzynarodowych rynkach gazu. Chociaż gaz LNG jest najbardziej znaczącym czynnikiem wpływającym obecnie na cenę surowca, to nie można zapominać o pozostałych: indeksacji do cen ropy naftowej, kontraktach długoterminowych, dominacji rosyjskiego gazu we wschodniej części kontynentu, rozbudowie infrastruktury (interkonektory), magazynowaniu

---

\* Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, ul. Jabłonowskich 5, 31-114 Kraków, e-mail: needlem@wp.pl



surowca. Powyższe kwestie są ważne nie tylko dla inwestorów, przedsiębiorców, menedżerów ryzyka czy właścicieli aktywów; na najwyższym szczeblu uprawiania polityki w grę wchodzi również bezpieczeństwo energetyczne. Wprawdzie gaz ziemny w zdecydowanej większości europejskich państw nie stanowi najważniejszego źródła pozyskiwania energii, jednak jego rola i znaczenie dla pewnych sektorów gospodarki, klientów indywidualnych (ogrzewanie) czy energetyki (w przyszłości także źródło uzupełniające przy OZE) jest i zapewne będzie istotna. Na podstawowym poziomie analizy istnieją dwa czynniki, które mają decydujący wpływ na dynamikę ustalania ceny surowca na rynku. Po pierwsze, chodzi o grupowanie źródeł zaopatrzenia z podobnymi regułami ustalania cen. Po drugie, skupienie się na takich źródłach, które są na tyle dynamiczne, że dają szansę na rynkowe ustalanie ceny. Jednak w pierwszym przypadku sytuacja nie wygląda najlepiej, ponieważ na rynku europejskim dominują kontrakty długoterminowe, ze specyficznym mechanizmem ustalania ceny. Natomiast drugi element analizy również nie daje szerokiego pola do zmian, ponieważ tylko niewielka ilość podaży ma możliwość elastycznego reagowania na zmiany cen rynkowych.

Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie zmian zachodzących w mechanizmie ustalania cen gazu w Europie. Czynniki wpływające na te zmiany (m.in. LNG, polityka Gazpromu) ukazane zostały w drugiej części opracowania. Natomiast część pierwsza ogranicza się do wskazania najważniejszych elementów mechanizmu kształtowania się cen w kontraktach długoterminowych oraz hubach na rynku europejskim. Przy powstawaniu artykułu autor korzystał z dostępnej literatury specjalistycznej na temat mechanizmu cenotwórczego (czasopisma branżowe, artykuły prasowe, opracowania naukowe) oraz z witryn internetowych specjalistycznych portali branżowych (instytucji publicznych, giełd, organizacji międzynarodowych). Z racji ograniczonego miejsca przedstawione zostaną tylko najważniejsze aspekty tematu, część czynników pominięto lub tylko zasygnalizowano (ustawodawstwo na poziomie wspólnotowym, problematyka połączeń międzysystemowych).

### **Mechanizm cenotwórczy na rynku gazu (kontrakty oraz huby gazowe)**

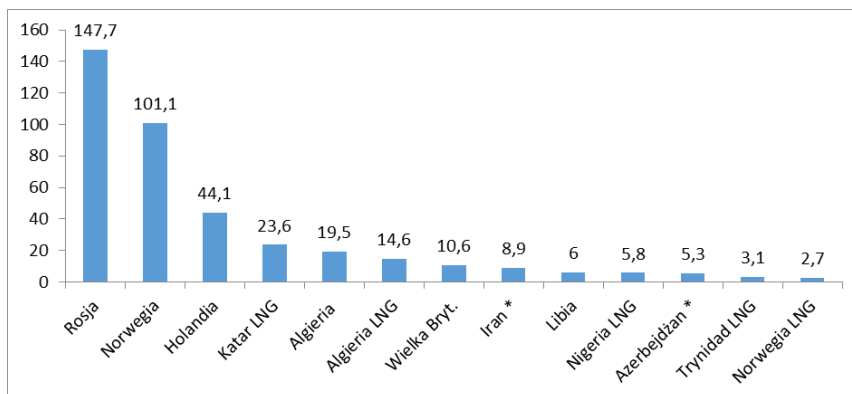
Zrozumienie dynamiki kształtowania się cen na europejskim rynku gazu wymaga wyjścia poza standardowy schemat polegający na grze popytu i podaży. W modelowym rozwiązaniu należałoby brać pod uwagę: charakterystykę, wydajność i koszty eksploatacji pól gazowych, kontrakty (umowy), infrastrukturę importową, problemy przesyłu surowca i jego

magazynowania oraz strukturę popytu (wielkość rynku, charakter odbiorców gazu, reguły prawne). Taki model wymaga dużej liczby danych i jego opracowanie jest dość skomplikowane. Ponadto sprawdza się na rynkach, gdzie głównym determinantem ceny są koszty surowca, a więc jego wydobycie (Abrell, Weight 2016: 5). Istotną cechą wyróżniającą europejski rynek gazu jest dominacja kontraktów długoterminowych. Chociaż sytuacja jest dynamiczna, to jednak nadal rynkowe mechanizmy cenotwórcze oraz elastyczność wyboru dostawców jest znacząco ograniczona. Jest to spowodowane wieloma czynnikami, z których najważniejszy jest brak alternatyw w zakresie dostawców surowca oraz brak infrastruktury łączącej systemy gazowe poszczególnych państw europejskich. Dopiero pojawienie się nowych graczy na rynku (LNG) wraz z działaniami Komisji Europejskiej (promowanie i dofinansowanie projektów infrastrukturalnych) przyczynia się do ewolucji rynku w kierunku większej elastyczności i kształtowania się cen w sposób bardziej przejrzysty. Tak więc tradycyjne podejście, w którym analizuje się rynkową grę popytu i podaży, nadaje się do opisu rynków dobrze izolowanych (brytyjski, amerykański), na których funkcjonuje wiele podmiotów. Tymczasem w Europie (kontynentalnej) widać problemy związane z istnieniem fizycznej infrastruktury, a w zasadzie brakiem tzw. połączeń międzysystemowych (ang. *interconnectors*) oraz funkcjonowaniem tzw. centrów obrotu gazem (ang. *gas hubs*) (*Global LNG* 2013; *World LNG* 2014).

Kluczowe znaczenie dla mechanizmu cenotwórczego mają źródła dostaw surowca na rynek europejski oraz regulacje kontraktowe. Warto zauważyć, że większość dostaw opiera się na kontraktach długoterminowych zawieranych między zainteresowanymi stronami poza rynkiem giełdowym (ang. *over the counter*, tzw. rynek OTC), z klauzulami zabraniającymi reeksportu. Ponadto, nie wszystkie państwa europejskie mają zdwersyfikowane źródła dostaw, stąd możliwa jest dominacja jednego dostawcy na poszczególnych rynkach. Natomiast brak połączeń międzysystemowych, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej, może w przyszłości utrudniać budowę wspólnego rynku, powstawanie hubów gazowych czy reagowanie w sytuacjach kryzysowych.

Przedstawione w pracy zestawienie źródeł zaopatrzenia w gaz na kontynencie europejskim ma charakter poglądowy i nie wskazuje na funkcjonowanie takich samych zasad w poszczególnych państwach. Największym dostawcą gazu do Europy jest Federacja Rosyjska, gaz z kierunku rosyjskiego w 2014 r. to ponad 1/3 importu surowca państw europejskich (ok. 150 mld m<sup>3</sup>) (*BP Review* 2015: 28) – wykres 1. Dostawy gazu z Rosji odbywają się głównie w ramach kontraktów długoterminowych, mechanizm cenotwórczy oparty jest na klauzuli indeksacji ceny gazu do ropy naftowej, dodatkowo występuje klauzula *take or pay*. Jednak pod wpływem

wem zmian na europejskim rynku gazu Rosjanie zmieniają część reguł. W marcu 2016 r. Gazprom Export sprzedał pierwszą partię gazu na aukcji, a w porozumieniu z Polską w 2012 r. Gazprom zgodził się na powiązanie ceny gazu z cenami surowca na rynkach europejskich. Warto zaznaczyć, że cena bazowa jest różna dla poszczególnych państw i ustala się ją w ramach negocjacji z Gazpromem (choć w tej sprawie Komisja Europejska prowadzi postępowanie antymonopolowe wobec Gazpromu w związku z nadużywaniem pozycji monopolistycznej wobec ośmiu państw Europy Środkowo-Wschodniej. Gaz z kierunku norweskiego stanowi więcej niż 1/4 surowca importowanego przez państwa europejskie (ok. 100 mld m<sup>3</sup> w 2014 r.). Część dostaw surowca oparta jest na kontraktach długoterminowych (zasady podobne jak w przypadku gazu rosyjskiego), natomiast część związana jest z zaspokajaniem wahań bieżącego popytu i opiera się na sygnałach cenowych z rynku *spot*. Z kierunku afrykańskiego pochodziło w 2014 r. ok. 15 mld m<sup>3</sup> gazu (dostawy gazociągami do Włoch i Hiszpanii). Są to kontrakty długoterminowe, wprawdzie podobne do umów z Gazpromem, jednak z większą elastycznością ustalania ceny (indeksowanej do cen wyrobów naftowych). Ponadto, w takich państwach jak Holandia czy Wielka Brytania, dość duże znaczenie przy zaspokajaniu zapotrzebowania ma krajowe wydobywanie. Istotne znaczenie dla kilku państw UE ma również gaz LNG. W 2014 r. państwa europejskie sprowadziły ok. 50 mld m<sup>3</sup> tego gazu, głównie z Kataru i Algierii. Na rynku LNG występują kontrakty długoterminowe z indeksacją ceny do produktów naftowych (państwa południowej Europy) oraz dostawy oparte na rynku *spot* (*Quarterly report 2015: 7–10*).

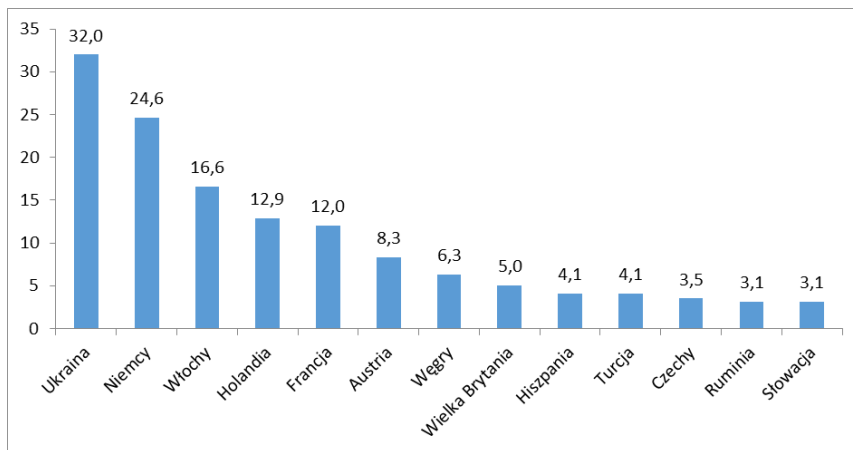


**Wykres 1. Najwięksi dostawcy gazu do państw europejskich (dane za 2014 r., w mld m<sup>3</sup>)**

\* Azerbejdżan i Iran dostarczają gaz tylko do Turcji.

Źródło: *BP Review 2015*.

Drugim kluczowym, obok dywersyfikacji dostaw, elementem kształtowania się podaży na rynku europejskim jest pojemność magazynów gazu (ang. *gas storage capacity*) – wykres 2. Problem magazynów gazu nie może być ignorowany; chociaż nie stanowi on podstawowego elementu kształtowania się cen, jednak odgrywa zasadniczą rolę w reagowaniu kryzysowym (*The role...* 2014: 15–18). Mechanizmy reagowania kryzysowego w zakresie gazu ziemnego są szczególnie ważne w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych wydarzeń zakłócających prawidłowe funkcjonowanie rynku. Chodzi zarówno o gwałtowny wzrost zapotrzebowania na surowiec, jak i niespodziewane przerwanie dostaw (importowanego) gazu. Takie sytuacje mogą występować w czasie spadków temperatury otoczenia (utrzymująca się mroźna zima), kiedy wzrasta zapotrzebowanie na gaz niezbędny do ogrzewania obiektów mieszkalnych, lub do produkcji energii elektrycznej, jeśli jest ona wykorzystywana do ogrzewania, ale także w czasie wysokich temperatur, kiedy zwiększa się pobór energii elektrycznej (klimatyzacja) produkowanej z gazu ziemnego. Jednak wspomniane sezonowe wahania zapotrzebowania mogą być przewidziane i nie powinny być traktowane jako sytuacje kryzysowe. Środki reagowania kryzysowego uruchamiają się raczej w wypadku wystąpienia zakłóceń w dostawach surowca (Sikora 2016).



**Wykres 2. Państwa europejskie posiadające magazyny gazu o największej pojemności (dane za 2016 r., w mld m<sup>3</sup>)**

Źródło: *Gas Storage* 2016.

Podaż gazu na rynku może mieć charakter elastyczny lub nieelastyczny. Elastyczność dostaw oznacza sytuację, w której ilość dostarczanego gazu reaguje na cenę; im jest ona wyższa, tym mniej opłacalny jest

import, wraz ze spadkiem ceny zwiększa się opłacalność zakupu (importu). Ponadto w przypadku gazu należy brać pod uwagę ceny z hubów oraz ewentualny surowiec dostępny w magazynach. Jednak większość dostaw gazu na rynek europejski ma charakter nieelastyczny, tzn. wielkość dostaw nie jest wrażliwa na zmiany cen surowca w hubach. Cecha ta ma kluczowe znaczenie i znacznie upraszcza zrozumienie mechanizmu ustalania cen w hubach gazowych. Nieelastyczną podaż gazu w Europie można podzielić na trzy rodzaje (*A framework...* 2013). Pierwszy rodzaj to długoterminowe kontrakty na dostawy gazu z klauzulą *take or pay* oraz koniecznością odbioru zakontraktowanej ilości gazu (ACQ – *Annual Contract Quantity*, z reguły 80–90% rocznej wielkości kontraktu), niezależnie od tego, czy gaz jest faktycznie pobierany. Drugi rodzaj stanowią sztywne kontrakty na dostawy LNG. Dotyczy to w szczególności państw Europy Południowej, gdzie klauzule kontraktowe zabraniają przekierowywania dostaw surowca. Natomiast trzeci rodzaj stanowi produkcja gazu w państwach europejskich. W zdecydowanej większości (poza Norwegią i Wielką Brytanią) wydobywanie jest niewielkie i niewrażliwe na ceny. Wspomniane rodzaje podaży nie mają większego znaczenia na kształtowanie się cen w hubach gazowych, znacznie ważniejsze są natomiast wielkości elastycznej podaży.

**Tabela 1. Elastyczna podaż gazu w Europie i jej wpływ na mechanizmy cenotwórcze w hubach gazowych**

Elastyczne transeze podaży	Wpływ na mechanizm cenotwórczy w hubach
Elastyczne ilości surowca ( <i>swing</i> ) w kontraktach na dostawy gazociągami	Posiadający takie kontrakty będą optymalizować ilość nadwyżkowego ( <i>swing</i> ) surowca w zależności od relacji ceny kontraktowej do ceny w hubach. Ilość gazu w kontrakcie długoterminowym będzie minimalizowana z wolumenu TOP ( <i>Take or Pay</i> ) do rocznej ACQ (gdy cena kontraktowa jest wyższa od ceny w hubach). W drugim przypadku ilość gazu w kontrakcie długoterminowym będzie maksymalizowana z wolumenu rocznej ACQ do TOP (gdy cena kontraktowa jest niższa od ceny w hubach).
Niezakontraktowany handel surowcem gazociągami	Dotyczy w zasadzie tylko surowca z Rosji i Norwegii. Gaz norweski jest wyceniany w okolicy ceny <i>spot</i> z określonym wyraźnie docelowym wydobyciem rocznym. Natomiast, jeśli Rosjanie mieliby się zdecydować na dodatkowe dostawy (niezakontraktowanego) surowca, jego cena byłaby prawdopodobnie wyższa od ceny w hubach.
Dostawy LNG z rynku <i>spot</i>	Kontrakty na dostawy LNG do Europy będą bazować na cenach z globalnego rynku <i>spot</i> . Można się jednak spodziewać wyższych cen takiego gazu

	w europejskich hubach ze względu na koszty transakcyjne, koszty transportu oraz ryzyko transakcyjne. Ponadto zwiększona ilość ładunków LNG w Europie może mieć miejsce, jeśli europejskie ceny będą wyższe niż ceny światowe. Wyjątkiem może być polityka Kataru, który zwiększa zainteresowanie rynkiem LNG w Europie Północnej, aby nie uzależnić się od rynku azjatyckiego (tutaj można oczekiwać niższych cen surowca).
Magazyny gazu	Pojemność magazynów gazu zapewnia większą elastyczność w dostarczaniu surowca na rynek w okresach zwiększonego zapotrzebowania (np. mroźna zima). Skorzystanie z tej opcji będzie warunkowane kosztem alternatywnym w postaci bieżących cen gazu na rynku. Stąd magazynowany surowiec może tylko zmniejszyć sezonowe wahania cen na rynku, ale nie będzie podstawowym czynnikiem wpływającym na ustalanie ceny w hubach.

Źródło: *A framework...* 2013.

Ceny surowca w hubach gazowych powinny kształtować się podczas rynkowej gry popytu i podaży. Nie jest to możliwe w przypadku wspomnianych wcześniej wielkości nieelastycznej podaży. Natomiast wymienione w tabeli 1 elementy związane z elastycznymi dostawami na rynek europejski nie stanowią obecnie znaczącej wielkości surowca (ok. 10%). Ponadto należy pamiętać o nieelastycznym popycie na gaz ziemny w Europie, z roku na rok ilość konsumowanego surowca zmienia się bowiem nieznacznie (o kilka procent). Jednak w miarę upływu czasu ilość surowca dostarczana na rynek europejski poza nieelastycznymi długoterminowymi kontraktami będzie się zwiększać. Infrastruktura, która jest obecnie rozwijana w Europie (terminale LNG, połączenia międzysystemowe), powinna przyspieszyć ten proces. Nie ulega wątpliwości, że większa konkurencja na rynku dostawców gazu (głównie LNG) również przyczyni się do bardziej rynkowej wyceny surowca, która ma miejsce w hubach (Petrovich 2013).

Rola i znaczenie europejskich hubów gazowych stale rośnie, największe znaczenie ma brytyjski National Balance Point (NBP), uważany również za najbardziej „płynny” punkt, tzn. taki, w którym obowiązują mechanizmy zbliżone do rynkowych. Pozostałe huby gazowe znajdujące się w Europie kontynentalnej, z największym Title Transfer Facility (Holandia), oraz w Niemczech, Austrii, Hiszpanii, Francji oraz we Włoszech, zwiększają wolumen obrotów surowcem w tempie kilkudziesięciu procent rocznie. Jednak nadal ok. 90% wielkości kontraktów gazowych indeksowanych jest do cen ropy naftowej (najczęściej w długotermino-

wych kontraktach). Należy pamiętać, że mechanizm ten (długoterminowy kontrakt w połączeniu z indeksowaniem cen surowca do ropy i klauzulą TOP) w znacznym stopniu niweluje ryzyko dla nabywcy i dostawcy. Z jednej strony daje pewność dostaw surowca, z drugiej pozwala na znaczące inwestycje w poszukiwania, wydobycie i budowę infrastruktury przesyłowej. Ten rodzaj umów ewoluował w ostatnich latach, jednak nikt nie znalazł dla niego znaczącej alternatywy, aż do powstania hubów gazowych i rynku *spot*. W perspektywie kilkunastu lat formuła cenowa gazu bazująca na cenie ropy naftowej prawdopodobnie zniknie, a rolę punktów odniesienia dla kontraktów długoterminowych będą pełnić zapewne huby gazowe (Melling 2010: 29–39). Można to zaobserwować na rynkach płynnych, gdzie cena ropy naftowej nie występuje jako benchmark dla cen gazu, natomiast wycena surowca odbywa się podczas gry rynkowej (amerykański Henry Hub czy brytyjski NBP).

Prognozowane rewolucyjne zmiany na rynku zapewne spowodują zmiany w modelu biznesowym w sektorze gazu ziemnego oraz przetwarzania w łańcuchach dostaw gazu (ang. *gas supply chain*). Specyficzny charakter łańcucha dostaw gazu zdeterminowany jest przez trzy etapy: *upstream*, *midstream* i *downstream*. W praktycznych aspektach przedstawiają one bezpieczeństwo dostaw, bezpieczeństwo transportu (tranzytu) i bezpieczeństwo zapotrzebowania (zaspokojenia popytu). Analiza łańcucha dostaw umożliwia zrozumienie interesów wszystkich zaangażowanych aktorów i specyfiki interakcji między nimi – chodzi przecież o proces rozpoczynający się pozyskaniem gazu z odwiertu, a kończący się dostarczeniem go ostatecznym odbiorcom (Bradshaw, Bridge 2014). Ponadnarodowy charakter łańcucha ma decydujący wpływ na bezpieczeństwo energetyczne państw, chociaż należy zauważyć, że istotne znaczenie mają również działania instytucji państwowych na ostatnim etapie łańcucha (tzw. trzeci pakiet energetyczny UE, działania regulatorów narodowych).

Dostrzegalne stają się również różne problemy, które mają wpływ na bezpieczeństwo gazowe w skali globalnej i narodowej. W skali globalnej w ramach *upstream* problemy dotyczą wielkości rezerw, dostępnych technologii oraz ilości środków na inwestycje w celu zaspokojenia globalnego popytu. Dla państw importujących gaz zasadnicze znaczenie w ramach *midstream* ma zapewnienie pewności dostaw, a jeśli pojawia się możliwość ich dywersyfikacji, liczy się również najbardziej korzystna cena. Zagadnienia kluczowe to przetwarzanie, transport i dystrybucja gazu ziemnego. Etap trzeci, czyli *downstream*, jest najmniej umiędzynarodowiony i w głównej mierze zależy od polityki wewnętrznej państw, struktury gospodarki (jej energochłonności) i wewnętrznych uregulowań prawnych (Młynarski, Tarnawski 2016: 98). Na rynku europejskim

Gazprom próbował zdominować *upstream* i *midstream*, jednak działania poszczególnych państw i wprowadzone przez Komisję Europejską prawodawstwo pokrzyżowały te plany. Powstanie hubów gazowych oraz możliwości, jakie stwarza LNG, w jeszcze większym stopniu wpłynę na działania przedsiębiorstw wydobywających gaz ziemny (w tym Gazpromu). Może się okazać, że znaczną część pozyskiwanego surowca będą musiały dostarczać do hubów gazowych w ramach transakcji *spot*, natomiast znikną kontrakty długoterminowe z klauzulą TOP czy ACQ (będące obecnie podstawą planowania inwestycji infrastrukturalnych).

### **Czynniki wpływające na zmiany mechanizmu cenotwórczego**

W perspektywie długoterminowej największy wpływ na mechanizm cenotwórczy na rynku gazu w Europie będzie miało pojawienie się zwiększonych ilości gazu LNG. Pierwsze dostawy z terminalu Sabine Pass w Stanach Zjednoczonych oraz uruchomienie dwóch terminali w Australii sprawia, że gaz LNG staje się coraz bardziej dostępny na rynkach światowych (Gronholt-Pedersen 2016). Obecność nowych graczy na rynku oraz zwiększone ilości surowca najprawdopodobniej spowodują ewolucję zasad handlu gazem: kontrakty staną się bardziej elastyczne, a formuła cenowa zostanie zmieniona. W ostatnich kilkunastu miesiącach spadło tempo wzrostu popytu na LNG w państwach Azji, stąd znaczenie rynku europejskiego będzie zapewne rosło. W konsekwencji rysuje się szansa na dywersyfikację źródeł zaopatrzenia w gaz ziemny w państwach europejskich oraz spadek cen surowca. Jest to szczególnie ważne dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie dominuje gaz rosyjski. Jednak Polska i Litwa intensywnie rozbudowują swoją infrastrukturę i udało się im otworzyć dwa terminale regazyfikacyjne w Kłajpedzie i Świnoujściu. Zwiększona dostępność LNG w tym regionie przekłada się na rosnącą konkurencję dla tradycyjnych dostawców gazu ziemnego. W obliczu konkurencji ze strony LNG oraz spadających cen ropy naftowej (i powiązanych z nią w kontraktach długoterminowych cen gazu) rosyjski Gazprom zapewne będzie zmuszony do zmiany dotychczasowych działań w celu ochrony przed utratą swoich udziałów w rynku. Przejawia się to w elastyczności podejmowanych działań, zwiększeniu zaangażowania na rynku (przejęcia, projekty infrastrukturalne, sprzedaż gazu na aukcjach) oraz stopniowym obniżaniu cen dla odbiorców europejskich. Stąd nowa strategia rosyjskiej firmy w istotny sposób będzie wpływać na udział LNG na rynku europejskim, skuteczność polityki dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w gaz oraz na mechanizmy cenotwórcze w europejskich hubach (Łoskot-Strachota 2016).



Rosnąca podaż LNG na świecie oraz zwiększona potrzeba dywersyfikacji źródeł surowca z powodu kryzysu ukraińskiego to obecnie dwa główne czynniki decydujące o sytuacji na rynku gazu w Europie. Popyt na gaz w Europie, po okresie spadkowym, utrzymuje się na względnie stałym poziomie (ok. 300 mld m<sup>3</sup> rocznie) i nic nie wskazuje, aby trend miał się zmienić w przyszłości (*Security of gas...* 2016). Należy jednak pamiętać, że ostateczny poziom konsumpcji gazu w państwach UE będzie zależał od realizacji polityki klimatycznej. Ewentualne zaostrożenie przyjętych celów w zakresie redukcji gazów cieplarnianych zapewne wpłynie na zmiany popytu na gaz. Innym czynnikiem regulującym popyt będzie także konkurencyjność jego ceny w stosunku do cen alternatywnych paliw (głównie energii odnawialnej, lecz także węgla). Ponadto można zauważyć, zasygnalizowany wcześniej, bardzo wyraźny w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy spadek cen importowanego gazu do państw europejskich (ceny rosyjskiego gazu spadły o ok. 40% w stosunku do stycznia 2015 r.). W połączeniu z brakiem wzrostu zapotrzebowania na gaz oraz niepewnością kształtu przyszłej polityki klimatycznej rodzą się pytania o zasadność planowanych projektów infrastrukturalnych. Jedynym argumentem, który jest w stanie się obronić w realizowanych inwestycjach, jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Jednak w tym przypadku sytuacja poszczególnych państw UE jest odmienna – inne interesy mają państwa Europy Środkowo-Wschodniej, inne państwa Europy Zachodniej. Rodzi to konflikt interesów. W czasie, gdy Polska czy Litwa budują infrastrukturę, aby uniezależnić się od dostaw z Rosji (terminale LNG), Niemcy zaangażowani są w projekt budowy Nord Stream 2, który zwiększy ilość rosyjskiego surowca dostarczanego na rynki europejskie (Rogers, Stokes, Spinks 2015).

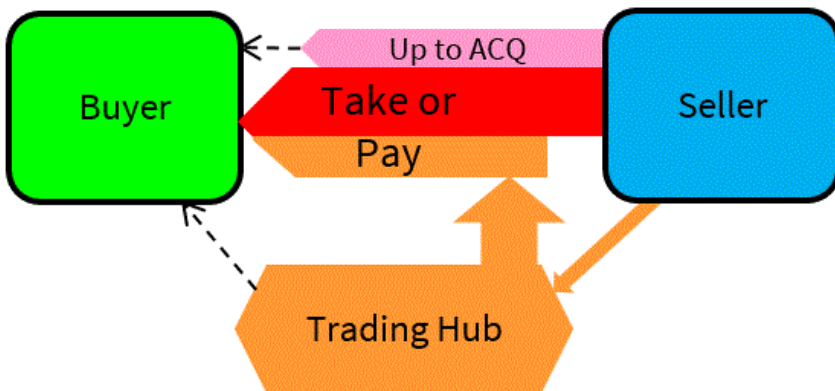
Od połowy 2015 r. ceny gazu w kontraktach *spot* w europejskich hubach gazowych spadły o ok. 25%, z 5,50 USD za mMbtu do 4,10 USD za mMbtu. Trzy czynniki wywarły decydującą presję na spadek cen. Po pierwsze, spadły ceny ropy naftowej, więc cena w kontraktach gazowych indeksowanych do cen ropy naftowej również musiała spaść (zwykle z 6–9-miesięcznym opóźnieniem). Po drugie, na rynku europejskim pojawiły się nadwyżki LNG z rynku azjatyckiego, w związku ze słabnącym popytem w państwach azjatyckich (Japonia, Korea Płd., Chiny). Po trzecie, poziom zapełnienia magazynów gazu w 28 państwach UE był bardzo wysoki, co w połączeniu z łagodną zimą 2015/2016 spowodowało brak presji na wzrost cen. Natomiast prognozy wskazują, że trend spadkowy się utrzyma (Stokes, Spinks 2016). W 2017 r. zostaną zakończone projekty LNG w Australii (Gladstone LNG i Gorgon LNG), co może się przełożyć na zwiększoną podaż gazu w Europie.

Należy pamiętać, że zwiększona ilość LNG w Europie będzie konkurować z nadwyżkami gazu wpuszczanymi do sieci z magazynów w ramach cyklicznej akcji opróżniania (z resztek zimowych zapasów). Wspomniane ilości gazu trafią zapewne do hubów gazowych, jeszcze bardziej zwiększając presję na obniżenie ceny surowca na rynku. W tym miejscu należy jeszcze wspomnieć o dostawach amerykańskiego gazu do Europy. Obecnie cena z europejskiego rynku *spot* (NBP) przewyższa cenę z amerykańskiego rynku *spot* (Henry Hub) o ok. 2 USD/mMbtu. Dalszy spadek cen na rynku europejskim może stanowić pewien problem w eksporcie amerykańskiego gazu do państw europejskich. Szacunkowa cena za gazyfikację surowca, jego transport i regazyfikację wynosi od 0,5 do 1,0 USD/mMbtu. Zbliżanie się ceny amerykańskiej do europejskiej może doprowadzić do sytuacji, w której eksport LNG do Europy będzie nieopłacalny (Ponce, Krone 2014: 2–5).

Nadpodaż gazu na rynkach europejskich i konwergencja między hubami amerykańskimi a europejskimi będą miały interesujące konsekwencje dla tradycyjnych dostawców gazu na rynek europejski. W praktyce oznacza to problemy dla rosyjskiego Gazpromu, który będzie zmuszony dostosować się do nowych warunków. Znaczenie Rosji to także skala produkcji, wielkość rezerw i fakt bycia głównym dostawcą gazu do Europy, a także w przyszłości do Azji. Rosja do tej pory miała również przewagę kosztową w wydobyciu surowca, jednak wydaje się, że boom na rynku LNG został zlekceważony zarówno przez zarządzających Gazpromem, jak i przez władze centralne. Czynniki rosyjski będzie miał jednak jeszcze długo decydujące znaczenie dla rynku europejskiego, kształtujące się na nim huby gazowe i mechanizmy powstawania cen, chociaż zaznaczyć należy, że Rosja (w tym Gazprom) przeorientowała swoją politykę inwestycyjną w kierunku azjatyckim. Służą temu mają dwa projekty gazociągów (Power of Siberia, Altai Pipeline) oraz terminale LNG na Dalekim Wschodzie (Sachalin). LNG sprzedawany jest do Japonii i Korei Pd., natomiast lądowe projekty gazociągów do Chin spowodują, że w przyszłości Rosja będzie musiała przeznaczyć na rynek azjatycki kilkadziesiąt mld m<sup>3</sup> surowca, chociaż wielkość zapotrzebowania na gaz w Chinach jest obecnie pewną niewiadomą (Henderson, Stern 2014: 3–7).

Skala i wielkość międzynarodowego rynku LNG zwiększa się z roku na rok coraz bardziej. Wśród głównych dostawców surowca znajdują się Katar (ok. 100 mld m<sup>3</sup> rocznie), Maleszja, Australia, Nigeria, Trinidad i Tobago czy Algieria. W niedalekiej przyszłości na rynku pojawi się zapewne gaz amerykański (trwa przebudowa terminali LNG), tymczasem jeszcze niedawno Rosjanie twierdzili, że gaz ze złóż niekonwencjonalnych czy LNG to krótkotrwałe zjawiska na rynku gazu. Nadmiernie

skupiano się na rynku europejskim, tranzyście przez Ukrainę czy budowie tras przez Morze Czarne (South Stream, Turkish Stream). Okazało się jednak, że Rosjanie mogą stracić swoją pozycję na rynku europejskim, a na rynkach azjatyckich nie odgrywają znaczącej roli, wszystko to pomimo ogromnych zasobów gazu, wielu rynków eksportowych i perspektywnego potencjału przyszłej produkcji. Na rynek europejski Gazprom sprzedawał gaz w ramach długoterminowych kontraktów opartych kilkoma regułami, które stawiały go w uprzywilejowanej pozycji wobec odbiorcy. Gaz fizycznie najczęściej był dostarczany do punktu granicznego (ang. *border delivery point*). Jednak w ostatnich latach rosyjska firma zmuszona została do korekty cen, co po części wynikało z zapisów kontraktowych, po części natomiast odbywało się pod wpływem sporów kierowanych do arbitrażu międzynarodowego. Skala działalności Gazpromu, swobodny dostęp do surowca i wiele rynków zbytu daje Rosjanom różne możliwości reagowania na sytuację, w której na rynku pojawia się nadwyżka podaży. Wspomniane opcje to: przesunięcie fizycznych dostaw surowca z granicznych punktów (ang. *border delivery points*) do węzłów wymiany surowca, czyli tzw. hubów gazowych (ang. *gas trading hubs*), zmiana reguł ustalania cen z mechanizmu kontraktowego (ang. *contract pricing terms*) na mechanizm rynkowy obowiązujący w hubach (ang. *hub pricing*) oraz wejście na rynek wymiany gazu w kontraktach swapowych (ang. *swap*), tak aby w pełni uczestniczyć w wymianie handlowej w postaci kontraktów, a nie tylko fizycznej dostaw własnego surowca (Rogers, Stokes 2015). Taki model określany jest jako „ponowna dostawa do hubów” (ang. *hub re-delivery model*) i obowiązuje na rynku brytyjskim (Webber 2014: 3–5).



Wykres 3. Hub re-delivery model

Źródło: Rogers, Stokes 2015.

W ten sposób Rosja mogłaby wpływać na poziom cen w europejskich hubach gazowych poprzez kontrolowanie fizycznych ilości gazu dostarczanego na rynek europejski. Utrzymując ceny w hubach poniżej tych dostarczanych w postaci LNG ze złóż w Australii, Katarze, Algierii czy Stanach Zjednoczonych, mogłaby powstrzymać konkurencyjne dostawy z tych kierunków. Po pewnym czasie nadwyżka LNG z rynku europejskiego zostałaby wykorzystana przez zwiększony popyt w Azji (Chiny, Japonia) i na nowych rynkach LNG. W połączeniu ze spadającym wydobyciem w nielicznych państwach Europy (Norwegia, Holandia) ceny w Europie najprawdopodobniej ponownie by wzrosły. W tym momencie Rosja (Gazprom) uzyskałaby bardzo mocną pozycję (nawet dominującą) na rynku dostaw gazu do państw europejskich. Jednak scenariusz ten może się równie dobrze nie zrealizować, ponieważ kilka istotnych elementów po stronie rosyjskiej stoi pod znakiem zapytania. Po pierwsze, tzw. osierocone złoża (ang. *stranded*) ze Wschodniej Syberii nie są podłączone do infrastruktury dostarczającej gaz do Europy. Po drugie, nie ma pewności co do eksploatacji złóż Zachodniej Syberii i kierunków dostaw surowca (gazociąg Altai Pipeline). Po trzecie, gdyby zrealizowane zostały wszystkie rosyjskie plany dotyczące sprzedaży gazu na rynek azjatycki (LNG i gazociągi), mogą wyprzeć dotychczas dostarczany gaz LNG na ten rynek i przekierować go do Europy (*European Gas...* 2015: 10–14).

Jak wspomniano wyżej, rola i znaczenie rosyjskiego gazu dla europejskiego rynku i obowiązującego na nim mechanizmu cenotwórczego jest zależna od tak wielu czynników, że obecnie trudno w sposób jednoznaczny prognozować docelowy model obowiązujący w przyszłości w Europie. Starania Komisji Europejskiej (tworzenie przepisów prawa) czy działania państw europejskich (budowa infrastruktury) mogą okazać się niewystarczające w obliczu światowych trendów na rynkach gazu. Nie ulega jednak wątpliwości, że działania Rosji (Gazpromu) będą miały znaczący wpływ na mechanizmy obowiązujące na europejskim rynku gazu, a zwłaszcza na cenę i mechanizm jej ustalania.

## Podsumowanie

W ostatnich kilkunastu miesiącach następują istotne zmiany nie tylko na regionalnych rynkach gazu ziemnego, ale na wszystkich międzynarodowych rynkach surowców. Rynek gazu jest specyficzny, ponieważ istnieją na nim, ukształtowane geograficznie, trzy odrębne rynki regionalne. Jednak pewne czynniki sprzyjają nie tylko integracji rynków, ale prowadzą do radykalnych zmian na poszczególnych rynkach regional-

nych. Przedmiotem zainteresowania autora niniejszego artykułu były zmiany w mechanizmach cenotwórczych na rynku europejskim oraz przedstawienie roli tworzących się hubów gazowych. Trudno jednoznacznie przesądzić dalsze kierunki ewolucji europejskich mechanizmów cenotwórczych, jednak zauważyć można wyraźne sygnały świadczące o większej roli transakcji bieżących w hubach gazowych, z powolnym odchodzeniem od mechanizmu cenotwórczego opartego na indeksowaniu ceny gazu do ceny ropy naftowej.

O wiele łatwiej jest wyróżnić czynniki, które będą wpływać na ewolucję europejskiego rynku gazu i reguł na nim obowiązujących (w tym mechanizmu cenotwórczego). Po pierwsze, są to wahania cen ropy naftowej, do których indeksowana jest cena gazu. Nadal zdecydowana większość kontraktów na kontynencie europejskim ma mechanizm cenotwórczy wiążący cenę gazu z ceną ropy, jednak w hubach gazowych taka relacja nie występuje. Jednak w miarę pojawiania się większych ilości gazu LNG europejscy odbiorcy będą zapewne rezygnować z długoterminowych kontraktów opartych na cenie ropy naftowej. Po drugie, chodzi o popyt na LNG w państwach Azji. Rosnące moce wytwórcze LNG (Stany Zjednoczone, Australia) spowodują powstanie nadwyżek podaży gazu na rynku międzynarodowym. Wpływ rynku azjatyckiego na rynek europejski jest istotny, ponieważ większy popyt w państwach Azji spowoduje, że do Europy będzie docierać mniej gazu LNG, a więc presja na odejście od mechanizmu kształtowania się ceny opartego na ropie będzie mniejsza (mniejsza podaż gazu w transakcjach *spot*). Czynnikiem trzeci związany jest z rynkiem europejskim i dotyczy niepewności co do przyszłego popytu na gaz w państwach europejskich. Popyt ten zależy od wielu innych czynników: kondycji gospodarki, zobowiązań związanych z polityką klimatyczną, rozwoju odnawialnych źródeł energii, przyszłości wydobycia węgla i postępu w zakresie energetyki atomowej. Czynnikiem czwarty związany jest z rozwojem sektora LNG i dotyczy zarówno rozbudowy infrastruktury eksportowej w Australii, Malezji, Stanach Zjednoczonych czy Indonezji, jak i inwestycji w terminale regazyfikacyjne w Europie. Zdobywanie przez LNG coraz większych udziałów na rynku gazu związane będzie z szybszym odchodzeniem od kontraktów długoterminowych i klasycznych mechanizmów cenotwórczych (opartych na ropie). Czynnikiem ostatni związany jest z polityką Rosji i działaniami podejmowanymi przez Gazprom. Podstawowe kwestie w tym zakresie związane są z ilością gazu dostarczanego do państw europejskich, formułą cenową oraz projektami infrastrukturalnymi. Natomiast mniejsze znaczenie dla rynku europejskiego będą miały inwestycje w infrastrukturę LNG na rosyjskim Dalekim Wschodzie.

## Bibliografia

- A framework for understanding European gas hub pricing*, 2013, "Timera Energy", 4 November 2013, online: <http://www.timera-energy.com/a-framework-for-understanding-european-gas-hub-pricing/> (28.05.2016).
- Abrell J., Weight H. 2016, *Investments in a Combined Energy Network Model: Substitution between Natural Gas and Electricity?*, "Working Paper", 16/2016, March 2016, ETH Zurich.
- BP Review of World Energy, 2015, June 2015.
- Bradshaw M., Bridge G., Bouzarovski S., Watson J., Dutton J. 2014, *The UK's Global Gas Challenge – Research Report*, London, November 2014.
- European Gas Target Model Review and Update, 2015, ACER, January 2015.
- Gas Storage Facilities*, 2016, May 2016.
- Global LNG. Will new demand and new supply mean new pricing?* 2013, Ernst&Young.
- Gronholt-Pedersen J. 2016, *First U.S. shale gas exports imminent as tanker docks at Sabine Pass*, Reuters, 22 February 2016.
- Henderson J., Stern J. 2014, *The Potential Impact on Asia Gas Markets of Russia's Eastern Gas Strategy*, Oxford Energy Comment, February 2014.
- Loskot-Strachota A. 2016, *Great expectations: LNG on the European gas market*, OSW Commentary, 13 kwietnia 2016.
- Melling A. 2010, *Gas pricing and its future. Europe as battleground*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Petrovich B. 2013, *European gas hubs: how strong is price correlation?*, NG 79, The Oxford Institute for Energy Studies.
- Ponce M., Krone V. 2014, *LNG Pricing Differences across the Atlantic, a Comparison between the United States and Europe*, online: [www.usaee.org/usaee2014/.../LNG\\_price\\_difference\\_final.pdf](http://www.usaee.org/usaee2014/.../LNG_price_difference_final.pdf) (5.06.2016).
- Quarterly report on european gas market, 2015, Vol. 8, Iss. 3, DG Energy.
- Rogers H., Stokes D. 2015, *Russia's strategic response to an oversupplied gas market*, "Timera Energy", 22 November 2015, online: <http://www.timera-energy.com/russias-strategic-response-to-an-oversupplied-gas-market/> (1.06.2016).
- Rogers H., Stokes D., Spinks O. 2015, *Russia's strategic response to an oversupplied gas market*, "Timera Energy", 23 November 2015, online: <http://www.timera-energy.com/russias-strategic-response-to-an-oversupplied-gas-market/> (28.05.2016).
- Security of gas supply regulation 2016*, 16 February 2016, online: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-308\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-308_en.htm) (28.05.2016).
- Sikora M. 2016, *Bezpieczeństwo kosztuje*, „Biznes Alert”, 29 kwietnia 2016.
- Stokes D., Spinks O. 2016, *European gas hub dynamics in 2016*, "Timera Energy", 16 February 2016, online: <http://www.timera-energy.com/european-hub-dynamics-in-gas-glut-ii/> (1.06.2016).
- The role of gas storage in internal market and in ensuring security of supply*, 2014, DG Energy.
- Webber C. 2014, *The evolution of the gas industry in the UK*, International Gas Union.
- World LNG Report*, 2014, Edition 2014, International Gas Union.

**Dominik Brodacki\***

## **WSPÓŁPRACA GAZOWA FEDERACJI ROSYJSKIEJ Z RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ**

### **GAS PARTNERSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH THE REPUBLIC OF POLAND**

#### Abstract

The article constitutes an analysis of the gas relationship between the Russian Federation and the Republic of Poland in terms of the current geopolitical and economic determinants affecting the nature of the bilateral cooperation in the scope of energy policy. The paper shows the existence of a dependence, as well as the characteristics of the natural gas sector and energy policy of the Russian Federation in relation to Poland and also answers the question about the reason for such actions as are taken. The aim of the work is also the analysis of the natural gas sector of the Republic of Poland and internal conditions in Poland, which influence the foreign policy of Russia in the export of natural gas.

**Key words:** energy policy, natural gas, the gas sector, the Russian Federation, the Republic of Poland

#### Wstęp

Polityka energetyczna Federacji Rosyjskiej wobec jej partnerów europejskich stanowi bardzo ciekawy aspekt polityki międzynarodowej. Kwestie energetyczne, ze szczególnym uwzględnieniem gazu ziemnego, stanowią istotny element prowadzenia polityki zagranicznej państwa. Jednakże politykę Rosji względem jej partnerów cechuje duża różnorodność. W ostatnich latach zagadnienia energetyczne w Europie nabrały szczególnego znaczenia. Zmniejszające się własne zasoby surowcowe przy jednoczesnym wzroście zapotrzebowania na gaz, jak również wciąż duże uzależnienie w tym aspekcie od Rosji, skutkują zmniejszeniem poziomu bezpieczeństwa energetycznego całego kontynentu.

---

\* Instytut Europeistyki na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Krakowskie Przedmieście 3, 00-927 Warszawa, ekspert Instytutu Polityki Energetycznej im. Ignacego Łukasiewicza, e-mail: dbrodacki@instytutpe.pl

Celem niniejszej pracy jest analiza sektora gazu ziemnego Federacji Rosyjskiej oraz determinantów jej polityki energetycznej w zakresie handlu gazem ziemnym, a także udowodnienie hipotezy, że o charakterze wzajemnych relacji Polski z Rosją decydują w dużej mierze czynniki o charakterze nieenergetycznym, w tym sytuacja wewnętrzna w Polsce. Praca odpowiada także na pytania o to, jak kształtują się sektory energetyczne obu państw, oraz jaką rolę w budowaniu partnerstwa odgrywa czynnik historyczny, geopolityczny i pozycja Polski w Unii Europejskiej. Osiągnięciu celu pracy służy zastosowanie w niej metody analizy decyzyjnej.

Struktura niniejszej pracy odpowiada wymogom stawianym przez złożoność i szeroki zakres zagadnienia. W związku z powyższym punktem wyjścia do rozważań będzie analiza sektora gazu ziemnego oraz celów polityki energetycznej Federacji Rosyjskiej, a następnie wewnętrznych uwarunkowań Polski. Zagadnienia poruszone w pracy cieszą się dużą popularnością w literaturze i środkach masowego przekazu, głównie ze względu na ich znaczenie dla bezpieczeństwa poszczególnych państw. Jednakże ich charakter, szczególnie dynamika, a także zmienność stosunków międzynarodowych powoduje, że informacje te szybko tracą walor aktualności. Tym samym nie jest uprawnione twierdzenie, że ów temat został wyczerpany poprzez dotychczasowe badania.

## **Sektor gazu ziemnego Federacji Rosyjskiej**

Gaz ziemny jest surowcem mineralnym wydobywanym ze złóż zlokalizowanych w skorupie ziemskiej, mieszaniną lotnych węglowodorów, przeważnie metanu, lecz także dwutlenku węgla i siarkowodorów. Gaz ziemny to nie tylko związek chemiczny. Jest on również bardzo skutecznym instrumentem prowadzenia polityki zagranicznej i od ponad 50 lat stale zwiększa swoje znaczenie geopolityczne. Relacje Federacji Rosyjskiej z Rzeczpospolitą Polską, które stanowią zakres przedmiotowy niniejszej pracy, są najbardziej wyrazistym przykładem wykorzystania „błękitnego paliwa” do prowadzenia dialogu z partnerami międzynarodowymi.

Istotą geopolitycznych aspiracji Federacji Rosyjskiej jest dążenie do odzyskania w świecie możliwie najsilniejszej pozycji, która opierać się ma w szczególności na politycznym wykorzystaniu surowców naturalnych. Powyższa koncepcja energetycznego supermocarstwa została stworzona u progu XXI w. i zakłada odzyskanie wpływów politycznych w drodze uzależniania innych aktorów międzynarodowych od swoich zasobów (Ćwiek-Karpowicz 2011: 13).



Tym, co stanowi istotną cechę rosyjskiego sektora gazu ziemnego, jest daleko posunięta, historyczna wręcz centralizacja państwa i gospodarki. Obecne władze dostrzegły już dawno, że gaz ziemny (podobnie jak i inne surowce) może stanowić narzędzie dialogu z partnerami zagranicznymi.

Zwrócić należy także uwagę na istnienie swojego rodzaju siatki powiązań biznesowo-politycznych między właścicielami tychże przedsiębiorstw a najważniejszymi politykami. Te powiązania z jednej strony mają charakter instytucjonalny, a z drugiej bardzo nieformalny. Szereg decyzji zapada w niejasny, nietransparentny sposób. Niekiedy nawet właściciele prywatnych firm zmuszeni są do podejmowania działań niekoniecznie na swoją korzyść, a często wręcz niekorzystnych, jeżeli tylko mogą one być zgodne z interesem politycznym ogółu, czyli państwa. Powyższe odnosi się nie tylko do nacisków na przedsiębiorstwa rosyjskie, lecz także zagraniczne (Yegorov, Wirl 2008: 301–302). Przykładami takich sytuacji jest chociażby wywieranie skutecznej w efekcie presji na Schell, aby zbył on na rzecz Gazpromu znaczną część swoich udziałów w projekcie Sachalin-2, czy też sprawa Jukosu<sup>1</sup>.

Na terytorium Federacji Rosyjskiej znajdują się największe na świecie udokumentowane złoża gazu ziemnego. Według różnych źródeł jego zasoby oscylują w granicach 30% ogółu złóż na świecie, co przekładać by się miało na 47,5 bln m<sup>3</sup> surowca (Kłaczyński 2010: 35). Trzeba w tym miejscu poczynić wyraźne zastrzeżenie, że powyższe dane mogą znacząco różnić się od rzeczywistego stanu posiadania, głównie z tego względu, że zakrojone na szeroką skalę poszukiwania nowych złóż surowca zupełnie niedawno się rozpoczęły (przykładem są złoża zlokalizowane w Arktyce, których poszukiwania były dotychczas niemożliwe głównie ze względu na ograniczenia technologiczne).

Największe złoża znajdują się na terenach Syberii Zachodniej – obejmują one około 480 mld m<sup>3</sup> gazu, jednakże zasoby te szybko się kurczą. Złoża rosyjskie są wyeksploatowane niemal w całości (w szczególności na Syberii Zachodniej i w Jamalsko-Nienieckim Autonomicznym Okręgu). Powyższy stan rzeczy powoduje, że Rosja zmuszona jest

---

<sup>1</sup> Sprawa Jukosu – cykl wydarzeń związanych z przejściem przez rosyjski aparat państwowy akcji największego w Rosji koncernu naftowego Jukos, który następnie został doprowadzony do bankructwa. Ich przyczyną były z jednej strony szerokie wpływy polityczne akcjonariuszy, w tym jawne angażowanie się w proces wyborczy w 2003 r. Michaiła Chodorkowskiego (głównego właściciela Jukosu), a z drugiej chęć do realizacji niezależnych od państwa inwestycji, jak na przykład ropociągów do Chin i Murmańska. Tym samym rola i pozycja państwa w sektorze naftowym uległaby znacznemu osłabieniu. Przypadek ten jest dobitną egzemplifikacją głębokich przeobrażeń w sektorze energii w Rosji w XXI w., sprowadzających się w istocie do jęgo upaństwowienia.

do prowadzenia poszukiwań nowych złóż, co wiąże się z dużymi wydatkami na prace geologiczne, sięgającymi nawet miliardów dolarów rocznie. Stąd też bardzo mocno krytykowane przez różne środowiska ekologiczne były swego czasu inwestycje prowadzone w Arktyce.

Charakteryzując rosyjski sektor gazu ziemnego, nie można pominąć jego aspektu instytucjonalnego. Przede wszystkim należy wspomnieć o najistotniejszym graczu na owym scentralizowanym rynku gazowym, czyli o Gazpromie. Ten największy na świecie koncern wydobywający „błękitne paliwo” dysponuje aż 75% ogółu rosyjskich zasobów. Skutkuje to tym faktem, że przedsiębiorstwo to ma wielki wpływ na politykę energetyczną Rosji, ale także Rosja ma olbrzymi wpływ na działania podejmowane przez Gazprom. Wyraża się to między innymi w tym, że około 20% wpływów do budżetu państwa rokrocznie pochodzi od podatków płaconych przez Gazprom, a około 8% rosyjskiego PKB stanowi dochód wypracowany przez koncern (Kłaczyński 2010: 36). Nie może być wobec powyższego mowy o odseparowaniu Gazpromu od polityki państwa. Obecnie, mimo częściowej prywatyzacji, większościowy pakiet udziałów w Gazpromie wciąż posiada rząd Federacji Rosyjskiej. Tym samym Gazprom stał się podstawowym narzędziem prowadzenia polityki zagranicznej analizowanego państwa<sup>2</sup>.

Można postawić tezę, że Gazprom jest „dzieckiem” rosyjskich decydentów, bo został stworzony i jest wykorzystywany do realizacji politycznych interesów Rosji. Aby było to możliwe i skuteczne, władze zapewniają koncernowi preferencyjne warunki funkcjonowania także w innych działaniach na terenie Rosji. Ich wymiernym efektem jest chociażby przyjęcie w 2006 r. przez Zgromadzenie Federalne Federacji Rosyjskiej ustawy o eksporcie gazu. Stanowi ona, że jedynie Gazprom ma prawo eksportu surowca za granicę oraz jego przesyłu na terenie Rosji (Kłaczyński 2010: 36).

Celem Rosji jest odzyskanie pozycji supermocarstwa światowego, a ma to zostać osiągnięte poprzez wykorzystanie surowców naturalnych, w szczególności gazu ziemnego. Cel ten został nawet oficjalnie zarysowany w *Strategii energetycznej Federacji Rosyjskiej do 2020 r.* Znajduje

---

<sup>2</sup> Powstanie Gazpromu ściśle wiąże się z dezintegracją Związku Radzieckiego. W 1989 r. Wiktor Czernomyrdin, ówczesny minister przemysłu gazowego ZSRR, przekształcił kierowany przez siebie resort w spółkę, która przyjęła nazwę Gazprom (skrót od „przemysł gazowy”). Jednakże datą przełomową dla tego przedsiębiorstwa jest rok 1999. To właśnie wtedy władzę w Rosji objął Władimir Putin (początkowo jako premier, a następnie jako prezydent) i niemal od razu przystąpił do umacniania państwowej kontroli nad gigantem. Przykładowo na mocy jego decyzji skład rady dyrektorów Gazpromu został poszerzony o przedstawiciela skarbu państwa. Żadna decyzja od tej pory nie mogła więc zostać podjęta bez wiedzy rządu, a w praktyce Władimira Putina.

się tam między innymi zapis, że rozwój przemysłu gazowego ma prowadzić do zabezpieczenia politycznych interesów Rosji w Europie oraz w państwach ościennych, nie wyłączając Azji i regionu Oceanu Spokojnego. Narzędziem realizacji tego planu jest właśnie Gazprom. Co więcej, koncern ma dążyć do przejęcia kontroli nad całością pochodzących ze wschodu dostaw surowca do Europy.

Od początku XXI w. można mówić o swojego rodzaju kryzysie sektora wydobywczego w omawianym państwie. Taki stan rzeczy był bezpośrednią konsekwencją powolnego wyeksploatowania starych złóż w Karelii, Miedwieże i Nowym Urengojkoje. Miało to, podobnie jak przemiany polityczne i trudności gospodarcze Rosji, wpływ na politykę Gazpromu. W praktyce znacząco spadły inwestycje. Nie poczyniono wystarczająco dużych nakładów na poszukiwania i wydobywanie gazu z innych złóż, np. na półwyspie Jamał. To z kolei było wynikiem fatalnej sytuacji finansowej koncernu. Oprócz potężnych zaległości podatkowych wobec rosyjskiego skarbu państwa Gazprom u progu nowego tysiąclecia zadłużony był (głównie w europejskich bankach) na około 9,5 mld dolarów. Kredyty zaciągane były często pod zastaw potencjalnych dostaw surowca do tych państw. A tych mogło nie być, gdyż znacząco spadało wówczas wydobywanie, zapotrzebowanie na gaz zaś rosło. Dlatego państwa zachodnie i instytucje finansowe, takie jak Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy, nie tylko odmawiały Gazpromowi udzielenia kolejnych pożyczek, ale też wywierały polityczną presję ukierunkowaną na przeprowadzenie reform sektora energetycznego u swojego partnera.

Można wyróżnić przynajmniej trzy przyczyny tak poważnych problemów koncernu. Przede wszystkim były to permanentnie spadające ceny jego akcji. Z pieniędzy pochodzących z ich sprzedaży miała być finansowana działalność i zależne przedsiębiorstwa. Te jednak zysków nie przynosiły. Po drugie, Gazprom stał się swojego rodzaju ofiarą polityki Rosji, która utrzymywała kurs na niskie ceny dostarczania „błękitnego paliwa” do krajowych odbiorców. Wreszcie wskazać należy trzecią przyczynę, mianowicie zbyt dużą zależność polityki budżetowej Federacji Rosyjskiej od kondycji sektora energetycznego. Zła sytuacja całego państwa była wynikiem słabej kondycji sektora (praktycznie zmonopolizowanego przez Gazprom) i na odwrót (Fisher 2001–2002: 85–86).

Obok Gazpromu największymi producentami gazu ziemnego w Rosji są Novatek, Lukoil oraz Rosneft. Oprócz nich działają oczywiście także inne petrochemiczne przedsiębiorstwa, które z perspektywy polskiej można ocenić jako olbrzymie firmy. Są to przykładowo powiązane z branżą gazowniczą: TNK-BP, Baszneft czy Transneft. Różna jest ich struktura właścicielska, o pełnej niezależności od państwa nie może być

jednak mowy. Jest to konsekwencja polityki Rosji zakładającej oparcie budżetu państwa i jego działań w dużej mierze na wykorzystaniu surowców energetycznych. Trudno więc w takich okolicznościach, by rząd Federacji Rosyjskiej pozwolił na utratę kontroli nad podmiotami sektora energetycznego, które rocznie obracają kwotami na poziomie kilkudziesięciu miliardów dolarów. Warte zauważenia i podkreślenia jest to, że w ostatnim ćwierćwieczu dokonała się swoista zamiana ról we wzajemnych relacjach polityki i biznesu. O ile w latach 90. ub.w. oligarchowie z prywatnego sektora paliwowego mieli szerokie kontakty polityczne, byli więc podmiotami kształtującymi te relacje w skali państwa, o tyle Władimir Putin sprawił, że obecnie to polityka oddziałuje na biznes. Wielkie firmy zobowiązane są niekiedy do finansowego wspierania działań rządu, np. polityki socjalnej, w zamian za możliwość rozwijania swoich przedsiębiorstw. Jest to jedna z najbardziej charakterystycznych cech rosyjskiego sektora energetycznego (Mienkiszak 2014).

Rosyjski sektor gazu ziemnego jest wkomponowany w politykę całego państwa. Oznacza to, że pewne jej cechy do niego przenikają. Taką szczególną, immanentną cechą jest ekspansywność. Dokonuje się ona w dwóch wymiarach: zewnętrznym i wewnętrznym. Ten pierwszy polega przede wszystkim na omówionym wyżej stopniowym uzależnianiu swoich partnerów od siebie. Rosja wychodzi bowiem z założenia, że brak niezależności energetycznej jest etapem w budowaniu swojej strefy wpływów politycznych. „Błękitne paliwo” jest jednym z instrumentów prowadzenia polityki zagranicznej.

Formą zagranicznej ekspansji jest przejmowanie kontroli nad spółkami działającymi w państwach partnerskich oraz nad infrastrukturą energetyczną. Strategia ta polega na sukcesywnym skupowaniu udziałów przez rosyjski koncern, tak by mieć kontrolę nad prowadzoną przez nie polityką. Przykładem jest firma niemiecka Wingas, w której od 2007 r. nieco ponad 50% udziałów posiada właśnie Gazprom. Co ciekawe, takie rozszerzanie wpływów nie dotyczy tylko sektora gazowego czy energetycznego w ogóle. Gazprom posiada pakiety większościowe w spółkach działających w segmentach finansowym czy medialnym. W chwili obecnej takich przedsiębiorstw jest w Europie kilkadziesiąt (Paszyc 2011: 20).

Główne kierunki ekspansji w dotychczasowej polityce pokrywały się z istniejącą oraz budowaną w latach 90. XX w. infrastrukturą energetyczną, która skierowana była ze wschodu na zachód. W związku z tym szczególnego znaczenia nabrała polityka w stosunku do byłych państw bloku wschodniego (WNP) oraz Europy Zachodniej. W sektorze energetycznym kierunki te były zatem spójne z ideą „Karty Energetycznej”. Założeniem budowanego partnerstwa miał być udział rzeczowy i finansowy państw zachodnioeuropejskich w złoża surowców na terenie Rosji

i byłych republik radzieckich, a także w budowę infrastruktury przesyłowej, którą gaz z tych źródeł miał być następnie do nich dostarczany. Co więcej, szczególne znaczenie w tym aspekcie mają młode państwa Azji Środkowej i Regionu Kaspijskiego. Stanowią one swoiste „zaplecze surowcowe” (Paszyc 2011: 23). Bez wspomnianych zasobów Gazprom miałby olbrzymie trudności z wywiązaniem się ze swoich międzynarodowych zobowiązań. Geopolitycznym celem Rosji jest jednak zapobieżenie samodzielnemu transportowi gazu przez te państwa do Europy.

Jako grupę państw o szczególnym znaczeniu należy potraktować tzw. państwa tranzytowe. Funkcje takie sprawują przede wszystkim Polska, Białoruś, Ukraina, Słowacja, Czechy, Bułgaria oraz Rumunia. Głównym kierunkiem dotychczasowego zainteresowania Gazpromu jest zatem Europa. Jednakże geopolitycznym celem Federacji Rosyjskiej jest zmniejszenie powyższej zależności, co następuje stopniowo poprzez wykorzystywanie istniejącej i planowanie wybudowania nowej infrastruktury przesyłowej omijającej te państwa. Przykładem jest istniejący gazociąg Nord Stream i będący jego lądowym przedłużeniem OPAL, który poprowadzony jest wzdłuż Odry przez terytorium Niemiec w kierunku Czech. Rosja dąży do uzyskania zgody na zwiększenie wykorzystania jego przepustowości, co ma stanowić etap przygotowań do budowy Nord Stream II. W konsekwencji nastąpić ma w przyszłości wygaszenie gazociągu Jamalskiego i sprowadzenie roli wyżej wymienionych państw jedynie do odbiorców rosyjskiego surowca. W związku z powyższym współpraca z tym partnerem napotyka znaczne trudności, szczególnie w kontekście obecnej rewizjonistycznej polityki Rosji i nałożonych na nią sankcji. Oprócz tego współpraca została nieco zahamowana wskutek kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się w ostatnich latach pierwszej dekady XXI w.

Z kolei ekspansja ukierunkowana do wewnątrz polega na umacnianiu swojego monopolu na rynku krajowym. Jest to o tyle łatwe, że Gazprom korzysta ze wsparcia rządowego. Dzięki temu możliwa jest kontrola przez koncern całej sieci przesyłowej na terenie Federacji Rosyjskiej. Każde z przedsiębiorstw pragnące uzyskać dostęp do gazociągów zmuszone jest wykupić ten dostęp od Gazpromu. Tego typu wpływ stanowią znaczącą część aktywów giganta<sup>3</sup>.

Rosja, jako państwo mające największe udokumentowane złoża gazu ziemnego na świecie i będące jego największym producentem oraz eksporterem, jest praktycznie uzależniona od surowcowej wymiany handlowej z innymi państwami. To zdecydowanie odróżnia Rosję od innych państw.

---

<sup>3</sup> Warto dodać, że koncern odrzucił propozycje ratyfikacji „Karty Energetycznej” i „Protokołu Tranzytowego”. Regulacje tam zawarte pozwoliłyby na nieskrepowany dostęp do rosyjskiej infrastruktury gazowej wszystkim tym, którzy byłiby tym zainteresowani (przede wszystkim podmiotom zagranicznym).

Reasumując, opisany ze szczególnym uwzględnieniem gazu ziemnego rosyjski sektor energetyczny jest bardzo specyficzny i nie ma podobnego w skali świata. Charakterystyczny jest jednakże problem braku odpowiednio dużych środków finansowych potrzebnych na jego modernizację. Stare złoża przestają się już nadawać do eksploatacji (ze względów finansowych i technologicznych lub też po prostu się wyczerpują). Potrzebne są zatem pieniądze na rozpoczęcie wydobywania z nowych miejsc, jednakże musi to być poprzedzone kosztownymi badaniami. Zdaniem specjalistów realne są zatem obawy o wystąpienie poważnych trudności w zaspokajaniu zobowiązań eksportowych (Kłaczynski 2010: 47).

### **Współpraca gazowa Federacji Rosyjskiej z Rzeczpospolitą Polską**

Unia Europejska, jako największy na świecie importer ropy naftowej i gazu ziemnego, a także ze względu na swoje położenie geograficzne i geopolityczne musi szczególną wagę przywiązywać do bezpieczeństwa energetycznego. Jest to specyficzna kategoria w Unii, ponieważ bezpieczeństwo energetyczne ma swój szczególny, bo rosyjski, wymiar. Państwa europejskie są odbiorcami około 60% rosyjskiego eksportu. Jednakże wolumen ten jest znacząco różny w odniesieniu do tzw. starej i nowej UE. Zależność państw Europy Środkowo-Wschodniej od rosyjskiego gazu jest wciąż bardzo znaczna i wynosi często ponad 50%. Przykładowo Węgry importują z Rosji 65% swojego ogólnego zapotrzebowania, Czechy 78%, ale Słowacja już 100%. W przypadku Polski skala uzależnienia nadal jest wysoka i wynosi około trzeciej części ogólnej konsumpcji. Wielkości te w najbliższych latach będą się zmniejszać wskutek realizacji planów dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego, np. poprzez budowę tzw. korytarza norweskiego. Z kolei w odniesieniu do państw będących członkami UE przed 2004 r. zależność od rosyjskiego gazu jest zdecydowanie mniejsza, co wynika z urzeczywistnionego rozproszenia źródeł, kierunków i sposobów dostarczania gazu ziemnego. I tak Rosja posiada zaledwie około 15% udziału w dostawach „błękitnego paliwa” do Francji oraz 25% do Włoch. Z kolei zależność Niemiec wynosi obecnie około 40%. Państwa te pozyskują surowiec z różnych kierunków i różnymi sposobami, dlatego udział rosyjskiego gazu w jego ogólnej konsumpcji w Europie Zachodniej jest zdecydowanie mniejszy (Silverman 2014).

Stosunki energetyczne w zakresie handlu surowcami energetycznymi są dobitną egzemplifikacją złożoności wzajemnych relacji Polski i Rosji. Co więcej, kwestia gazu ziemnego, szczególnie po 1989 r., stanowiła zarówno bardzo istotny aspekt obustronnej współpracy, jak i determinantę naszej polityki wschodniej.

Do cech charakterystycznych polskiego sektora energetycznego należy zaliczyć niedostateczną infrastrukturę przesyłową, brak dywersyfikacji źródeł oraz powolnie przeprowadzaną liberalizację rynku (dokonywaną głównie w wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej), co powodowało występowanie barier, które utrudniały inwestowanie w branżę gazowniczą. Obowiązujące przez wiele lat przepisy prawne skutkowały niekiedy brakiem zadowalającego stopnia rozwoju omawianego sektora. Brak było też długofalowych planów rozwoju sektora energetycznego, niedoprecyzowane były cele i założenia. Potencjalni inwestorzy nie traktowali więc Polski jako przyjaznego dla siebie środowiska biznesowego. Co więcej, tym, co stanowiło i stanowi immanentną cechę polskiego sektora gazowego, jest jego bardzo silne połączenie z polityką zagraniczną, szczególnie w wymiarze wschodnim, co w praktyce oznacza jego cykliczną zmienność (Zawisza 2011: 9).

Opisane wyżej problemy i wyzwania polskiego sektora gazu ziemnego przystają do okoliczności sukcesywnego wzrostu zużycia „błękitnego paliwa” w Polsce. Od 1989 r. zużycie to zwiększyło się z 9 mld m<sup>3</sup> do obecnych 15–16 mld m<sup>3</sup> w skali roku. Podobne tendencje zauważalne są w wydobywaniu krajowego surowca (z 3,4 mld m<sup>3</sup> do około 4,4 mld m<sup>3</sup>). Tym, co charakteryzuje Polskę, jest wciąż jednak ograniczone wykorzystanie gazu. Jest to konsekwencja oparcia polskiej gospodarki w przeważającej mierze na węglu (Zawisza 2011: 28).

Analizując polski sektor gazu ziemnego, należy wspomnieć o tym, co go determinuje, czyli przede wszystkim o imporcie surowca z zagranicy. Mimo licznych prób rządów po 1989 r. nie udało się w pełni zdywersyfikować źródeł dostaw gazu. Oznacza to, że w praktyce Polska jest w tym aspekcie uzależniona od Rosji. Nie jest jednak tak, że w przypadku tymczasowego wstrzymania dostaw Polska zostanie zupełnie bez surowca. Część naszego zapotrzebowania zaspokajamy z krajowego wydobywania. W trakcie roku w Polsce wydobywanych jest na powierzchnię ze złóż konwencjonalnych od 4 do 4,5 mld m<sup>3</sup> „błękitnego paliwa”, a więc niespełna jedna trzecia naszego zapotrzebowania<sup>4</sup>. Pozostałą ilość surowca (67–71%) musimy importować, co oczywiście, głównie z Rosji.

---

<sup>4</sup> Nie jest na chwilę obecną możliwe pełne udokumentowanie wszystkich polskich zasobów gazu ziemnego. Nieistniejące już Ministerstwo Skarbu Państwa, opierając się na analizie Polskiego Instytutu Geologicznego, szacowało, że w złożach konwencjonalnych może znajdować się nawet 1,7 bln m<sup>3</sup> surowca.

Kierunek ten historycznie zdeterminowany był wspomnianymi warunkami technologicznymi. Możliwość dostarczenia surowca drogą morską (w postaci skroplonej – LNG) przy wykorzystaniu terminalu regazyfikacyjnego w Świnoujściu zmienia znacząco te wartości.

Tak ukształtowany polski sektor gazu ziemnego stał się obszarem szczególnego rodzaju działań prowadzonych przez Federację Rosyjską po 1989 r. Sprowadzały się one do takiego ukształtowania wzajemnych relacji, by z jednej strony, w możliwie największym stopniu uzależnić Polskę od Rosji, a z drugiej, by Polska była państwem mogącym zapewnić relatywnie bezpieczny tranzyt gazu ziemnego ze wschodu do partnerów zachodnioeuropejskich. Taka polityka, prowadzona przez Rosję z dużą konsekwencją do dzisiaj, skutkuje w Polsce brakiem poczucia bezpieczeństwa energetycznego. Jednakże występowanie wzajemnych relacji obu państw jest geopolityczną koniecznością wynikającą z przesłanek gospodarczych, geograficznych i technologicznych.

Największy wolumen gazu ziemnego Polska otrzymuje w ramach długoterminowego porozumienia Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. (PGNiG) z przedsiębiorstwem Gazprom Export (spółka zależna od Gazpromu, która jest odpowiedzialna za eksport surowca). Jest to tzw. kontrakt jamalski. Umowa podpisana została 25 września 1996 r. i obowiązuje do końca 2022 r. Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. jest największą spółką zajmującą się w Polsce zarówno poszukiwaniem, jak i wydobywaniem, importem, magazynowaniem czy handlem gazem ziemnym (także ropą naftową). Działalność przedsiębiorstwa jest prowadzona również w takich państwach, jak Rosja, Belgia, Pakistan, Białoruś, Ukraina. Spółka inwestuje również w złoża paliw w Norwegii i Libii.

Szczególną cechą kontraktu jamalskiego, determinującą jednocześnie wolumen wydobywanego przez PGNiG surowca, jest z jednej strony powiązanie cen gazu ze światowymi cenami ropy naftowej, a z drugiej zawarta w kontrakcie jamalskim formuła *take-or-pay*. W szczególności ta ostatnia klauzula negatywnie wpływa na prowadzoną przez polskiego monopolistę politykę sprzedażową i gazową w ogóle, gdyż jej stosowanie obliuguje PGNiG do zapłaty za 85% zakontraktowanej wielkości gazu niezależnie od ilości faktycznie odebranej. W związku z tym w praktyce uniemożliwia to zmniejszenie ilości surowca importowanego z Rosji, co pozbawia ekonomicznego uzasadnienia zwiększenie wydobycia krajowego czy zakontraktowanie u innego dostawcy (Piszczatowska 2014).

Pomimo lat członkostwa w Unii Europejskiej polski sektor gazu wciąż charakteryzuje się dużym stopniem zmonopolizowania, gdyż zde-



cydowaną pozycję dominującą ma właśnie PGNiG (około 98% udziałów w rynku). Zawdzięcza to faktowi posiadania 19 spółek zależnych, prowadzących wszystkie możliwe rodzaje działalności gazowniczej. W ten sposób możliwa jest kontrola rynku i utrzymanie stanu posiadania. PGNiG w zakresie prowadzonej przez siebie działalności zmuszone jest korzystać z sieci przesyłowej, tak by móc dostarczać surowiec do swoich odbiorców. W kontekście przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących niedyskryminowania osób trzecich w dostępie do infrastruktury przedsiębiorstwo to nie jest właścicielem rurociągów. Zarządza i operuje nimi spółka GAZ-SYSTEM S.A. To ona jest odpowiedzialna za utrzymanie sieci oraz transport paliw na obszarze całego państwa do odbiorców końcowych. Na chwilę obecną Polska dysponuje około 9,7 tys. km gazociągów, co stawia nas w czołówce w Unii Europejskiej.

Elementem, bez którego infrastruktura przesyłowa nie mogłaby skutecznie realizować swoich zadań, są magazyny gazu, w których surowiec ten jest przechowywany. Również w tym aspekcie liderem rynku jest spółka PGNiG, która posiada na chwilę obecną 8 podziemnych magazynów o łącznej pojemności czynnej przekraczającej 3 mld m<sup>3</sup> „błękitnego paliwa”. Instalacje te znajdują się w Mogilnie, Wierzchowicach, Husowie, Strachocinie, Swarzowie, Brzeźnicy, Kosakowie, Bonikowie oraz Daszewie<sup>5</sup>. Dzięki nim możliwe jest chociażby składowanie surowca na wypadek przerwy w dostawach, co w świetle dynamicznie zmieniającej się sytuacji geopolitycznej i wciąż znacznego uzależnienia naszego państwa od dostaw z kierunku wschodniego jest wyrazem starań o zapewnienie sobie bezpieczeństwa energetycznego.

Analizując wymianę handlową i geopolityczny aspekt partnerstwa gazowego na linii Polska – Rosja, należy zwrócić uwagę na wyjątkowość owych relacji. Po pierwsze, dla obu państw polityka surowcowa wpisuje się w szerszy kontekst ogólnej polityki zagranicznej, mającej nam zapewnić bezpieczeństwo energetyczne, a co za tym idzie, bezpieczeństwo państwa. Dla Polski po 1989 r. podstawowym wyzwaniem stało się zapewnienie ciągłości dostaw. Rosji zawsze zależało i zależy na utrzymaniu strefy wpływów i stabilności budżetowej.

Na powyższych, bardzo ogólnych założeniach bazowały wzajemne relacje obu partnerów po 1989 r. W okresie dezintegracji ZSRR dla Rosji stało się jasne, że zaistniała pilna konieczność określenia na nowo polityki zagranicznej – przede wszystkim w stosunku do byłych państw satelickich i w szczególności wobec państw tranzytowych dla dostaw gazu

---

<sup>5</sup> Warto dodać, że do 2021 r. ma się zakończyć budowa magazynu gazu wysokometanowego w Kosakowie.

ziemnego na zachód i południe Europy. Na tej podstawie w okresie tym wykształciła się tzw. doktryna Falina-Kwiecińskiego<sup>6</sup>. Została ona przygotowana na przełomie lat 80. i 90. XX w. w Wydziale Zagranicznym KC KPZR i odnosiła się do dawnych satelitów. Jej twórcy wychodzili z założenia, że skoro w obliczu zmian nie jest możliwe dalsze polityczne wpływanie na sojuszników, należy wykorzystać w relacjach z nimi surowce energetyczne i uczynić z nich główny instrument prowadzenia polityki zagranicznej. Innymi słowy, wojsko zostało zastąpione gazem ziemnym i ropą naftową<sup>7</sup>.

Mając na uwadze powyższe założenia i dokonaną charakterystykę polskiego sektora gazu ziemnego, należy podjąć rozważania nad determinantami określonej polityki Federacji Rosyjskiej wobec naszego państwa.

Podstawową rolę we wzajemnych relacjach odgrywa czynnik historyczny. Polska zawsze czerpała gaz ze wschodu, gdyż to tam znajdowały się złoża. Kiedy „błękitne paliwo” zaczęło odgrywać znaczącą rolę w gospodarce państwa, Polska była już politycznie i ekonomicznie uzależniona od Związku Radzieckiego. Stąd też budowana w tamtym czasie infrastruktura przesyłowa łączyła Polskę jedynie ze wschodem. Co więcej słabo były rozwinięte możliwości technologiczne, co utrudniało planowanie transportu surowca drogą morską. Gaz w stanie lotnym można byłoby wówczas przetransportować praktycznie jedynie za pomocą gazociągów o długości niekiedy tysięcy kilometrów. To stawiało Polskę automatycznie w pozycji państwa tranzytowego. Historycznie też wymiana gazem jest relatywnie słabo zglobalizowana. Z przyczyn logistycznych importerzy najczęściej kupują surowiec ze złóż położonych najbliżej nich, tak by jak najmniejsze nakłady ponieść na transport. W przypadku Polski jest to Rosja. Ponadto, budowa infrastruktury przesyłowej wymaga podpisania umów o charakterze wieloletnim, tak by przedsięwzięcie miało walor rentowności. W obliczu sojuszniczych relacji polsko-rosyjskich przed 1989 r. i wspomnianych ograniczeń technologicznych oraz logistycznych kierunek wschodni był w praktyce jedyną realną możliwością.

Kolejną płaszczyzną, na której należy rozpatrywać relacje polsko-rosyjskie, jest aspekt czysto energetyczny. Tak jak zaznaczono wyżej, obecnie Polska potrzebuje około 16 mld m<sup>3</sup> gazu. Dużą część tego wo-

---

<sup>6</sup> Walentin Falin – dyplomata, w omawianym okresie deputowany do Rady Najwyższej ZSRR oraz przewodniczący Wydziału Zagranicznego KC KPZR. Julij Kwieciński – ówczesny wiceminister spraw zagranicznych ZSRR.

<sup>7</sup> Praktycznego efektu jej zastosowania Polska doświadczyła w 1992 r., kiedy to zostały wstrzymane dostawy gazu ze wschodu.

lumenu zmuszeni jesteśmy importować. Prowadzone plany inwestycyjne w zakresie modernizacji sieci przesyłowej są więc egzemplifikacją dywersyfikacyjnych dążeń Polski. Podobnym przykładem jest terminal regazyfikacyjny w Świnoujściu. Dzięki tej instalacji jesteśmy w stanie odbierać surowiec praktycznie z każdego miejsca na świecie, a więc już niekoniecznie z Rosji. Jednakże w poprzednich latach takich możliwości nie mieliśmy, co nasi wschodni sąsiedzi wykorzystywali przez wiele lat w swojej polityce zagranicznej. Działania były podejmowane w zgodzie ze wspomnianą wyżej doktryną Falina-Kwiecińskiego. Decydenci w Gazpromie oraz władze państwa doskonale zdawali sobie sprawę z faktu, że nie mamy innej możliwości pozyskania gazu. Warto przypomnieć, że w świetle prognoz ekonomicznych zużycie surowca w Polsce będzie w następnych latach sukcesywnie rosnąć. Oznacza to, że będziemy potrzebowali większych ilości zakontraktowanej ilości gazu ziemnego.

Inną przyczyną realizowanej przez Rosję polityki w stosunku do Polski jest stosunkowo powoli rozwijający się światowy rynek gazu, co powoduje, że w Europie Środkowej wciąż cena surowca najczęściej nie zależy od jego wartości rynkowej (jak na przykład ropy naftowej), a od pozycji negocjacyjnej kontrahentów. Rosja w stosunku do Polski zawsze stawiała twarde warunki negocjacyjne, a niekorzystny dla nas kompromis uzyskiwany był niejako z konieczności. Przede wszystkim z tych powodów dostawca mógł narzucać Polsce zawyżone ceny paliwa.

Co równie warte podkreślenia, Polska nie należała nigdy do wiodących państw Unii Europejskiej. Nasza pozycja polityczna i gospodarcza nie była tym samym porównywalna z Niemcami czy Francją. Inną determinantą polityki rosyjskiej jest to, że polskie przedsiębiorstwa (niekoniecznie energetyczne) często są niewielkimi firmami w porównaniu z koncernami państw zachodnioeuropejskich. Nie jesteśmy więc w stanie konkurować z nimi na rynku wschodnim. Tym samym polsko-rosyjska współzależność gospodarcza jest na relatywnie niskim poziomie.

Reasumując, obustronnych relacji nie można określić jako równoprawnych. Federacja Rosyjska zawsze występowała w nich w charakterze podmiotu silniejszego, a co za tym idzie, dominującego. Czynniki kształtującymi taki stan rzeczy były historyczne powiązania między państwami oraz leżące po stronie Polski kwestie o charakterze wewnętrznym. Do tych ostatnich zaliczyć należy niewystarczającą infrastrukturę energetyczną, a także niestabilność polityczną po 1989 r., w tym częste zmiany priorytetów polityki zagranicznej, niestabilne oraz słabej jakości regulacje prawne, niewspieranie krajowych producentów w zakresie działalności eksportowej oraz rozwoju potencjału,

czy też nieefektywną gospodarkę. Polska jako członek UE od 2004 r. również stopniowo buduje swoją pozycję w tej organizacji. Przez lata była ona jednak stosunkowo słaba, przez co nie byliśmy w stanie występować w charakterze rzecznika interesów naszego regionu, a tym bardziej Rosji. Odrębną determinantą jest to, że Polska znajduje się w obszarze geograficznym i geopolitycznym, który jest obiektem strategicznego celu Federacji Rosyjskiej, jakim jest utrzymanie Europy Środkowej i Wschodniej jako swojej strefy wyłącznych wpływów politycznych i gospodarczych.

### **Podsumowanie**

Powyższa analiza wykazała, że politykę energetyczną Federacji Rosyjskiej w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej cechuje silne skorelowanie jej z celami polityki zagranicznej, do których należy w szczególności zaliczyć utrzymanie wpływów gospodarczych, a co za tym idzie, także politycznych. Ponadto podejmowane działania w analizowanym okresie zdeterminowane były czynnikami historycznymi. Wzajemne relacje były wynikiem uwarunkowań politycznych i sytuacji geopolitycznej przed 1989 r. Wiązały się z tym również ograniczenia technologiczne transportu gazu ziemnego, co było między innymi powodem zacieśnienia współpracy Rosji z Europą Środkową.

Polski sektor energetyczny po 1989 r. rozwijał się bardzo powoli. Z jednej strony nie udawało się zdywersyfikować źródeł dostaw, a z drugiej funkcjonujące otoczenie prawne, poprzez niedoskonałość regulacji oraz jej zmienność, hamowało rozwój przedsiębiorstw czy zmianę bilansu energetycznego. Rozwijająca się w niezadowolającym tempie polska gospodarka również wpływała na wzajemne relacje, ponieważ wymiana handlowa, szczególnie w zakresie eksportu z Polski dóbr luksusowych, była na tyle niska, że trudno mówić o uzależnieniu gospodarek państw. Odmienną kwestią, będącą również czynnikiem o charakterze wewnętrznym, był brak konsekwencji w polskiej polityce zagranicznej oraz zmienność jej orientacji i celów.

Do czynników zewnętrznych należy to, iż współcześnie na decyzje podejmowane przez Federację Rosyjską wpływa brak silnej pozycji Polski w Unii Europejskiej oraz brak poczucia wspólnoty interesów obu państw. Przez to Polska nie aspiruje do roli rzecznika interesów Rosji na forum UE, co mogłoby implikować w stosunku do naszego państwa prowadzenie polityki ukierunkowanej na budowę obustronnej współpracy, a nie dominacji.

Potwierdzona została więc postawiona hipoteza, że o charakterze wzajemnych relacji Polski z Rosją decydują w dużej mierze czynniki o charakterze nieenergetycznym, w szczególności cele w polityce zagranicznej. Gaz ziemny jest więc zaledwie instrumentem do utrzymania stanu zależności oraz osiągnięcia innych celów politycznych, gdyż od tego zależy w dużym stopniu sytuacja wewnętrzna i geopolityczna Federacji Rosyjskiej.

### Bibliografia

- Ćwiek-Karpowicz J. 2011, *Polityka energetyczna Rosji. Szanse i wyzwania dla Polski i Unii Europejskiej*, Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- Fisher E. 2001–2002, *Organizacja sektora gazowego Rosji i jego prywatyzacja*, „Polityka Gospodarcza” nr 5–6, Warszawa.
- Kłaczyński R. 2010, *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego: rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Kraków.
- Mienkiszak M., *Geopolityka energetyczna Rosji*, <http://cse.ibnigr.pl/geopolityka-energetyczna-rosji/> (6.02.2017).
- Paszyc E. 2011, *Sektor gazowy: ekspansja Gazpromu na regionalnym rynku*, OSW, Warszawa.
- Piszczatowska J., *Czy PGNiG ma szansę z Gazpromem*, <http://wysokienapiecie.pl/gaz-ziemny/517-jakie-sa-szanse-pgnig-w-rozmowach-z-gazpromem> (6.02.2017).
- Silverman D. 2014, *US EIA Data on Russian Natural Gas and Oil*, <http://sites.uci.edu/energyobserver/2014/03/08/us-eia-data-on-russian-natural-gas-and-oil/> (6.02.2017).
- Yegorov Y., Wirl F. 2008, *Energy relations between Russia and EU with emphasis on natural gas*, OPEC Energy Review, December.
- Zawisza A. 2011, *Gaz dla Polski. Zarys historii sektora gazu ziemnego w ostatnich dwóch dekadach w Polsce*, Warszawa.

**Michał Paszkowski\***

**POLSKIE PROJEKTY NA RZECZ WZMOCNIENIA  
BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO  
W EUROPIE W MYŚLI POLITYCZNEJ  
PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI  
ORAZ PLATFORMY OBYWATELSKIEJ**

**POLISH PROJECTS TO ENHANCE ENERGY SECURITY IN EUROPE  
IN THE POLITICAL THOUGHT OF THE LAW AND JUSTICE  
AND THE CIVIC PLATFORM PARTIES**

Abstract

The article presents the concepts proposed in 2006 and in 2014 by the Polish political parties to enhance energy security in Europe (the idea of the European Energy Security Treaty and Energy Union) and determines the role of these proposals for the energy security of the member states of the European Union. Formulated by Polish political parties (Law and Justice, Civic Platform), the concepts for energy cooperation between the EU resulted from the comparable importance of energy in modern international relations. Politicians from both political parties were aware of the dependence of many countries of the European Union on energy supplies from the Russian Federation and the nature of the foreign policy pursued by Russia. Consequently, they indicated the need for close political cooperation, both with the importers and exporters of energy resources. In terms of political science analysis of this issue it is important from both the theoretical and practical point of view, as it relates to the determination of the essence of understanding by policy makers of changes taking place in Europe, as well as the distinction between the measures and actions taken to ensure energy security in the EU. The concepts proposed by the two political party's resulted from the need to pursue an active foreign and energy policy. Nevertheless, clear assessment of the concept of Law and Justice and Civic Platform is difficult to determine.

**Key words:** political thought, energy security, European Energy Security Treaty, Energy Union, Law and Justice, Civic Platform

**Uwagi wstępne**

Ważnym komponentem myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości (PiS) oraz Platformy Obywatelskiej (PO) w zakresie bezpieczeństwa pań-

---

\* Absolwent Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, pl. Litewski 3, 20-001 Lublin, e-mail: [michal.paszkowski@interia.pl](mailto:michal.paszkowski@interia.pl)

stwa była chęć stworzenia warunków sprzyjających bezpieczeństwu energetycznemu Polski. Oba ugrupowania w sposób odmienny postrzegały charakter oraz zakres współpracy energetycznej w Europie, a także rolę Federacji Rosyjskiej w dostawach surowców o znaczeniu strategicznym do Polski. Niemniej, zarówno PiS, jak i PO miały świadomość uzależnienia Polski od importu ropy naftowej i gazu ziemnego. Tego typu uwarunkowania w zasadniczy sposób wpłynęły na zaproponowane projekty w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Europie.

Impulsami, które zadecydowały o sformułowaniu koncepcji energetycznych przez Prawo i Sprawiedliwość oraz Platformę Obywatelską w latach 2005–2015, była aktywność międzynarodowa Federacji Rosyjskiej, którą obie partie oceniały negatywnie. Dla polityków PiS źródłem rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego, który wystąpił na przełomie 2005/2006 r., była agresywna polityka Rosji oraz wykorzystanie przez to państwo surowców energetycznych do celów politycznych. Natomiast dla polityków PO wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej, w wyniku której Rosja w 2014 r. dokonała aneksji Półwyspu Krymskiego, był podstawą do rewizji polityki zagranicznej rządu PO-PSL. Niewątpliwie były to decydujące czynniki, które stały się asumptem do podjęcia przez PiS oraz PO inicjatyw politycznych na arenie międzynarodowej z zakresu energetyki.

Celem artykułu była analiza zaproponowanych w latach 2005–2015 przez Prawo i Sprawiedliwość oraz Platformę Obywatelską koncepcji na rzecz bezpieczeństwa energetycznego w Europie (idea Europejskiego Traktatu Bezpieczeństwa Energetycznego – ETBE oraz Unii Energetycznej) oraz określenie znaczenia tych propozycji dla bezpieczeństwa energetycznego państw Unii Europejskiej. Zasadniczym założeniem było twierdzenie, iż sformułowane inicjatywy polityczne miały przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa Polski oraz państw UE na podstawie ścisłej współpracy zarówno z państwami importerami, jak i eksporterami surowców energetycznych<sup>1</sup>.

## Uwarunkowania problemu

Zaproponowane przez polskie ugrupowania polityczne w 2006 oraz w 2014 r. koncepcje dotyczące bezpieczeństwa energetycznego w Europie były uwarunkowane percepcją środowiska międzynarodowego, w tym przede wszystkim oceną prowadzonej przez Federację Rosyjską polityki

<sup>1</sup> Analiza projektów politycznych służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa stanowi zagadnienie będące przedmiotem badań nad myślą polityczną partii politycznych (Paszkowski 2015: 99–109).

zagranicznej<sup>2</sup>. Sformułowana przez Prawo i Sprawiedliwość idea Europejskiego Traktatu Bezpieczeństwa Energetycznego (ETBE), a następnie zaproponowana przez Platformę Obywatelską koncepcja Unii Energetycznej były efektem działań podejmowanych przez Rosję w Europie Środkowo-Wschodniej (konflikt gazowy rosyjsko-ukraiński, wojna rosyjsko-ukraińska). Niewątpliwie były to istotne czynniki, które wpłynęły na dynamizację polityki zagranicznej Polski, przy czym zarówno PiS, jak i PO w sposób odmienny oceniały politykę Rosji.

Analiza polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej prowadziła polityków Prawa i Sprawiedliwości do wniosku, że państwo to wykorzystywało surowce energetyczne do realizacji własnych celów politycznych (Paruch, Rydel 2011: 206; Sanecka-Tyczyńska 2011: 242; Stasiak 14.01.2009; Kowal 3.01.2009). Tego typu pogląd powodował, że w ocenie ugrupowania należało otoczyć szczególną opieką sektory energetyczne stanowiące podstawowe gałęzie gospodarki decydujące jednocześnie o bezpieczeństwie państwa. Uzależnienie Polski od dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej wymuszało prowadzenie aktywnej polityki zagranicznej (Lewandowski 2013: 253–268). Politycy PiS w pragmatyczny sposób oceniali politykę zagraniczną Rosji i uważali, że miała ona charakter ekspansjonistyczny (Paruch, Rydel 2011: 193–204). Instrumentem ofensywnej polityki wykorzystywanej przez władze w Moskwie do realizacji celów w polityce zagranicznej były surowce energetyczne. Jednym z elementów prowadzonej polityki energetycznej Rosji był Gazociąg Północny, który w opinii polityków PiS miał kontekst polityczny, a nie ekonomiczny (Morosz, Jezierska 31.10. – 1.11.2006: 2; Maszewski 31.10. – 1.11.2006: 1, 7)<sup>3</sup>. Stąd też podejmowane przez rząd działania zapobiegawcze służące zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Zaproponowana w 2006 r. koncepcja ETBE wynikała ze sceptycznej oceny roli Unii Europejskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Politycy tej partii uważali, że UE nie była w stanie pełnić decydującej roli w zagwarantowaniu bezpieczeństwa Polski. W konsekwencji prezentowali nieufne stanowisko wobec „wykształcenia się euro-

---

<sup>2</sup> W dokumencie *Strategia energetyczna Rosji do 2020 r.* podkreślono znaczenie surowców energetycznych w polityce zagranicznej Rosji oraz wskazano na zasadność ich wykorzystania do realizacji celów politycznych. Na temat strategii zob. *Energy Strategy...* 2003; Kłaczyński 2010: 24–33.

<sup>3</sup> Oficjalne popisanie umowy o budowie Gazociągu Północnego nastąpiło 8.09.2005 r. w obecności Władimira Putina, prezydenta Federacji Rosyjskiej, oraz Gerharda Schrödera, kanclerza Republiki Federalnej Niemiec. Umowa została podpisana przez OAO Gazprom (51%), Wintershall Holding GmbH (24,5%) i E.ON SE (24,5%) (Maszewski 9.09.2005: 1; BM 1.12.2005: 1, 6).



pejskiej polityki energetycznej” (Wypowiedź A. Fotygi z 10.05.2007). Powściągliwe podejście do organizacji miało co najmniej jedną przyczynę w obszarze energetyki – sprzeczność interesów poszczególnych państw członkowskich. Różnica w podejściu do kwestii energetycznych najpełniej uwidoczniła się w stanowisku PiS wobec budowy Gazociągu Północnego. Niezależnie od formułowanych poglądów ugrupowanie łączyło z członkostwem Polski w Unii Europejskiej dwa kluczowe zadania służące zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa. Po pierwsze – uzyskanie wsparcia finansowego na realizację kluczowych projektów dywersyfikacyjnych (m.in. terminalu regazyfikacyjnego w porcie morskim Szczecin-Świnoujście, rurociągu Brody-Adamowo). W ocenie polityków PiS niezbędnym elementem polityki energetycznej był rozwój infrastruktury energetycznej, a uzyskanie wsparcia ze środków finansowych Unii Europejskiej odgrywało w tym względzie ważną rolę. Po drugie – pomoc ze strony UE przeciwko ekspansywnej polityce Rosji. Uzależnienie Polski od importu surowców energetycznych oraz aktywność spółek rosyjskich na rynkach surowcowych skłoniły polityków Prawa i Sprawiedliwości do prowadzenia aktywnej kooperacji energetycznej polsko-amerykańskiej. W efekcie politycy tej partii opowiadali się za potrzebą ścisłej współpracy europejskiej i transatlantyckiej w zakresie spraw energetycznych. Formułowane poglądy wynikały z ogólnego przeświadczenia, że Stany Zjednoczone Ameryki były gwarantem bezpieczeństwa w Europie (Kaczyński 9.02.2006). Dodatkowo politycy PiS uważali, że UE powinna wypracować jednolite stanowisko w zakresie współpracy z poszczególnymi eksporterami surowców energetycznych na świecie. Podejmowane przez gabinety Kazimierza Marcinkiewicza oraz Jarosława Kaczyńskiego działania miały na celu umiędzynarodowienie polskich zastrzeżeń wobec polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Anna Fotyga, minister spraw zagranicznych w rządzie J. Kaczyńskiego, wskazywała, że „działania Rosji wobec jakiegokolwiek, nawet tak małego jak Estonia państwa członkowskiego Unii, stają się priorytetem całej Unii” (Wypowiedź A. Fotygi z 10.05.2007).

Jednocześnie PiS opowiadało się za dalszym rozszerzeniem Unii Europejskiej, m.in. o Ukrainę i Turcję. Takie poglądy wynikały ze znaczenia tych państw dla bezpieczeństwa energetycznego UE, ponieważ pełniły rolę państw tranzytowych w transporcie ropy naftowej i gazu ziemnego z regionu Morza Kaspijskiego oraz Bliskiego Wschodu do Europy (Kulesza 7.07.2006: 1, 7; Wypowiedź P. Naimskiego z 26.01.2006). Zainteresowanie polityków PiS współpracą z Turcją było konsekwencją próby wyparcia wpływów rosyjskich z tego obszaru. W efekcie politycy Prawa i Sprawiedliwości zaliczyli Turcję do państw, które miały przystąpić do ETBE.

W nieco odmienny sposób politykę rosyjską oceniali politycy Platformy Obywatelskiej. Istniejąca infrastruktura energetyczna oraz będąca – w pewnym sensie – tego efektem struktura dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego warunkowały podejście polityków PO do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski. Jednym z elementów polityki energetycznej koalicji rządowej PO-PSL w latach 2007–2014 była ścisła kooperacja energetyczna z Rosją (Wypowiedź R. Tyszkiewicza z 13.02.2009)<sup>4</sup>. Podejście ugrupowania do współpracy polsko-rosyjskiej w kwestiach energetycznych było oparte przede wszystkim na rachunku ekonomicznym, a w mniejszym zakresie kalkulacjach politycznych. Jak dowodził Radosław Sikorski, minister spraw zagranicznych w rządzie Donalda Tuska, „Rosja jest ważna dla Europy, bo posiada gaz, a my z kolei mamy pieniądze, zatem potrzebujemy siebie nawzajem” (Sikorski 31.10. – 1.11. 2009: 1, 8–9). Wśród polityków PO dominowało przekonanie, że czynnikiem warunkującym import kluczowych surowców energetycznych była ich cena, a nie źródło dostaw. Niemniej wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej oraz aneksja Półwyspu Krymskiego wpłynęły na rewizję podejścia ugrupowania do współpracy z Rosją.

Analiza świadectw i śladów myśli politycznej pozwala stwierdzić, iż w centrum koncepcji politycznych Platformy Obywatelskiej w zakresie polityki zagranicznej oraz polityki energetycznej kluczowe miejsce odgrywała współpraca z państwami Unii Europejskiej<sup>5</sup>. W ocenie PO zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego było nierozdzielnie związane z bezpieczeństwem Europy (Wypowiedź M. Krzakały z 8.04.2010). Tego typu pogląd formułował Donald Tusk, premier RP w latach 2007–2014, który twierdził, że „brak bezpieczeństwa energetycznego Polski oznacza [...] brak bezpieczeństwa energetycznego Europy. Dlatego także tę sprawę powinniśmy umiejętnie starać się czynić sprawą do rozstrzygnięcia przez naszych partnerów w Unii Europejskiej” (Wypowiedź D. Tuska z 21.01.2005). W tym kontekście członkowie partii postulowali większą solidarność energetyczną na forum UE (Wypowiedź A. Halickiego z 8.04.2010). Jak dowodził Krzysztof Lisek, poseł PO, „zrealizo-

---

<sup>4</sup> Jednym z przejawów współpracy polsko-rosyjskiej był udział Siergieja Ławrowa, ministra spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej, w dorocznej naradzie organizowanej przez ministerstwo spraw zagranicznych Polski z polskimi ambasadorami z całego świata (Falkowski 2.09.2010: 7). Jednym z elementów współpracy polsko-rosyjskiej było złagodzenie za rządów gabinetu D. Tuska stanowiska Polski wobec przystąpienia Rosji do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (Notatka dla Prezesa Rady Ministrów... 24.10.2007).

<sup>5</sup> Jan Maria Rokita, poseł PO, podkreślał zagrożenie dla Polski ze strony Rosji. W jego ocenie członkostwo w Unii Europejskiej zwiększało bezpieczeństwo Polski (Rokita 2004: 232).

wanie hasła solidarności europejskiej, solidarności energetycznej postulowanej przez Polskę w Unii jest [...] palącą koniecznością” (Wypowiedź K. Liska z 13.02.2009). Analiza myśli politycznej wskazuje, że PO upatrywała w Unii Europejskiej forum kształtowania polityki energetycznej Polski.

Reasumując, należy stwierdzić, że Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska odmienne oceniały politykę Rosji oraz możliwości Unii Europejskiej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Oczywiście prezentowane podejścia były formułowane w nieco innych uwarunkowaniach międzynarodowych. Niemniej można wyrazić stwierdzenie, że wśród obu ugrupowań dominowało przekonanie o potrzebie dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw strategicznych surowców, przy czym drogi realizacji tego postulatu były odmienne.

### **Europejski Traktat Bezpieczeństwa Energetycznego**

Duże uzależnienie krajowej gospodarki od importu gazu ziemnego powodowało, że wstrzymanie dostaw negatywnie oddziaływało na sytuację ekonomiczną i energetyczną Polski. Politycy PiS dostrzegali zagrożenie wynikające z braku zróżnicowanej struktury importu surowców energetycznych. Uważali, że zmieniające się uwarunkowania międzynarodowe wymuszały potrzebę instytucjonalizacji kwestii bezpieczeństwa energetycznego i dlatego też zaproponowali utworzenie organizacji międzynarodowej regulującej te zagadnienia (Marcinkiewicz 10.02.2006: A9; *Europe's Energy Musketeers...*; *W Davos o energii...*; *Naimski o polskiej propozycji...*; Kowalski 26.01.2006: 4; Paszkowski 2013: 87–100)<sup>6</sup>, koncentrującej się w dużej mierze na sektorze gazu ziemnego z uwagi na charakter tej dziedziny przemysłu.

Dokonana ocena środowiska międzynarodowego skutkowałą postulatem utworzenia wielostronnej struktury współpracy – Europejskiego Traktatu Bezpieczeństwa Energetycznego (Jesień 2006: 97–100), w skład której miały wejść niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego (Popielewicz 17.02.2006: 1, 5). W pro-

---

<sup>6</sup> Po raz pierwszy przygotowany pod auspicjami Lecha Kaczyńskiego, prezydenta RP, projekt Europejskiego Traktatu Bezpieczeństwa Energetycznego (ETBE) został zaprezentowany przez Kazimierza Marcinkiewicza, premiera RP, w styczniu 2006 r. w trakcie 36 Światowego Forum Gospodarczego w Davos. Następnie w dniu 27.02.2006 r. projekt został rozesłany do 32 premierów państw członkowskich Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Założenia koncepcji ETBE zostały również zaprezentowane przez K. Marcinkiewicza w dniu 10.02.2006 r. w dzienniku „Rzeczpospolita” oraz w angielskiej wersji językowej w czasopiśmie „Financial Times”.

jekcie przewidywano: 1) aktywizację pomocy w sytuacji wystąpienia zagrożenia o charakterze zewnętrznym, 2) rozwój współpracy na zasadzie solidarności, 3) budowę infrastruktury pomiędzy sygnatariuszami traktatu (*Naimski o polskiej propozycji...*; Błaszczak, Łakoma 27.01.2006: B1). W szczegółowych propozycjach i rozwiązaniach w projekcie odwoływano się do rozstrzygnięć przewidzianych w art. 5 *Traktatu waszyngtońskiego*. Inicjatywa PiS była efektem kryzysu gazowego pomiędzy Rosją a Ukrainą na przełomie 2005/2006 r. Dodatkowo, podjęte działania wynikały z przekonania o instytucjonalnej słabości Unii Europejskiej, jako struktury niezdolnej do rozwiązania problemów o charakterze energetycznym w Europie (Woźniak 7.05.2007: B8). Piotr Naimski, sekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki w latach 2005–2007, twierdził, że „Unia Europejska nie ma polityki energetycznej”, wobec czego „nie jest w stanie stworzyć kluczowego mechanizmu solidarnej współpracy w razie wypadków losowych” (*Notatka ze spotkania...* 8.03.2006; Popławski 17.03.2006: 1–2).

Według projektu PiS powołana organizacja miała opierać się na czterech założeniach. Po pierwsze – solidarności państw sygnatariuszy. Argumentowano, że najważniejszym elementem decydującym o charakterze organizacji, a jednocześnie wpływającym na funkcjonowanie tego typu struktury powinna być „zasada solidarności energetycznej”, rozumianej jako konieczność wsparcia państwa zagrożonego przerwami w dostawach ropy naftowej, gazu ziemnego lub energii elektrycznej. Piotr Naimski twierdził, że „w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego jednego z sygnatariuszy wszyscy pozostali przyjdą zagrożonemu partnerowi z pomocą” (Naimski 4–5.03.2006: 31).

Po drugie – otwartości organizacji (*Notatka informacyjna...* 9.03.2006). Przewidywano, że każde państwo członkowskie Unii Europejskiej lub Sojuszu Północnoatlantyckiego, które uznałoby za zasadne uregulowanie na forum międzynarodowym kwestii bezpieczeństwa energetycznego, mogło stać się stroną ETBE. Analiza źródeł wskazuje, że w pierwszej kolejności przewidywano uczestnictwo w projekcie państw członkowskich Unii Europejskiej. Skierowanie inicjatywy do państw Sojuszu Północnoatlantyckiego uzasadniano przede wszystkim potrzebą rozwoju współpracy z Norwegią, kluczowym producentem gazu ziemnego i ropy naftowej w Europie, oraz Turcją – ważnym państwem tranzytowym surowców energetycznych (*Notatka ze spotkania...* 8.03.2006).

Po trzecie – jedności w podejmowaniu decyzji. Zakładano, że tylko wprowadzenie takiej reguły głosowania zapewni pełną implementację przyjętych do realizacji zobowiązań. P. Naimski argumento-

wał, że dopiero „podjęte w ten sposób decyzje nadają całemu porozumieniu siłę” (Naimski 4–5.03.2006: 31).

Po czwarte – funkcjonowaniu na zasadach *non profit*. Proponowano, aby organizacja była finansowana ze składek członkowskich. Uzyskane w ten sposób środki finansowe miały być przeznaczone na rozbudowę infrastruktury energetycznej państw sygnatariuszy, w tym realizację projektów inwestycyjnych o charakterze niekomercyjnym (np. *sleeping pipelines*)<sup>7</sup>. Zgodnie z przyjętą propozycją organizacja nie mogła ograniczać suwerenności sygnatariuszy, w tym decydować o źródłach oraz trasach dostaw surowców energetycznych do państw członkowskich (Naimski o polskiej propozycji...; Popławski 17.03.2006: 1–2). W tej materii państwa miały decydować samodzielnie.

Pod względem technicznym ETBE stwarzał „system pomocy w sytuacjach ewentualnego zagrożenia”, który miał się opierać na trzech założeniach: 1) dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych, 2) tworzeniu rezerw strategicznych surowców, 3) wzroście wymiany energetycznej między państwami sygnatariuszami (Kowalski 24.03.2006: 1, 9; Naimski: *Zainteresowanie inicjatywą...*).

Dla koncepcji ETBE rząd Kazimierza Marcinkiewicza usiłował zapewnić poparcie wielu państw. W tym celu przeprowadzono konsultacje i rozmowy dyplomatyczne z przedstawicielami m.in. Wielkiej Brytanii, Irlandii, Republiki Federalnej Niemiec, Hiszpanii oraz Szwecji. Ostatecznie rządowi K. Marcinkiewicza nie udało się powołać wielostronnej struktury, która opierałaby się na postanowieniach ETBE. Można przypuszczać, że złożyły się na to trzy przyczyny. Pierwsza – w projekcie nie przewidywano współpracy z Federacją Rosyjską. Nieuwzględnienie w tym przedsięwzięciu kluczowego eksportera surowców energetycznych do Europy spowodowało, że projekt ETBE był traktowany przez niektóre państwa jako inicjatywa o charakterze antyrosyjskim. Mimo iż P. Naimski twierdził, że „nikt nie chce tworzyć z Rosji wroga”, to jednak dodawał, że „w Polsce nie godzimy się na kontynuowanie jednostronnej zależności od rosyjskich dostaw” (Naimski: *Zainteresowanie inicjatywą...*). Wielu polityków zachodnioeuropejskich podkreślało wagę stosunków pomiędzy Unią Europejską a Rosją w kwestiach energetycznych, co w konsekwencji przełożyło się na ich stosunek wobec idei ETBE (Naimski: *energetyczne NATO...*). Druga – koncepcja PiS zbiegła się w czasie z zainicjowaną na forum Unii Europejskiej debatą w zakresie polityki energetycznej. P. Naimski wielokrotnie podkreślał, że projekt ETBE nie miał na celu „wyręczać Komisji Europejskiej w działaniach na

---

<sup>7</sup> *Sleeping pipelines* – uśpione połączenia, używane, gdy następuje kryzys energetyczny na danym obszarze. (Notatka informacyjna... 8.03.2006).

rzecz poprawy bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej”, lecz stanowić „uzupełnienie” funkcjonujących w Europie rozwiązań (*Notatka informacyjna...* 8.03.2006; AFP, DPA, Reuters, p.r., a.ła. 15.03.2006: B3). Trzecia – część państw uznała, że funkcjonujące mechanizmy mogły skutecznie przeciwdziałać efektom kryzysów energetycznych (np. Międzynarodowa Agencja Energetyczna).

Podsumowując, należy stwierdzić, że PiS proponowało stworzenie takich mechanizmów, które gwarantowały bezpieczeństwo energetyczne w Europie. Opowiedziano się za aktywnym przeciwdziałaniem przerwom w dostawach surowców energetycznych (ropa naftowa, gaz ziemny) oraz energii elektrycznej. Niewątpliwie decydujący wpływ na podejście PiS do kwestii energetycznych odegrał kryzys rosyjsko-ukraiński z przełomu 2005/2006 r. Wstrzymanie dostaw gazu ziemnego do państw europejskich potwierdziło reprezentowaną wielokrotnie przez polityków ugrupowania tezę o wykorzystywaniu przez Federację Rosyjską „surowców energetycznych” do realizacji celów politycznych (Kowal 22.04.2008; Kowal 4.08.2009; AMJ 10–12.11.2006: 7). Zaproponowana przez PiS koncepcja powołania organizacji międzynarodowej (ETBE) była nową, oryginalną propozycją zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Europie.

## **Unia Energetyczna**

Ekspansywna polityka rosyjska w Europie w 2014 r. doprowadziła do rewizji polityki zagranicznej Platformy Obywatelskiej. Mając świadomość wykorzystywania w przeszłości przez władze w Moskwie surowców energetycznych do realizacji celów politycznych, Polska zaproponowała utworzenie Unii Energetycznej<sup>8</sup>, która docelowo doprowadziłaby do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego państw UE oraz zmniejszenia pozycji firm rosyjskich na europejskim rynku energetycznym, w tym przede wszystkim gazowym.

Wydarzenia na Ukrainie z przełomu 2013/2014 r. (fala manifestacji i protestów – Euromajdan, odsunięcie od władzy prezydenta Wiktora Janukowycza, aneksja przez Rosję Półwyspu Krymskiego) stanowiły asumpt do reorientacji sposobu myślenia i podejścia wielu państw oraz decydentów do polityki rosyjskiej. Tego typu uwarunkowania doprowadziły do zmiany sposobu postrzegania współpracy z Rosją również w aspekcie energetycz-

---

<sup>8</sup> W artykule został przedstawiony oraz przeanalizowany projekt Unii Energetycznej w pierwotnej wersji sformułowanej przez Polskę, a nie przez Komisję Europejską (ostateczna wersja dokumentów poruszających tę kwestię była przedmiotem negocjacji wszystkich państw członkowskich UE).

nym (*Premier: unia energetyczna...*). Rząd koalicyjny PO-PSL, mając świadomość uzależnienia Polski od dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego z Rosji, podjął działania na arenie międzynarodowej na rzecz większej koordynacji polityki energetycznej w Europie. Tego typu cel był podstawą sformułowanego przez Donalda Tuska, prezesa Rady Ministrów w latach 2007–2014, projektu Unii Energetycznej<sup>9</sup>.

Zaproponowana przez D. Tuska koncepcja Unii Energetycznej miała opierać się na sześciu filarach. Po pierwsze – stworzenie mechanizmu umożliwiającego zawieranie wspólnych kontraktów na zakup gazu ziemnego przez całą Unię Europejską, w tym współdziałanie Komisji Europejskiej w negocjacjach gazowych. Tego typu rozwiązanie miało by docelowo doprowadzić do ograniczenia monopolistycznej pozycji rosyjskiej państwowej firmy energetycznej OAO Gazprom w Europie. Co ciekawe, zaproponowane rozwiązania dotyczyłyby jedynie umów zawieranych przez europejskie spółki energetyczne z firmami z Rosji, a nie wszystkich kontraktów gazowych. Niemniej tego typu projekt doprowadziłby do upolitycznienia umów zawieranych z dostawcami rosyjskimi (w większości państw Europy Zachodniej umowom handlowym na dostawę gazu ziemnego nie towarzyszą porozumienia międzyrządowe, jak w przypadku niektórych państw Europy Środkowo-Wschodniej).

Po drugie – realizację podstaw dla europejskiej solidarności energetycznej poprzez rozbudowę infrastruktury energetycznej umożliwiającej swobodną wymianę źródeł energii pomiędzy państwami członkowskimi. W ramach Unii Energetycznej miało nastąpić wzmocnienie współpracy energetycznej pomiędzy członkami UE, tak aby w sytuacji kryzysowej istniała możliwość swobodnego transportu gazu ziemnego w całej Europie.

Po trzecie – inwestycje w infrastrukturę energetyczną, w szczególności dotyczącą gazu ziemnego. W ocenie D. Tuska rozbudowa infrastruktury (magazyny gazu ziemnego, terminale regazyfikacyjne, interkonektory gazowe) (*Każdy z osobna...*) powinna być realizowana przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej. Celem tego typu działań było stworzenie wewnętrznego rynku gazu ziemnego w Europie tak, aby cena surowca w poszczególnych państwach Unii Europejskiej była zbliżona. W efekcie rozbudowy infrastruktury istniała szansa na zwiększenie konkurencyjności rynkowej oraz obniżenie ceny tego surowca w Europie. W opinii D. Tuska projekty służące zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego w państwach w największym stopniu uzależnionych od importu tego medium z Rosji powinny być współfinansowane w 75% przez UE.

---

<sup>9</sup> Projekt Unii Energetycznej został zaprezentowany przez Donalda Tuska, premiera RP, 21.04.2014 r. w dzienniku „Financial Times” (*A united Europe...*).

Po czwarte – pełniejsze wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych, w tym przede wszystkim węgla oraz gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych. W ocenie PO każde państwo powinno samodzielnie decydować o kształcie bilansu energetycznego oraz o tym, w jaki sposób zapewnić bezpieczeństwo energetyczne. Tego typu postulat dotyczył w dużej mierze Polski i wykorzystania polskich złóż węgla kamiennego i brunatnego, bezpośrednio powiązanych z bezpieczeństwem energetycznym (*Tusk: polski węgiel...*). Dodatkowo w opinii D. Tuska wysiłki na rzecz ochrony środowiska naturalnego nie powinny ograniczać działań w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa.

Po piąte – otwarcia na innych dostawców energii spoza Europy, w tym głównie ze Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Australii. Zastosowanie na szeroką skalę transportu gazu ziemnego drogą morską (LNG) stworzyło możliwość realnej współpracy energetycznej z państwami spoza Europy. Dodatkowo w wyniku postępu technologicznego oraz wysokich cen surowców energetycznych na rynkach światowych zapoczątkowano w USA eksploatację na skalę przemysłową ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych. W efekcie istniała możliwość importu surowców energetycznych z tego państwa do Europy, co umożliwiłoby większą rywalizację cenową, w tym zmniejszenie monopolistycznej pozycji spółki OAO Gazprom w Europie Środkowo-Wschodniej.

Po szóste – zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego całej Europy, a nie tylko państwom Unii Europejskiej, m.in. poprzez wzmocnienie Wspólnoty Energetycznej (*Tusk rozmawiał z Barroso...*). W ocenie D. Tuska jedynie współpraca ze wszystkimi państwami europejskimi stanowiła podstawę do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa. Niewątpliwie tego typu postulat wynikał ze znaczenia wielu państw Europy (w tym w dużej mierze państw bałkańskich) niebędących członkami UE, które jednak odgrywały istotną rolę w transporcie surowców energetycznych do państw Unii Europejskiej. Podstawą tej kooperacji miała być Wspólnota Energetyczna.

Najwięcej zastrzeżeń w projekcie Unii Energetycznej wywołał pomysł „wspólnych zakupów gazu ziemnego” (*Tusk: wspólne zakupy...*). W państwach członkowskich Unii Europejskiej (tzw. zachodnich) umowy na dostawy surowców energetycznych były zawierane przez spółki prawa handlowego, bez udziału poszczególnych rządów. Jednocześnie rząd Polski nie przedstawił konkretnych mechanizmów, które pozwoliłyby wprowadzić tego typu rozwiązania w praktyce. Niewątpliwie takie rozwiązanie mogłoby być wprowadzone w przypadku, gdyby spółki energetyczne w Europie miały zawarte umowy na dostawy gazu ziemnego w ramach długoterminowych kontraktów z porównywalnym termi-



nem ich wygaśnięcia. Niemniej tego typu sytuacja byłaby możliwa do realizacji w długim horyzoncie czasowym. Rząd Polski nie wyjaśniał, czy spółki miałyby zrezygnować z zawartych porozumień w przypadku zastosowania takiego rozwiązania wcześniej. Dodatkowo, pewnym mankamentem projektu było zwiększenie wykorzystania krajowych złóż surowców energetycznych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego (w przypadku Polski głównie węgla), w chwili trwających na całym świecie wysiłków na rzecz ochrony środowiska i zmniejszenia emisji szkodliwych substancji do atmosfery. Niemniej w odniesieniu do Polski, uwzględniając rolę i znaczenie węgla w krajowej gospodarce, tego typu postulat (niezrozumiały w wielu państwach) był słuszny.

Uwzględniając sytuację polityczną panującą w Europie w 2014 r., zaproponowana przez rząd w Warszawie idea ściślejszej współpracy oraz zwiększenia koordynacji działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego została zasadniczo pozytywnie odebrana w stolicach państw członkowskich Unii Europejskiej, mimo że niewątpliwie projekt był wymierzony w Rosję i stanowił jedną z form odpowiedzi na politykę zagraniczną tego państwa prowadzoną w Europie Środkowo-Wschodniej (*Tusk: zależność energetyczna...*). W efekcie projekt Unii Energetycznej stał się przedmiotem rozmów i negocjacji na forum Unii Europejskiej. Dalsze procedowanie pomysłów rządu PO-PSL przez Komisję Europejską wynikało z jednej strony z ogólnego przeświadczenia wśród decydentów politycznych w Europie o potrzebie ograniczenia roli i znaczenia firm rosyjskich w Europie, z drugiej zaś strony z dobrej pozycji rządu koalicyjnego w Europie.

Konkludując, należy wskazać, że analiza myśli politycznej Platformy Obywatelskiej upoważnia do stwierdzenia, że zaproponowana przez przewodniczącego tego ugrupowania koncepcja budowy Unii Energetycznej miała na celu stworzenie podstaw do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Europie rozumianego jako ograniczenie oddziaływania firm rosyjskich na państwa UE. Sformułowany projekt był uwarunkowany zmienionym środowiskiem międzynarodowym, a w swoim założeniu był nastawiony na aktywne przeciwdziałanie zagrożeniom dla bezpieczeństwa Europy ze strony Federacji Rosyjskiej.

### Uwagi końcowe

Zaproponowane przez Prawo i Sprawiedliwość oraz Platformę Obywatelską koncepcje w zakresie wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego w Europie wynikały z porównywalnych uwarunkowań, które były związane z zagrożeniami ze strony Rosji w Europie Środkowo-Wschod-

niej. Wydarzenia z przełomu 2005/2006 oraz 2014 r. odegrały zasadniczą rolę w podejściu tych dwóch partii politycznych do zagadnień energetycznych. O ile w swoich ocenach dotyczących wykorzystywania przez władze w Moskwie surowców energetycznych do realizacji celów politycznych podejście PiS nie zmieniło się, o tyle stanowisko w tym względzie PO uległo zasadniczej reorientacji. Niewątpliwie można przypuszczać, że gdyby nie aneksja przez Rosję w 2014 r. Półwyspu Krymskiego, poglądy polityków wobec zagrożeń energetycznych i militarnych nie uległyby przewartościowaniu. W efekcie można stwierdzić, że zaproponowana przez PO koncepcja Unii Energetycznej wynikała z poczucia zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz innych państw Unii Europejskiej.

Analiza śladów myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej wskazuje na odmienne traktowanie współpracy w ramach Unii Europejskiej. Niewątpliwie podejście PiS do UE charakteryzowało się dużą wstrzemięźliwością, które polegało na traktowaniu tej struktury jako instrumentu służącego wzmocnieniu pozycji Polski w środowisku międzynarodowym, a w dalszym zakresie zapewnieniu bezpieczeństwa (kluczową rolę miał odgrywać Sojusz Północnoatlantycki). Odmianą rolę odgrywała współpraca w ramach Unii Europejskiej w koncepcjach politycznych PO. Ugrupowanie to traktowało w sposób priorytetowy możliwość ścisłej współpracy polityczno-gospodarczo-energetycznej pomiędzy jej członkami. Uważano, że jedynie silna UE była w stanie przeciwstawić się pozycji firm rosyjskich w Europie i wzmocnić położenie państw członkowskich w stosunku do Rosji (np. postulat udziału Komisji Europejskiej w negocjacjach w zakresie zakupu gazu ziemnego).

Podjęte przez polskie partie polityczne (PiS, PO) działania na rzecz zwiększenia kooperacji energetycznej w Europie, uwzględniając zróżnicowane uwarunkowania istniejące wówczas w Europie i okres ich formułowania (odmienna sytuacja energetyczna państw europejskich), były negatywnie oceniane przez Federację Rosyjską. Podstawowymi elementami łączącymi obie polskie propozycje była chęć zwiększenia współpracy energetycznej w Europie, zmniejszenia uzależnienia od dostaw surowców energetycznych z Rosji oraz zapewnienia większej solidarności w UE. Zaproponowany przez rząd Kazimierza Marcinkiewicza pomysł powołania ETBE został przedstawiony w okresie silnych animozji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (różnica zdań na temat budowy Gazociągu Północnego) i w efekcie koncepcja PiS nie była przedmiotem ożywionych polemik ze strony rosyjskich decydentów. Dodatkowo projekt nie stanowił podstawy formułowanych wówczas koncepcji energetycznych i nie był zagadnieniem, wokół którego toczyła się dyskusja polityczna (Podolski 2007: 14). Nieco odmiennie

została odebrana w Rosji koncepcja powołania Unii Energetycznej zaproponowanej przez Donalda Tuska, z uwagi na możliwość osłabienia pozycji firm rosyjskich w Europie (zwiększenie konkurencyjności poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków importu surowców). W efekcie politycy rosyjscy podważali sens tej koncepcji (Kardaś 2014: 50). Jednocześnie perspektywa wykorzystania krajowych zasobów surowcowych, przy rosnącym znaczeniu wydobycia gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych powodowała duży niepokój wśród polityków rosyjskich, którzy obawiali się ograniczenia eksportu gazu ziemnego do Europy (*Walka o energetyczne...; Moskwa boi się...*).

Reasumując, należy stwierdzić, że sformułowane przez oba ugrupowania koncepcje wynikały z potrzeby prowadzenia aktywnej polityki zagranicznej i energetycznej. Zaproponowany w 2006 r. przez Prawo i Sprawiedliwość projekt powołania organizacji międzynarodowej odnoszącej się strictly do kwestii energetycznych był oryginalną propozycją zapewnienia bezpieczeństwa w tym zakresie w Europie. Jednoznaczna ocena koncepcji PiS jest trudna, gdyż ostatecznie politykom ugrupowania nie udało się na forum międzynarodowym przeforsować projektu Europejskiego Traktatu Bezpieczeństwa Energetycznego. Sformułowana przez Platformę Obywatelską w 2014 r. idea budowy Unii Energetycznej była jedną z form ściślejszej współpracy państw Unii Europejskiej. Niewątpliwie było to w pewien sposób nowatorskie podejście na rzecz, z jednej strony, optymalnego wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych, z drugiej zaś strony, ograniczenia pozycji rosyjskich firm energetycznych w Europie.

## Bibliografia

- A united Europe can end Russia's energy stranglehold*, Tusk D., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.html#axzz44SbvJjOb> (2.04.2016).
- AFP, DPA, Reuters, p.r., a.ła., 15.03.2006, *Dla Unii ważne jest bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita”, nr 63 (7357).
- AMJ, 10–12.11.2006, *Unia nie widzi zagrożenia*, „Nasz Dziennik”, nr 263 (2673).
- Błaszczak A., Łakoma A., 27.01.2006, *Możliwy gaz z Norwegii*, „Rzeczpospolita”, nr 23 (7317).
- BM, 1.12.2005, *Gazowa spółka Rosji z Niemcami*, „Nasz Dziennik”, nr 280 (2385).
- Energy Strategy of Russia for the Period Through 2020*, Moscow 2003, Archiwum Autora.
- Europe's Energy Musketeers Must Stand Together*, Marcinkiewicz K., <http://www.ft.com/cms/s/1/fec8768c-999c-11d1-a8c3-0000779e2340.html#axzz44SbvJjOb> (10.03.2016).
- Falkowski P., 2.09.2010, *Rosyjski minister pouczy polskich ambasadorów*, „Nasz Dziennik”, nr 205 (3831).

- Jesień L. 2006, *Poland's Proposal for the European Energy Security Treaty* [w:] *The Future of European Energy Security*, ed. L. Jesień, Tischner European University, Kraków.
- Kaczyński L., *Partnerstwo z USA*, rozm. M. Wałkuski, „Sygnały Dnia” z 9.02.2006 r., Archiwum Autora.
- Kardaś S. 2014, *Przeciąganie liny. Rosja wobec zmian na europejskim rynku gazu*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich”, nr 50.
- Każdy z osobna kraj nie zapewni sobie bezpieczeństwa energetycznego*, [http://wyborcza.pl/1,91446,16005319,Tusk\\_kazdy\\_z\\_osobna\\_kraj\\_nie\\_zapewni\\_sobie\\_bezpieczenstwa.html](http://wyborcza.pl/1,91446,16005319,Tusk_kazdy_z_osobna_kraj_nie_zapewni_sobie_bezpieczenstwa.html) (29.03.2016).
- Kłaczyński R. 2010, *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego. Rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków.
- Kowal P., *Dobry przykład prezydenta w sprawie Gruzji*, rozm. T. Terlikowski, „Sygnały Dnia” z 22.04.2008 r., Archiwum Autora.
- Kowal P., *Priorytet to NATO silne w Europie*, rozm. W. Molak, J. Urlich, „Sygnały Dnia” z 4.08.2009 r., Archiwum Autora.
- Kowal P., *Surowce jako oręż polityczny Rosji*, rozm. G. Ślubowski, „Sygnały Dnia” z 3.01.2009 r., Archiwum Autora.
- Kowalski A., 24.03.2006, *Solidarnie tylko o bezpieczeństwie*, „Nasz Dziennik”, nr 71 (2481).
- Kowalski A., 26.01.2006, *Razem bezpieczniej*, „Nasz Dziennik”, nr 22 (2432).
- Kulesza A., 7.07.2006, *Turcja pomoże sprowadzać gaz poza Rosją?*, „Nasz Dziennik”, nr 157 (2567).
- Lewandowski A. 2013, *Rosja i jej znaczenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa Polski w koncepcjach politycznych Prawa i Sprawiedliwości* [w:] *Rosja w polskiej myśli politycznej XX–XXI wieku*, red. A. Lewandowski, W. Wojdyło, G. Radomski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Marcinkiewicz K., 10.02.2006, *Jeden za wszystkich, wszyscy za jednego*, „Rzeczpospolita”, nr 35 (7329).
- Maszewski W., 31.10. – 1.11.2006, *Niemcy chcą nas zbyć*, „Nasz Dziennik”, nr 255 (2665).
- Maszewski W., 9.09.2005, *Rura oskrzydająca Polskę*, „Nasz Dziennik”, nr 211 (2316).
- Morosz M., Jezierska A., 31.10. – 1.11.2006, *Berlin nie rozumie naszych obaw*, „Nasz Dziennik”, nr 255 (2665).
- Moskwa boi się pomysłów Tuska? „Zamach na monopol Rosji”*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/456855,rosja-boi-sie-energetycznych-pomyslow-premiera-donald-tuska.html> (30.04.2016).
- Naimski o polskiej propozycji energetycznej na szczycie UE*, <http://www.wnp.pl/wiadomosci/naimski-o-polskiej-propozycji-energetycznej-na-szczycie-ue,8704.html> (15.03.2016).
- Naimski P., 4–5.03.2006, *Rząd nie pośle czołgów po ropę, bo ma muszkietarów*, rozm. A. Kublik, „Gazeta Wyborcza”, nr 54 (5062).
- Naimski: energetyczne NATO zyskuje zwolenników*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,53600,3210509.html> (11.03.2016).
- Naimski: Zainteresowanie inicjatywą paktu bezpieczeństwa energetycznego*, <http://www.pb.pl/1387505,99806,naimski-zainteresowanie-inicjatywa-paktu-bezpieczenstwa-energetycznego> (20.03.2016).

- Notatka dla Prezesa Rady Ministrów, Pana Donalda Tuska w sprawie polskiego stanowiska w odniesieniu do członkostwa Federacji Rosyjskiej w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z uwzględnieniem kontekstu WTO, 24.10.2007, 1200/2, Archiwum Rady Ministrów.*
- Notatka informacyjna ze spotkania Piotra Naimskiego – sekretarza stanu w MG z Declanem O'Donovanem – Ambasadorem Irlandii w Polsce, 9.03.2006, 1141/28, Archiwum Rady Ministrów.*
- Notatka informacyjna ze spotkania z ministrem stanu ds. Energii Wielkiej Brytanii (Ministerstwo ds. Handlu i Przemysłu – DTI) w sprawie Europejskiego Traktatu Bezpieczeństwa Energetycznego w dniu 8 marca 2006 w Londynie, 8.03.2006, 1141/28, Archiwum Rady Ministrów.*
- Notatka ze spotkania delegacji MG pod przewodnictwem sekretarza stanu Piotra Naimskiego z delegacją Ministerstwa Gospodarki i Technologii RFN pod przewodnictwem sekretarza stanu Wilhelma Adamowitscha, 8.03.2006, 1141/28, Archiwum Rady Ministrów.*
- Paruch W., Rydel M. 2011, *Założenia strategiczne w koncepcji polityki zagranicznej RP – analiza myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości* [w:] *Polityka zagraniczna III RP. 20 lat po przełomie, t 1: koncepcje, bezpieczeństwo, kwestie prawne i polonijne*, red. A. Jarosz, K. Olszewski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Paszkowski M. 2013, *Projekt Europejskiego Traktatu Bezpieczeństwa Energetycznego w myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości* [w:] *Polityka polska w Europie. Tradycje, współczesność, wyzwania przyszłości*, red. A. Laska, Wydawnictwo Amelia, Aneta Siewiorek, Rzeszów.
- Paszkowski M. 2015, *Specyfika badań politologicznych nad myślą polityczną w zakresie bezpieczeństwa energetycznego państwa*, Publishing House of Rzeszów University of Technology, nr 2(22).
- Podolski A. 2007, *Gaz narodowy czy europejski? Polityczne i historyczne uwarunkowania percepcji wybranych wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego RP*, „Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych”, nr 2.
- Popielewicz R., 17.02.2006, *Po pierwsze, bezpieczeństwo energetyczne*, „Nasz Dziennik”, nr 41 (2451).
- Popławski R., 17.03.2006, *Bezpieczeństwo energetyczne wymaga solidarności*, „Nasz Dziennik”, nr 65 (2475).
- Premier: unia energetyczna to test, czym naprawdę jest UE*, [http://wyborcza.pl/1,91446,16005293,Tusk\\_unia\\_energetyczna\\_to\\_test\\_czym\\_naprawde\\_jest.html?disableRedirects=true](http://wyborcza.pl/1,91446,16005293,Tusk_unia_energetyczna_to_test_czym_naprawde_jest.html?disableRedirects=true) (30.03.2016).
- Rokita J.M. 2004, *Alfabet Rokity*, rozm. M. Karnowski, P. Zaremba, Wydawnictwo M, Kraków.
- Sanecka-Tyczyńska J. 2011, *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Sikorski R., 31.10. – 1.11.2009, *Nie czekamy na nagrodę pocieszenia*, rozm. M. Bober, „Nasz Dziennik”, nr 256 (3577).
- Stasiak W., *Po prostu egzekwować umowę*, rozm. T. Majka, „Sygnały Dnia” z 14.01. 2009 r., Archiwum Autora.
- Tusk rozmawiał z Barroso o projekcie unii energetycznej*, <http://www.cire.pl/item,93259,1,0,0,0,0,tusk-rozmawial-z-barroso-o-projekcie-unii-energetycznej.html> (4.04.2016).

- Tusk: polski węgiel wymaga promocji i ochrony*, <http://www.cire.pl/item,93049,1,0,0,0,0,0,tusk-polski-wegiel-wymaga-promocji-i-ochrony.html> (29.03.2016).
- Tusk: wspólne zakupy gazu budzą w UE najwięcej oporów*, <http://www.cire.pl/item,93947,1,0,0,0,0,0,tusk-wspolne-zakupy-gazu-budza-w-ue-najwiecej-oporow.html> (29.03.2016).
- Tusk: zależność energetyczna problemem gospodarczym dla UE*, <http://www.cire.pl/item,93946,1,0,0,0,0,0,tusk-zalezosc-energetyczna-problemem-gospodarczym-dla-ue.html> (29.03.2016).
- W Davos o energii, globalizacji i grypie*, <http://www.wnp.pl/wiadomosci/w-davos-o-energii-globalizacji-i-grypie,7228.html> (15.03.2016).
- Walka o energetyczne strefy wpływów. Rosyjsko-chiński alians zagrożony*, Zaleski P., <http://www.energetyka24.com/276009,walka-o-energetyczne-strefy-wplywow-rosyjsko-chinski-alians-zagrozony> (30.04.2016).
- Woźniak P. G., 7.05.2007, *Będziemy walczyć o surowce*, rozm. A. Łakoma, „Rzeczpospolita”, nr 105 (7702).
- Wypowiedź A. Fotygi z 10.05.2007 r. w trakcie posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/A9759AA283309431C12572DF003CD505?OpenDocument> (4.04.2016).
- Wypowiedź A. Halickiego z 8.04.2010 r. w trakcie debaty nad informacją ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 roku, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf> (15.03.2016).
- Wypowiedź D. Tuska z 21.01.2005 r. w trakcie debaty nad informacją ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2005 roku, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf> (17.03.2016).
- Wypowiedź K. Liska z 13.02.2009 r. w trakcie debaty nad informacją ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf> (12.04.2016).
- Wypowiedź M. Krząkały z 8.04.2010 r. w trakcie debaty nad informacją ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 roku, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf> (15.03.2016).
- Wypowiedź P. Naimskiego z 26.01.2006 r. w trakcie posiedzenia Sejmu RP, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf> (2.04.2016).
- Wypowiedź R. Tyszkiewicza z 13.02.2009 r. w trakcie debaty nad informacją ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf> (17.03.2016).

**Piotr Wiczorek\***

## **BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ**

### **ENERGY SECURITY OF LOCAL COMMUNITIES**

#### Abstract

The publication concerns the issue of periodic energy supply breaks. The main goal of the paper is to answer the following question: how one can solve the problems of local communities connected with periodic energy supply breaks, for instance: floods, avalanches, windstorms, hurricanes, tornadoes, which result in power cuts lasting for almost a week. Secondly, this article is also dedicated to the investors, who would certainly decrease the use of energy in some urban areas, if they applied the provided solutions with regard to their investments such as huge shopping centres. What is more, the aim of this paper is to present certain legal regulations related to the crisis management concerning the use of the equipment of the Armed Forces in the case of periodic energy supply breaks.

**Key words:** Law, Energy Security, crisis management, Renewable Energy Sources, scattered energy, Cold Fusion, Low Energy Nuclear Reaction, LENR, energy supply break threats, non-military threats, crisis situation, Armed Forces reaction to natural disaster, Military Rebuilding Units

Pomimo wysoce zaawansowanych technologii wytwarzania energii oraz zarządzania ich dostawami nadal istnieje problem z podatnością na zniszczenia napowietrznych sieci energetycznych, wywołane nieopanowanymi jak dotąd siłami natury. W konsekwencji, z punktu widzenia technicznego, krótko trwający czas przywracania jej dostaw (3 do 4 dni) to bardzo długi okres dla gminnych lub powiatowych instytucji, np. szpitali, szkół, urzędów. Ich funkcjonowanie, oprócz zasadniczych zadań, ściśle powiązane jest również ze stosowaniem form żywienia zbiorowego (szkoła, szpital), którego bez energii w obecnych czasach nie jest w stanie realizować.

---

\* Absolwent Akademii Obrony Narodowej, Wydział Strategiczno-Obronny (kierunek bezpieczeństwo narodowe), al. gen. Antoniego Chruściela „Montera” 103, 00-910 Warszawa, e-mail: piotr\_wiczorek1@vp.pl

Istnieje wiele gmin oraz powiatów wciąż narażonych na oddziaływanie klęsk żywiołowych, takich jak powódzie, huragany, trąby powietrzne, które skutkują zerwaniem linii energetycznych. Wskazane zatem byłoby rozwiązanie możliwości zastosowania rozwiązań zapewniających zarówno zwiększenie niezależności gmin czy powiatów od centralnych dostaw energii, jak również możliwość nieprzerwanych dostaw energii na szczeblu lokalnym.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie propozycji rozwiązań systemowych, w ramach reagowania na występujące zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii na poziomie społeczności lokalnej. Z celu wynika następujące pytanie badawcze: Jakie możliwości zapewniają rozwiązania technologiczne, a w przypadku braku środków na ich instalację, uwarunkowania prawne w zakresie użycia pododdziałów Sił Zbrojnych RP, w celu zapewnienia nieprzerwanych dostaw energii na szczeblu lokalnym?

Biorąc za podstawę cel oraz pytanie badawcze, założyłem następującą hipotezę roboczą: obecny stan techniczny linii energetycznych oraz ich niewielka gęstość przy dużej liczbie odbiorców sprawia, iż społeczności lokalne nie będą w stanie poradzić sobie z występującymi zagrożeniami dostaw energii. W sytuacji braku środków finansowych na inwestycje związane z instalacją systemów energetyki rozproszonej, mają możliwość zwrócenia się o pomoc do wojska. Możliwość taką zapewniają im obecnie funkcjonujące w polskim systemie prawnym ustawy i rozporządzenia.

### **Zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii**

Definiując pojęcie „bezpieczeństwo energetyczne”, należy zwrócić uwagę na zapis w Ustawie Prawo energetyczne, iż jest to „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska” (Prawo energetyczne: art. 3. 16), natomiast bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej to „zdolność systemu elektroenergetycznego do zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej oraz równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię” (Prawo energetyczne: art. 3. 16a).

### **Zagrożenia dostaw ze strony infrastruktury**

Problemy mające w obecnych czasach negatywny wpływ na bezpieczeństwo energetyczne poszczególnych regionów naszego kraju (w szczególności terenów wiejskich) to:



- stan techniczny linii energetycznych, cechujący się podatnością na ich zniszczenia w czasie niekorzystnych warunków atmosferycznych (szczególnie niedoinwestowanymi obszarami w tym zakresie są: Pomorze, Warmia i Mazury, jak również województwa Polski Wschodniej);
- niewielka liczba źródeł wytwarzania energii oraz mała gęstość sieci elektroenergetycznej przy dużej liczbie odbiorców na terenach położonych na północ od Łodzi, co powoduje występowanie awarii z powodu dużego obciążenia sieci;
- lokalizacja elektrowni, które w latach 50. oraz 60. XX w. wybudowane zostały jedynie w pobliżu rejonów wydobywania surowców energetycznych (południe oraz centrum kraju), co w przypadku gmin położonych w północnej oraz wschodniej części Polski powiązane jest także z niedostatkami w rozwoju sieci i może również powodować przerwy w dostawach energii elektrycznej (*Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko...* 2014: 11–21).

### **Zagrożenia sił natury**

Zagrożeniami przewidywanymi przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa mogą być w najbliższych latach skutki zmian klimatu spowodowane rosnącą antropopresją na środowisko naturalne (*Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko...* 2014: 22), np. wzmożone opady atmosferyczne mogące powodować powodzie o każdej porze roku, wysokie temperatury, zwiększone ryzyko pożaru kompleksów leśnych, częstsze występowanie susz, huraganów, trąb powietrznych, których konsekwencją mogą się stać oddziaływania negatywnych zjawisk pogodowych na linie energetyczne (*Zagrożenia okresowe...* 2013: 2).

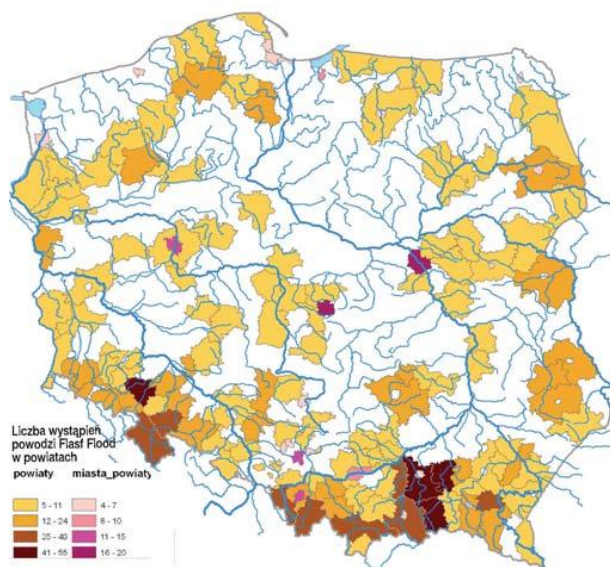
### **Powodzie**

Ze względu na ich przyczyny, a także okres występowania, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wyodrębniło powodzie: opadowe, roztopowe, sztormowe, zatorowe, roztopowo-opadowe oraz wywołane awariami budowli hydrotechnicznych lub niewłaściwym gospodarowaniem wodą w zbiornikach (*Zagrożenia okresowe...* 2013: 2).

Najgroźniejszą z występujących w Polsce jest powódź opadowa, tzw. powódź błyskawiczna (*Flash Flood – FF*) nazywana także nagłą powodzią lokalną. Charakteryzuje ją szybkie zalanie lub podtopienie terenu spowodowane wystąpieniem intensywnego, krótkotrwałego opadu deszczu, przeważnie burzowego (*Zagrożenia okresowe...* 2013: 3–4).

Na podstawie analiz prowadzonych przez IMGW w ramach projektu „Klimat” w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej w latach 1971–2010 powstała m.in. mapa zagrożeń w ujęciu administracyjnym (jako jednostkę przyjęto powiat) (Projekt Klimat, *Opracowanie narzędzi...*). Z wieloletnich obserwacji (ryc. 1) wynika, że największe zagrożenie powodzią lokalnymi typu FF występuje w powiatach: świdnickim (woj. dolnośląskie), gorlickim (woj. małopolskie), tarnowskim (woj. małopolskie), dębickim (woj. podkarpackie). Przedstawiona poniżej opracowana na podstawie wieloletnich obserwacji mapa zagrożeń powodziąmi typu FF to niewątpliwie cenny materiał dla władz lokalnych do prac komórek zespołów zarządzania kryzysowego (Lorenc red. 2012: 145).

Zjawiskiem potęgującym skutki powodzi w zakresie uszkodzeń linii energetycznych wynikłymi z działania sił natury są osuwiska, uaktywniające się w okresie od maja do sierpnia, w szczególności w czasie występowania powodzi opadowych (*Zagrożenia okresowe...* 2013: 6).



**Ryc. 1. Mapa zagrożeń nagłymi powodziąmi w ujęciu administracyjnym – powiaty o największym zagrożeniu nagłymi powodziąmi lokalnymi typu FF w okresie 1971–2010**

Źródło: Lorenc (red.) 2012: 145.

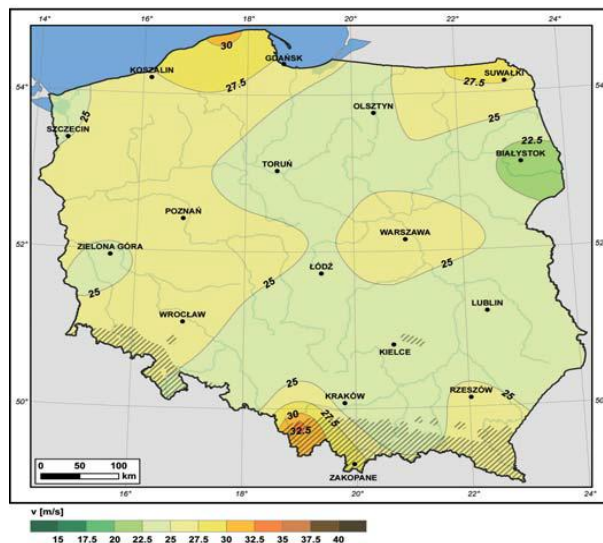
Osuwiska w Polsce występują głównie w Karpatach, lecz mogą również się zdarzyć: na wybrzeżach Bałtyku, w dolinach dużych rzek, w głęboko wciętych dolinach rzek o stromych zboczach, na pojezierzach, w Sudetach, w Górach Świętokrzyskich, na Wyżynie Lubelskiej, na Rostoczu (*Zagrożenia okresowe...* 2013: 6).



**Ryc. 2. Rozmieszczenie osuwisk na obszarze polskich Karpat według rejestracji wykonanych w latach 1968–2000. Opracowanie własne Oddziału Karpackiego PIG**

Źródło: Rączkowski, *Geozagrożenia...*

Podobnie jak powodzie, osuwiska zostały sklasyfikowane jako katastrofy naturalne, w wyniku których może zostać wprowadzony stan klęski żywiołowej (Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r.: art. 3.1. pkt 2). Konieczność rozpoznania i wskazania obszarów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych spoczywa na starostach jako odpowiedzialnych za prowadzenie „Rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy” (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r....; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r....).



**Ryc. 3. Maksymalne prędkości wiatru w porywach (m/s) o rocznym prawdopodobieństwie wystąpienia 50% na wysokości 10 m n.p.g. w terenie otwartym (bez terenów górskich)**

Źródło: IMGW, Struktura maksymalnych prędkości wiatru w Polsce...

## Wichury, huragany i trąby powietrzne

Według badań IMGW w ramach projektu „Klimat”, z występowaniem tego typu zagrożeń zmagać się mogą społeczności lokalne zamieszkujące gminy położone: we wschodniej części Pobrzeża Słowińskiego (od Koszalina po Rozewie i Hel), w północno-wschodniej części Pojezierza Mazurskiego (w szczególności na Suwalszczyźnie), w Beskidzie Śląskim oraz Beskidzie Żywieckim, na Pogórzu Śląskim, w Beskidzie Małym, w Gorcach oraz Bieszczadach, a także na Mazowszu (*Zagrożenia okresowe... 2013: 8*).



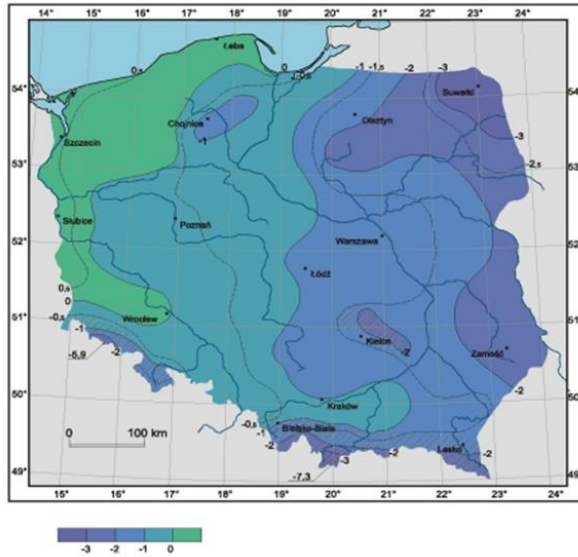
Ryc. 4. Występowanie trąb powietrznych w Polsce w okresie 1998–2010

Źródło: IMGW klimat.imgw.pl.

Szczególnie niebezpieczne w skutkach jest przejście trąby powietrznej, której towarzyszy ogromna siła ssąca powstająca w osi wiru, będąca w stanie wyrwać drzewa z korzeniami, porywać ludzi i samochody, a trwająca zaledwie kilka minut. Trąby powietrzne pojawiają się najczęściej w rejonie Opolszczyzny, Wyżyny Małopolskiej, Lubelskiej Wyżyny Kutnowskiej, Mazowsza, a także w rejonie Podlasia, Pojezierza Mazurskiego aż po Suwalszczyznę (ryc. 4) (*Zagrożenia okresowe... 2013: 8*).

Występujące od grudnia do lutego silne mrozy, zamiecie i zawieje śnieżne to kolejne z zagrożeń związanych z odcięciem od dostaw energii gmin i powiatów. W konsekwencji awarii magistrali ciepłowniczych oraz linii przesyłowych wysokiego napięcia wzrastać może zapotrzebo-

wanie na energię elektryczną, co skutkować będzie przerwami w dostawach energii elektrycznej spowodowanymi przeciążeniami sieci energetycznych (*Zagrożenia okresowe...* 2013: 10).



**Ryc. 5. Średnia temperatura powietrza w [°C]  
na obszarze Polski (1971–2000)**

Źródło: KLIMADA, Adaptacja do zmian klimatu...

Rejonami w Polsce, w których należy liczyć się z możliwością występowania tego typu zagrożeń, są obszary górskie. W nizinnej części kraju natomiast niekwestionowanym „biegunem zimna” jest obszar obejmujący byłe województwo suwalskie (ryc. 5) (*Zagrożenia okresowe...* 2013: 10).

Kolejne zagrożenie to długotrwałe upały skutkujące pożarami lasów. W konsekwencji mogą wystąpić zakłócenia w dostawach energii elektrycznej spowodowane uszkodzeniem napowietrznych sieci przesyłowych przebiegających przez obszary leśne (*Zagrożenia okresowe...* 2013: 14).

## Systemy generacyjne

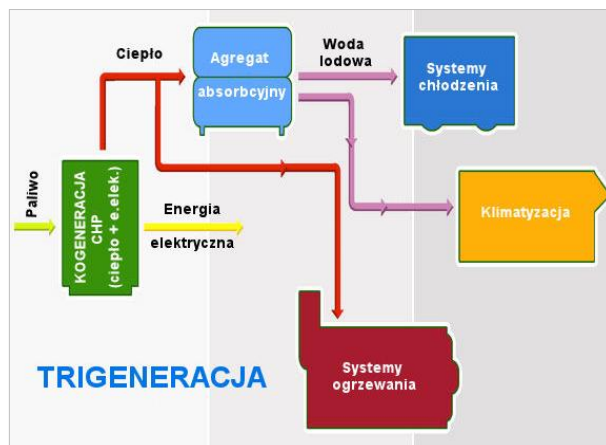
Generacja rozproszona. W zakresie rozwiązań będących odpowiedzią na zagrożenia bezpieczeństwa dostaw na szczególną uwagę zasługują rozwiązania w zakresie rozproszonych źródeł energii, w tym szczególnie zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych.

Energetyka rozproszona jest to forma wytwarzania energii elektrycznej, polegająca na „budowaniu na terenie całego kraju małych jednostek wytwórczych (do 150 MW), często produkujących energię elektryczną ze źródeł odnawialnych lub niekonwencjonalnych, zazwyczaj w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła lub chłodu”, pochodząca najczęściej z odnawialnych źródeł energii (OZE) (*Koalicja klimatyczna...*).

Ważną zaletą generacji rozproszonej jest dostarczanie energii bezpośrednio do odbiorcy z pominięciem sieci. Decydujący wpływ na wybór takiego sposobu rozwiązania problemów związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa dostaw energii może mieć dodatkowo fakt, iż w czasie wytwarzania energii za pomocą tego typu rozwiązań wykorzystuje się zarówno paliwa kopalne (w procesach skojarzonych do kogeneracji, trigeneracji, poligeneracji), jak również technologie stosujące OZE do produkcji energii elektrycznej (turbiny wiatrowe, biogazownie, spalanie biomasy, fotowoltaika) oraz ciepła (kolektory słoneczne, energię geotermiczną). Najważniejszą jednak z zalet energetyki rozproszonej, obok dbałości o środowisko oraz obniżania kosztów eksploatacji, jest niezależność od centralnych źródeł zaopatrywania w energię.

Kogeneracja (znana także pod nazwą skojarzona gospodarka energetyczna lub od skrótu angielskiego CHP – *Combined Heat and Power*) – to „proces technologiczny jednoczesnego wytwarzania energii elektrycznej i użytkowego ciepła w elektrociepłowni” (Chochowski 2012: 86–87). Typowe paliwa zasilające systemy kogeneracyjne to m.in.: gaz ziemny, propan, biogaz, olej napędowy (ON), zastosowanie natomiast mogą znaleźć w placówkach typu: hotele, ośrodki wypoczynkowe, baseny, hale sportowe, a także w powiatowych układach grzewczych (tj. biurach, mieszkaniach), szpitalach, budynkach rządowych, oczyszczalniach ścieków, przemyśle, ogrodnictwie (ENER-G, *Kogeneracja...*).

Trigeneracja – stosunkowo nowa technologia, która jako rozwinięcie kogeneracji, jeszcze efektywniej wykorzystuje jedno medium energii poprzez zastosowanie zabiegu skierowania ciepłej wody do tzw. absorpcyjnego agregatu wody lodowej. Produkować można w ten sposób energię elektryczną, ciepło oraz chłód, który może zostać wykorzystany do klimatyzacji pomieszczeń (Odnawialne firmy...). Najpopularniejsze z wielu zastosowań technologii trigeneracji to m.in.: budowa elektrociepłowni na nowo powstających osiedlach mieszkaniowych oraz zastosowanie tego typu systemów w nowoczesnych apartamentowcach.

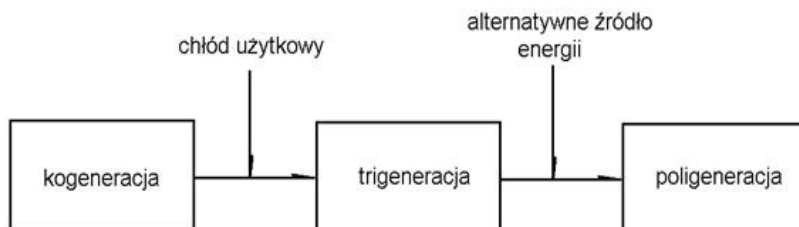


Ryc. 6. Trigeneracja – zasada działania (schemat)

Źródło: <http://www.odnawialnefirmy.pl/wiadomosci/pokaz/85.trigeneracja-co-to-jest> (6.05.2016).

W Polsce technologię trigeneracji zastosowano już m.in.: we Wrocławskim Parku Technologicznym (*Wrocław nad Odrą...*) oraz w apartamentach na Powiślu w Warszawie (*Apartamenty na Powiślu...*). Powyższe przykłady to niekwestionowany krok w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa ciągłości dostaw, a tym samym uzyskiwania niezależności od centralnych źródeł zaopatrywania w energię.

Poligeneracja to kolejne rozszerzenie możliwości energetyki rozproszonej; w ten sposób produkować można cztery lub więcej mediów za pomocą jednej instalacji. Najczęściej są to: prąd elektryczny, ciepło, chłód oraz para technologiczna. Podobnie jak w poprzednio omawianych układach, ciepło odzyskiwane z obiegu chłodzącego silnika w postaci gorącej wody w okresie zimowym może być używane do ogrzewania, natomiast w okresie letnim uzyskana gorąca woda zostaje w agregacie absorpcyjnym wody lodowej zamieniona na chłód (Centrum Elektroniki Stosowanej, *Poligeneracja...*).



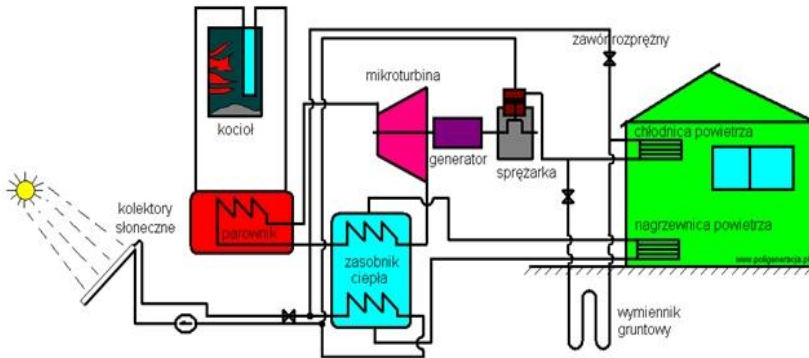
Ryc. 7. Zależność pomiędzy systemami kogeneracji a poligeneracją

Źródło: Acta Energetica...



Układy poligeneracyjne składają się z reguły z układu kogeneracyjnego sprzężonego z obiegami chłodniczymi (trigeneracja) oraz dodatkowego np. alternatywnego źródła energii (ciepła) (ryc. 7) (Acta Energetica...).

Wariant układu poligeneracyjnego przedstawia ryc. 8.



Ryc. 8. Przykładowy schemat układu poligeneracyjnego

Źródło: Acta Energetica...

### Zimna fuzja (*cold fusion*) – energia przyszłości

Zimna fuzja (*cold fusion*), zwana też zimną syntezą jądrową (*Low Energy Nuclear Reaction – LENR*), jest „szerokim wachlarzem reakcji jądrowych (w tym syntezy jądrowej) w stosunkowo niskich temperaturach. Poza ciepłem i prądem zachodzą również niskoenergetyczne przemiany nuklearne w ramach dziesiątków najróżniejszych nowych reakcji” (Piątek, *Hiperfizyka Zimna fuzja i ECAT*, [http://hiperfizyka.pl/piotr\\_piatk/item/104672-technologie-zimnej-fuzji-i-ecat](http://hiperfizyka.pl/piotr_piatk/item/104672-technologie-zimnej-fuzji-i-ecat), 14.01.2015). Reakcja nuklearna rozpoczyna się, gdy umieszczony zostanie pierwiastek niklu w środowisku sprężonego wodoru wraz z katalizatorami (zwiększającymi skuteczność zachodzącej reakcji), w wyniku podgrzania środowiska reakcyjnego do 450~500°C. W procesie reakcji wyzwala się ogromna ilość energii, zużywając przy tym bardzo mało wodoru i sproszkowanego niklu. Obecnie na zaawansowanym poziomie znajduje się projekt tej technologii nazwany przez wynalazcę urządzeniem Andrea Rossiego – *Energy Catalyzer (ECAT)*.

Rossi, zapewniając w dniu 14 stycznia 2011 r. w czasie prezentacji urządzenia wytwarzającego moc aż 470 kW, że jest nadzwyczaj bezpieczne w użyciu, oznajmił także, iż obecnie posiada „reaktor, który już od dwóch lat produkuje bez przerwy energię cieplną dla małej fabryki, co zmniejszyło jej koszty za energię elektryczną o 90%”. Najważniejszą



z zalet technologii E-CAT, jak podkreślał jej wynalazca, obok bezpieczeństwa oraz ekologii, jest aspekt ekonomiczny odnoszący się do kosztów paliwa, gdyż jak twierdził: „1 kg Ni-H równoważy energetycznie 200 000 ton ropy naftowej”. Szczegóły nie będą przez wynalazcę ujawniane do czasu zatwierdzenia amerykańskiego wniosku patentowego.



**Fot. 1. Domowy model E-CAT**

Źródło: [http://hiperfizyka.pl/piotr\\_piatak/item/104672-technologie-zimnej-fuzji-i-ecat](http://hiperfizyka.pl/piotr_piatak/item/104672-technologie-zimnej-fuzji-i-ecat) (14.01.2015).

Teoretycznie, gdyby wszystko, co twierdzi wynalazca, okazało się zgodne z jego zadeklarowanym opisem, to system E-CAT byłby idealnym rozwiązaniem dla potrzeb tzw. eko-wiosek, jak również w gospodarstwach indywidualnych oraz lokalnym przemyśle. Jest przyjazny dla środowiska, prosty w obsłudze, wytwarza taną energię i może stanowić kolejną możliwość zapewnienia niezależności energetycznej na szczeblu lokalnym (Piątek, *Hiperfizyka. Zimna fuzja i ECAT...*).

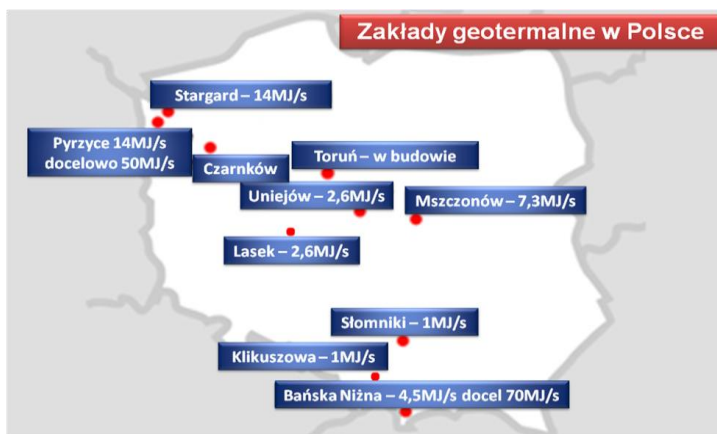
## **Energia źródeł odnawialnych**

Zgodnie z Ustawą o odnawialnych źródłach energii, źródłem energii odnawialnej są „odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów” (Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. ....: art. 2 pkt 22).

W przypadku występowania możliwości wykorzystania fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek zapewne istnieje wiele rejonów w Polsce, gdzie istnieje duży potencjał do wykorzystania tego typu zjawisk, lecz w porównaniu z dostępnymi technologiami eksploatującymi chociażby energię wiatru czy też energię słoneczną, budowanie w obecnych czasach np. elektrowni wodnej byłoby niewspółmiernie kosztowne, również czas wybudowania takiej elektrowni byłby znacznie dłuższy w stosunku do czasu, w którym można wybudować farmę wiatrową czy też fotowoltaiczną. Kluczowym przedsięwzięciem jest dokonanie analizy, dla jakiego rodzaju inwestycji sprzyja teren, na którym będzie realizowana, jeżeli wziąć pod uwagę energię wiatrową, słoneczną czy też energię geotermalną.

### Energia geotermalna w Polsce

Jak dotąd na terenie Polski funkcjonuje osiem geotermalnych zakładów ciepłowniczych, których lokalizacja oraz możliwości zostały przedstawione na ryc. 9. Energia geotermalna daje wiele możliwości, gdyż można wykorzystywać jej potencjał energetyczny zarówno do ogrzewania, jak również do produkcji energii elektrycznej bez szkody dla środowiska. Podczas planowania tego typu inwestycji niezaprzeczalny jest jednak fakt, iż należy liczyć się z wysokimi kosztami badań geologicznych związanych z lokalizacją oraz wykonywaniem odwiertów do zbiorników gorących wód geotermalnych, zapewne dlatego też stosowanie tego typu inwestycji znane jest przede wszystkim z zastosowań ciepłowniczych.

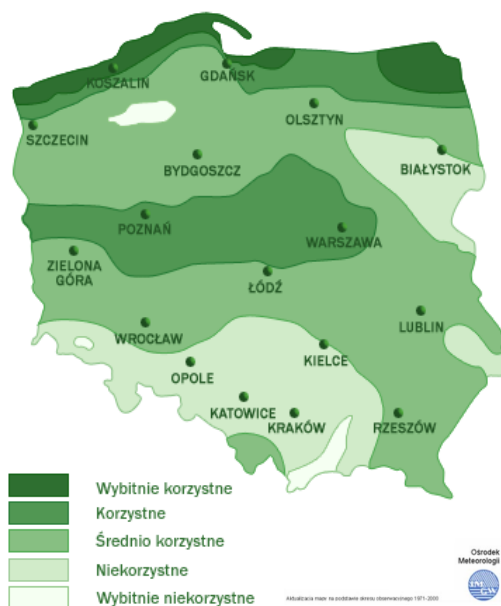


Ryc. 9. Zakłady geotermalne w Polsce

Źródło: opracowanie na podstawie: Polska Geotermalna Asocjacja, <http://pga.org.pl/geotermia-zasoby-polskie.html> (6.05.2016).

## Energia wiatrowa

„Jest energią kinetyczną przemieszczających się mas powietrza, która przy pomocy turbin wiatrowych przekształcana jest w energię elektryczną, zaliczaną do energii odnawialnej” (Odnawialne źródła energii, *Energetyka wiatrowa...*). W porównaniu do Niemiec, gdzie panują niemal identyczne warunki wietrzne, wykorzystanie w Polsce tego typu energii odnawialnej jest znacznie mniejsze.

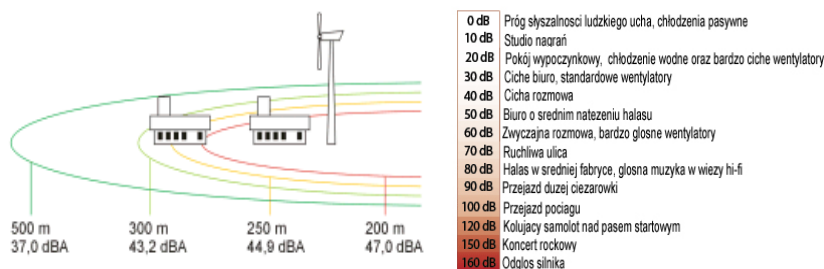


**Ryc. 10. Warunki inwestycji pod względem zasobów wiatru na podstawie obserwacji prowadzonych w latach 1971–2000**

Źródło: IMGW – PIB.

Najważniejszą zaletą energii wiatrowej jest możliwość wykorzystania potencjału wiatru. Jest to znaczący czynnik składowy dywersyfikacji dostaw energii do odbiorców, mający niekwestionowany wpływ na zachowanie bezpieczeństwa energetycznego państwa. Z badań przeprowadzonych przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW) (ryc. 10) wynika, że najkorzystniejsze warunki pod względem występowania wiatru obejmują: wybrzeże od Koszalina aż po Hel, teren wyspy Wolin, rejon Suwalszczyzny, Wielkopolskę, Mazowsze, Beskid Śląski i Żywiecki, Bieszczady oraz Pogórze Dynowskie (Odnawialne źródła energii, *Energetyka wiatrowa...*).

Ważnym czynnikiem, który należy brać pod uwagę w takiej inwestycji, traktowanym jako istotna wada, jest hałas związany z pracą turbiny elektrowni wiatrowej. Analizując poziom słyszalności pracy takiej turbiny, nie jest wskazane instalowanie tego typu urządzeń w bliskim sąsiedztwie zabudowań gospodarczych (Wojtaś, *Problemy współczesnej techniki...*).



**Ryc. 11. Poziom oddziaływania hałasu turbin wiatrowych**

Źródło: Wojtaś, *Problemy współczesnej techniki...*

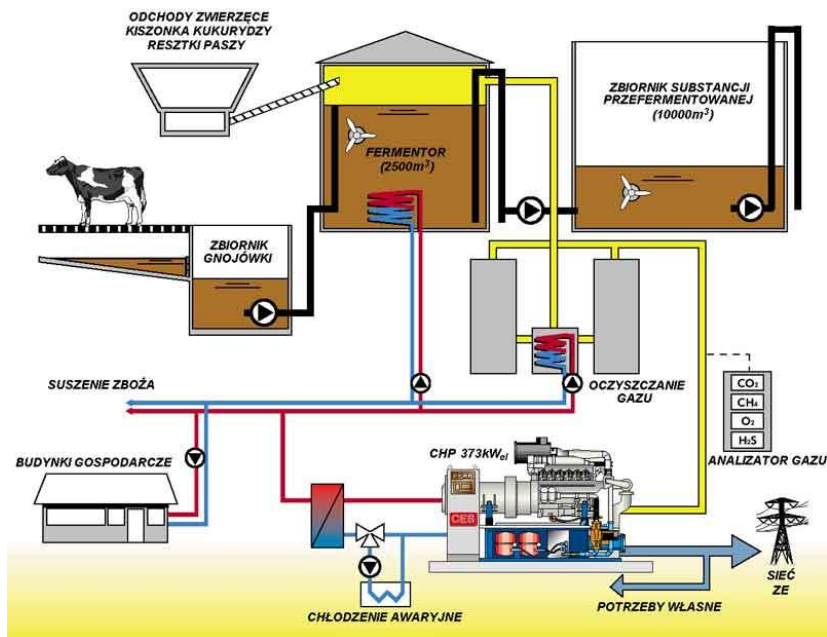
Według raportu *Energetyka wiatrowa w Polsce 2015* Polska zajmowała 5. miejsce w Europie pod względem nowych przyłążeń w Europie (dane za 2014 r.) oraz 9. miejsce pod względem całkowitej mocy farm wiatrowych, jak również w 2015 r. zajęła 20. miejsce w świecie pod względem konkurencyjności inwestycyjnej Polski (Leśniewski, *Globalne i polskie tendencje...*).

## Energia słoneczna

Rozważając wykorzystanie energii słonecznej, należy wziąć pod uwagę, że jedynie 50% energii dociera do powierzchni Ziemi, około 30% promieniowania słonecznego dochodzącego do Ziemi jest odbijane przez atmosferę, a dopiero ostatnich 20% jest przez nią pochłaniane. Pomimo tak znacznych strat energii w Polsce są dobre warunki do wykorzystania energii słonecznej, jednakże z powodu położenia geograficznego polskie warunki nie są przyjazne do realizacji słonecznych technologii wysokotemperaturowych wykorzystujących koncentratory promieniowania słonecznego (Odnawialne źródła energii, *Energetyka słoneczna...*). W szerokim wachlarzu ofert, jaki przedstawiają przedsiębiorstwa montujące przedmiotowe systemy, dominuje tzw. fotowoltaika oraz kolektory słoneczne.

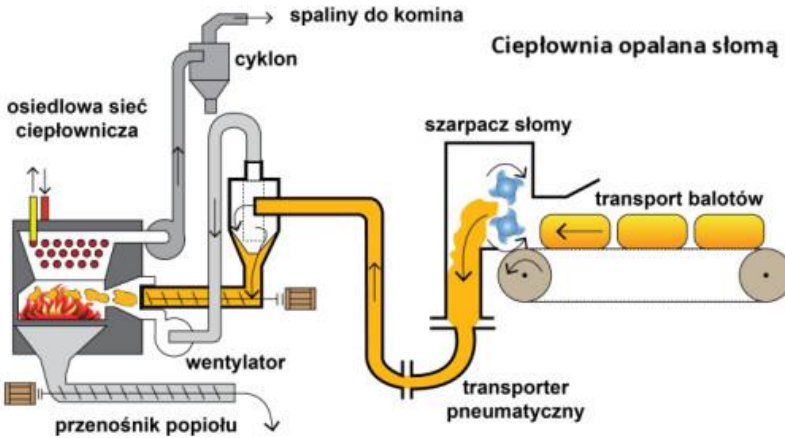
## Wykorzystanie biomasy

Chcąc rozważyć wykorzystanie potencjału zgromadzonego w biomacie, istotne jest planowanie wykorzystania tych zasobów na korzyść społeczności obszarów gmin o charakterze wiejskim. Na szczególną uwagę zasługuje możliwość wykorzystania substancji pochodzenia zwierzęcego do otrzymywania biogazów w procesie „zagazowania”. Dokonując dodatkowej inwestycji w postaci agregatów kogeneracyjnych przystosowanych do zasilania biogazem, można uzyskać niezależność energetyczną rozpatrywanego obszaru.



**Ryc. 12. Schemat procesu systemu kogeneracyjnego zasilanego biogazem uzyskanym metodą zagazowania substancji pochodzenia zwierzęcego i roślinnego**  
 Źródło: <http://sndb.pl/Aktualno%C5%9Bci.php> (8.05.2016).

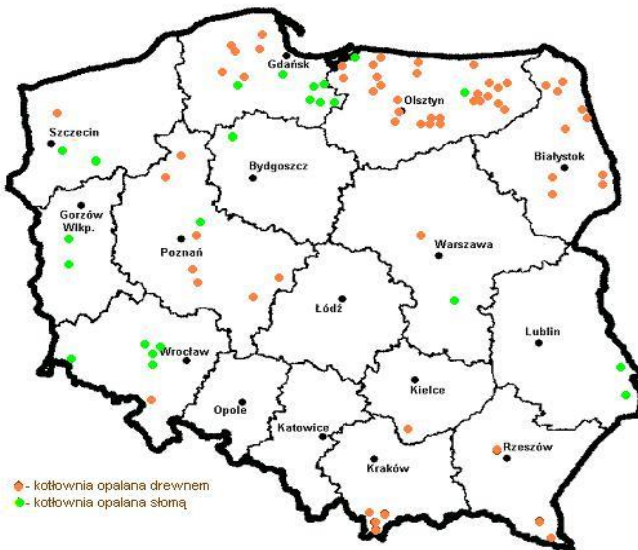
Nie można również zapomnieć o możliwościach grzewczych biomasy. Każdy jej rodzaj ze względu na swoje właściwości należy rozpatrywać indywidualnie, gdyż ma odmienne właściwości, co wymusza zastosowanie odpowiedniej technologii; np. z bulw ziemniaków wytwarzany jest bioetanol, lecz nie można uzyskać energii cieplnej z ich spalania (*Biomasa – Dorośli...*). Należy zatem rozważyć możliwość zastosowania sprawdzonych i licznie powstających w naszym kraju spalarni ubocznego produktu rolnictwa – słomy.



Ryc. 13. Schemat funkcjonowania pieca do spalania słomy

Źródło: *Biomasa – Dorośli...*

Dokonując odpowiednio wcześniejszego zakontraktowania odbioru i zmagazynowania tego agrarnego surowca, można zasilić w energię ciepłą oraz zapewnić ogrzewanie wody dla osiedli, szkół oraz innych instytucji gminy, dołączając w ten sposób do wielu już powstałych w Polsce tego typu obiektów.



Ryc. 14. Lokalizacja kotłowni na biomase dofinansowanych przez EkoFundusz

Źródło: Ecoeurope.eu, *Biomasa w działaniach EkoFunduszu...*

## Wsparcie Sił Zbrojnych RP

### Uwarunkowania prawne

Jeżeli gmina lub powiat nadal uzależnione są od centralnych dostaw energii i w przypadku wystąpienia długotrwałego braku jej dostaw spowodowanego zerwaniem napowietrznych linii przesyłowych nie są w stanie same sobie poradzić, istnieje możliwość m.in. zwrócenia się o pomoc Sił Zbrojnych RP (SZRP). Możliwość użycia pododdziałów SZRP zapewniają im akty prawne. W Konstytucji Rzeczypospolitej zawarto zapis, że „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości i niepodzielności państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...: rozdz. I art. 26 pkt 1).

Inny dokument to Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w której w art. 3 pkt 2 umieszczono treść umożliwiającą udział SZRP w zwalczaniu klęsk żywiołowych:

Art. 3 pkt 1. „Na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, zwane dalej «Siłami Zbrojnymi»”.

Art. 3 pkt 2. „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” (Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r...).

Kolejnym źródłem prawa, które umożliwia przekazanie przez Ministra Obrony Narodowej pododdziałów SZRP do udzielenia pomocy władzom lokalnym, jest Ustawa o stanie klęski żywiołowej, której art. 18 pkt 1 stanowi: „W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem” (Ustawa z dnia 22 maja 2002 r...: art. 18 pkt 1).

Następnym aktem prawnym regulującym użycie Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu porządku wewnętrznego państwa jest Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, gdzie zgodnie z art. 25 pkt 1, „jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające (o ile inne przepisy nie stanowią inaczej), Minister

Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego” (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. ....: art. 25 pkt 1).

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizować mogą jednostki SZRP, zgodnie z ich przygotowaniem specjalistycznym. Do zadań wydzielonych pododdziałów w szczególności należy m.in.:

- 1) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- 2) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej.

„W przypadku zaistnienia takiej potrzeby, jednostki SZRP będą występowały w składzie etatowym lub jako tworzone doraźnie zgrupowania zadaniowe dostosowane do specyfiki występującego zagrożenia” (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. ....: art. 25 pkt 3).

Dodatkowym uszczegółowieniem zasad udziału jednostek wojskowych i oddziałów w zapobieganiu skutkom klęsk żywiołowych jest „Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu”, gdzie w par. 2 ust. 1 zostały wymienione rodzaje działań wojska w zakresie akcji ratowniczych lub prewencyjnych, do których z uwagi na specyfikę zadań związanych z pomocą poszkodowanej ludności, niezbędne będzie zastosowanie awaryjnego zasilania w energię elektryczną w przypadku przerw w dostawach energii spowodowanej m.in. uszkodzeniem napowietrznych linii energetycznych. Są to następujące działania:

- 1) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń,
- 2) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych,
- 3) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach,
- 4) współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń,
- 5) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej,



- 6) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych dobrach kultury,
- 7) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- 8) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej,
- 9) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. ....: par. 2 ust. 1).

### **Wojskowe Jednostki Odbudowy (WJO)**

Siły Zbrojne RP obecnie dysponują przystosowanymi do takich zadań tzw. Wojskowymi Jednostkami Odbudowy (WJO). Są to istniejące na bazie funkcjonujących w codziennej działalności służbowej jednostki inżynieryjne, które dzięki swojemu wyposażeniu oraz wyszkoleniu specjalistycznemu są w gotowości do udzielania pomocy poszkodowanej ludności. Żołnierze jednostek inżynieryjnych zwani również saperami wykonują niejednokrotnie swoje zadania w czasie pokoju; odpowiadają m.in. za usuwanie oraz likwidowanie niewypałów i niewybuchów, wyznaczani są także do niesienia pomocy w czasie klęsk żywiołowych, np. w czasie powodzi realizują zadania z zakresu ewakuacji ludności, osuszają podtopione budynki lub odbudowują zniszczone drogi i mosty (Wilewski, *Reforma inżynierii wojskowej...*).

Zakłada się, że struktura WJO jest każdorazowo dostosowywana do potrzeb, a jej liczebność może się wahać od 40 do 90 osób. Jednostki wyposażone są w specjalistyczny sprzęt ratowniczo-inżynieryjny, którego liczba sięga 50 jednostek sprzętowych, natomiast po uzupełnieniu WJO w dodatkowy sprzęt, który planowany jest do zakupu, liczba ta będzie wynosić niemal 120 jednostek. Przykładowy sprzęt, oprócz samochodów, kontenerów socjalnych i sanitarnych, to w szczególności mobilne elektryczne i agregaty prądotwórcze (Paterak, Smal 2014: 1221).

W założeniu, obok m.in. grupy mostowej, grupy oczyszczania wody, w strukturze WJO występuje także grupa zasilania w energię elektryczną. Do zadań takiej grupy należy:

- zabezpieczenie w energię elektryczną tymczasowo organizowanych miejsc bytowania poszkodowanej ludności,
- zasilanie w energię ważnych obiektów użyteczności publicznej w przypadku uszkodzenia linii przesyłowych lub innych przyczyn oraz zapewnienia energii elektrycznej na potrzeby grup zadaniowych.

Jej możliwości to:

- produkcja energii elektrycznej za pomocą agregatów prądotwórczych oraz elektrowni polowych,
- zasilenie w energię elektryczną elektronarzędzi oraz rozwinięcie linii energetycznej (Paterak, Smal 2014: 1222–1223).

## **Podsumowanie**

Istnieje wiele możliwości uzyskania niezależności energetycznej społeczności lokalnej zarówno w czasie funkcjonowania codziennego gmin oraz powiatów, jak również podczas sytuacji kryzysowych będących następstwem działania żywiołów, tj. wody, ognia i wiatru.

Systemy generacji rozproszonej (w szczególności trigeneracji oraz poligeneracji) mają szeroki wachlarz możliwości technologicznych. Najważniejszą jednak cechą jest omawiana w artykule możliwość uzyskania pełnej niezależności od zewnętrznych źródeł energii, a w szczególności wyzbycia się obaw o odcięcie centralnych źródeł złożeń energetycznych. Obniżenie kosztów eksploatacji oraz dbałość o środowisko naturalne to dodatkowe bardzo ważne aspekty zasilania systemów generacji skojarzonej biogazami, w których produkcji Polska jest w stanie być potentatem.

Dodatkowo w przypadku braku możliwości technicznych społeczeństwo zawsze może czuć się bezpieczne, gdyż nawet w takich sytuacjach, gdy zostanie odcięte od dostaw energii, samorządy mogą liczyć na pomoc pododdziałów Sił Zbrojnych RP. Takie rozwiązanie zapewniają ustawy oraz rozporządzenia, które umożliwiają wójtom oraz starostom wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej o pomoc ze strony SZRP w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych.

Również specjaliści inżynierii wojskowej nie pozostają bierni w działaniu. Opisany sposób wsparcia właśnie poziomu społeczności lokalnej znalazł swoje odzwierciedlenie w koncepcji utworzenia Wojskowych Jednostek Odbudowy.

Jestem przekonany, iż opisując kilka istotnych w mojej ocenie propozycji rozwiązań systemowych współczesnej technologii w odpowiedzi na przedstawioną powyżej problematykę zagrożeń bezpieczeństwa dostaw energii oraz wybrane ważniejsze akty prawne, normujące w zasadniczy sposób wystąpienie o pomoc ze strony Wojskowych Jednostek Odbudowy SZRP, osiągnąłem cel niniejszej publikacji oraz potwierdziłem założoną hipotezę roboczą.

## Bibliografia

- Acta Energetica <http://actaenergetica.org/pl/nauka/innowacje/hybrydowe-uklady-malej-poligeneracja/> (6.05.2016).
- Apartamenty na Powiślu* <http://www.napowislu.com.pl> (6.05.2016).
- Biomasa – Dorosli* [http://www.zielonaenergia.eco.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=134](http://www.zielonaenergia.eco.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=134) (8.05.2016).
- Centrum Elektroniki Stosowanej, *Poligeneracja* <http://www.kogeneracjaces.pl/technologie/poligeneracja.html> (6.05.2016).
- Chochowski A. 2012, *Energia*, Difin, Warszawa.
- EcoEurope.eu, *Biomasa w działaniach EkoFuduszu* [http://www.ekoenergia.pl/index.php?id\\_akt=207](http://www.ekoenergia.pl/index.php?id_akt=207) (8.05.2016).
- ENER-G, *Kogeneracja* [http://www.energ.pl/produkty\\_uslugi/kogeneracja](http://www.energ.pl/produkty_uslugi/kogeneracja) (6.05.2016).
- Grabowski D., Graniczny M., Rączkowski W., Państwowy Instytut Geologiczny, Państwowy Instytut Badawczy SOPO, *Osuwiska pod kontrolą*, <http://www.pgi.gov.pl/zagrozenia-geologiczne-lewe-kopalnia/2005-sopo-osuwiska-pod-kontrola.html> (4.05.2016).
- Gradziuk A. 2002, *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, „Biuletyn PISM”, nr 103.
- IMGW, *Struktura maksymalnych prędkości wiatru w Polsce jako zjawiska groźnego dla bezpieczeństwa wewnętrznego kraju*, [klimat.imgw.pl](http://klimat.imgw.pl) (5.05.2016).
- KLIMADA, *Adaptacja do zmian klimatu* <http://klimada.mos.gov.pl/zmiany-klimatu-w-polsce/tendencje-zmian-klimatu/> (5.05.2016).
- Koalicja klimatyczna* [http://koalicjaklimatyczna.org/lang/pl/page/energetyka\\_rozproszona/id/105/](http://koalicjaklimatyczna.org/lang/pl/page/energetyka_rozproszona/id/105/) (5.05.2016).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Leśniewski Ł., *Globalne i polskie tendencje w sektorze energetyki wiatrowej 2015* [w:] *Raport Energetyka wiatrowa w Polsce 2015*, [http://odnawialneźrodlaenergii.pl/energia-wiatrowa-aktualnosci/item/download/169\\_3b65a21ec0c9f362d1e74151b36ba1b3w](http://odnawialneźrodlaenergii.pl/energia-wiatrowa-aktualnosci/item/download/169_3b65a21ec0c9f362d1e74151b36ba1b3w) (7.05.2016).
- Lorenc H. (red.) 2012, *Wpływ zmian klimatu na środowisko, gospodarkę i społeczeństwo*, t. 3: *Klęski żywiołowe a bezpieczeństwo wewnętrzne kraju*, IMGW PIB, Warszawa.
- Machowski J. Wieloński A. 2007, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, Warszawa.
- Odnawialne firmy <http://www.odnawialne-firmy.pl/wiadomosci/pokaz/85, trigeneracja-co-to-jest> (6.05.2016).
- Odnawialne źródła energii, *Energetyka słoneczna* <https://etielektrownie.wordpress.com/tag/energetyka-sloneczna/> (07.05.2016 r.).
- Odnawialne źródła energii, *Energetyka wiatrowa* <https://etielektrownie.wordpress.com/tag/odnawialne-zrodla-energii/> (07.05.2016 r.).
- Pasek J. 2010, *Wytworzenie rozproszonej energii elektrycznej i ciepła*, Warszawa.
- Paterak S., Smal T. 2014, *Wojskowe jednostki odbudowy jako element systemu reagowania kryzysowego „Logistyka-Nauka”*, nr 5.
- Piątak P., *Hiperfizyka Zimna fuzja i ECAT* [http://hiperfizyka.pl/piot\\_r\\_piatak/item/104672-technologie-zimnej-fuzji-i-ecat](http://hiperfizyka.pl/piot_r_piatak/item/104672-technologie-zimnej-fuzji-i-ecat) (14.01.2015).
- Polska Geotermalna Asocjacja <http://pga.org.pl/geotermia-zasoby-polskie.html> (6.05.2016).
- Popczyk J. 2011, *Energetyka rozproszona. Od dominacji energetyki w gospodarce do zrównoważonego rozwoju, od paliw kopalnych do energii odnawialnej i efektywności energetycznej*, Polski Klub Energetyczny Okręg Mazowiecki, Warszawa.

- Projekt Klimat, *Opracowanie narzędzi wspomagających system ostrzegania o nagłych powodziach typu Flash Flood* [http://klimat.imgw.pl/wp-content/uploads/2013/01/4\\_14.pdf](http://klimat.imgw.pl/wp-content/uploads/2013/01/4_14.pdf) (4.05.2016 r.).
- Rączkowski W., *Geozagrożenia: karpackie osuwiska* [http://www.pgi.gov.pl/wydawnictwa/131-kopalnia-wiedzy-nowe/zagroenia-geologiczne/1554-geozagrozenia-karpackie-osuwiska.html?showall=1](http://www.pgi.gov.pl/wydawnictwa/131-kopalnia-wiedzy-nowe/zagrozenia-geologiczne/1554-geozagrozenia-karpackie-osuwiska.html?showall=1) (5.05.2016).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi (DzU z 2007 r., nr 121, poz. 840).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (DzU z 2003 r., nr 41, poz. 346 i 347).
- Ruszel M. 2014, *Znaczenie terminali LNG na wspólnym rynku energii UE*, „Polityka i Społeczeństwo” nr 4(12).
- Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, perspektywa do 2020 r.*, 2014, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Turowski P. 2011, *Bezpieczeństwo energetyczne – priorytet polskiej prezydencji*, BBN, *Bezpieczeństwo Narodowe II-2011/18*.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1967 r., nr 44, poz. 220 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (DzU z 1997 r., nr 54, poz. 348 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (DzU z 2002 r., nr 62, poz. 558 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2003 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 r., nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (DzU z 2015 r., poz. 478).
- Wilewski K., *Reforma inżynierii wojskowej*, „Polska Zbrojna” <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/11618?t=Reforma-inzynierii-wojskowej#prettyPhoto> (25.02.2014).
- Wojtaś A., *Problemy współczesnej techniki – energetyka wiatrowa* <http://slideplayer.pl/slide/433768/> (7.05.2016).
- Wrocław nad Odrą, <http://wroclawnadodra.pl/grzeje-chlodzi-i-dostarcza-prad-we-wroclawiu-powstala-pierwsza-w-polsce-trigeneracja/> (6.05.2016).
- Zagrożenia okresowe występujące w Polsce 2013*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa.

**Andrzej K. Piasecki\***

**BŁĘDY, ZANIECHANIA  
I MANIPULACJE POLITYKÓW  
NA PRZYKŁADZIE REFERENDÓW W POLSCE  
W 1996 I 2015 ROKU<sup>1</sup>**

**ERRORS, OMISSIONS, AND MANIPULATIONS OF POLITICIANS  
ON THE EXAMPLE OF REFERENDUMS IN POLAND  
IN 1996 AND 2015**

Abstract

In 1996 and 2015 two unsuccessful referendums have been carried out in Poland. They shared in common the institution of the initiator of the referendum (the president), low turnout, and instrumental treatment of these votes. The referendum of 1996 was intended to help Lech Wałęsa in the realization of his campaign promises. In 2015 Bronisław Komorowski wanted the referendum to win him the support of the followers of Paweł Kukiz. Many mistakes have been made during both referendums; for example: poorly worded questions, omission of detailed explanation of the consequences of the referendum, a series of manipulations from the politicians, such as the submission of additional questions. The ineffective results of these votes and the negative events surrounding their campaign had their impact on the state of the Polish direct democracy as well as on its functioning in the framework of the political system of the Third Republic.

**Key words:** referendum, voting, elections, president, Poland, campaign, politics, society, direct democracy

## **Wprowadzenie**

Demokracja bezpośrednia w Polsce doczekała się zróżnicowanych ocen. Po stronie jej sukcesów są dwa skuteczne referenda, dzięki którym wprowadzono nową konstytucję (1997 r.) oraz dokonano włączenia pań-

---

\* Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2/234, 30-084, Kraków, e-mail: prof.piasecki@gmail.com

<sup>1</sup> Artykuł powstał jako efekt projektu „Demokracja bezpośrednia w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Wymiar formalnoprawny i praktyczny. Analiza polityczna”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki – 2014/15/B/HS5/01866.

stwa do Unii Europejskiej (2003 r.). Na poziomie lokalnym zrealizowano ponad 800 referendum. Nastąpił też rozwój innych form demokracji obywatelskiej: konsultacji, inicjatyw, budżetów obywatelskich. Jednak to referenda ogólnokrajowe w największym stopniu determinują ocenę stanu demokracji bezpośredniej. Jest to oczywiste ze względu na ich potencjalny zasięg terytorialny oraz znaczenie w systemie politycznym III RP (zaangażowanie podmiotów publicznych, zakres kampanii, wpływ suwerena na proces decydowania politycznego).

Tytuł artykułu zawiera hipotezę, która z kolei wynika z nieskuteczności normatywnej dwóch referendum przeprowadzonych w 1996 i 2015 r. Złożyło się na to szereg zdarzeń, zjawisk i postaw, które towarzyszyły procedurze zgłoszenia inicjatywy referendalnej, kampanii wyborczej oraz bardzo przewidywalnym wynikiem<sup>2</sup>. Poniższa analiza obejmuje zarówno kwestie formalne, jak i empiryczne. Nie jest to wyłącznie komparatystyka, a raczej ewaluacja, komentarz do zastanego materiału źródłowego w kontekście tytułowej hipotezy. Literatura przedmiotu badań obejmuje z jednej strony ustalenia politologów badających referendum z 1996 r.<sup>3</sup>, jak i raporty, sprawozdania oraz materiały publicystyczne dotyczące referendum w 2015 r., którego naukowe analizy dopiero zaczynają się pojawiać (Hartliński 2015).

Pytania badawcze są pochodną tytułowego problemu. A więc: jakie błędy, zaniechania i manipulacje popełnili aktorzy polityczni przy referendach z 1996 i 2015 r.? Które z tych czynników miały decydujące znaczenie na normatywną nieskuteczność głosowań? Wreszcie: kto i dlaczego odwoływał się w tak nieudolny sposób do aksjomatu „władzy

---

<sup>2</sup> Zarówno w przypadku referendum w 1996, jak i referendum w 2015 r. na długo przed głosowaniem sondaże zapowiadały jego nieskuteczność (czyli nieprzekroczenie wymaganego prawem progu 50%).

<sup>3</sup> M.T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, Warszawa 1996; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001; A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1 (72); A.R. Bartnicki, E. Kuźelewska, *Referendum in Poland and Russia. Comparative analysis attempt*, „The International Affairs Review” 2008, nr 1,2 (157, 158); M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2010; A. Ryte-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011; M. Marczevska-Rytko, *Direct democracy at the national level in Poland. The case of referendum*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin Polonia, Sectio K”, vol. XX, 1. W powyższych pracach przedstawiono wyczerpująco podstawy ustrojowe i normatywne polskich referendum. Z tego względu, jak również z powodu politologicznego charakteru tego artykułu (którego główne założenie sformułowane zostało już w tytule), autor pominął prawne aspekty referendum krajowego, oparte na ustawach: *o referendum z 29 czerwca 1995 r.* oraz *o referendum ogólnokrajowym z 14 marca 2003 r.*

ludu”, dyskredytując w ten sposób jego wartości i powodując wzrost deprywacji w zakresie demokracji bezpośredniej? Co można zaliczyć do największych porażek związanych z tymi głosowaniami? Czy istnieją jakieś pozytywne aspekty nieskutecznych referendów?

W sensie metodologicznym zły model konkretnego studium przypadku może spełniać także pozytywną rolę<sup>4</sup>. Egzemplifikacja błędów, zaniechań i manipulacji podczas tych dwóch polskich referendów, które z powodu niskiej frekwencji okazały się nieskuteczne, powinna umożliwić w przyszłości uniknięcie tego typu zdarzeń. W sytuacji, gdy mamy do czynienia z powtarzaniem się takich porażek, ich zdiagnozowanie i krytyczna analiza staje się dla badacza naukowym imperatywem. Taki jest też cel tego artykułu.

### Przyczyny

U źródeł referendalnych inicjatyw z 1996 i 2015 r. leżała głęboka potrzeba zmian systemowych dotyczących świata polityki, postaw społeczeństwa, prawa i instytucji publicznych. Kwestie te nie pojawiły się nagle. Reformowanie gospodarki poprzez powszechne uwłaszczenie było głównym hasłem politycznym, które w kampanii prezydenckiej Lecha Wałęsy w 1990 r. przyniosło wymierne efekty. Problem zwiększenia efektywności polskiego systemu ekonomicznego stał się (obok demokratyzacji kraju i reorientacji jego polityki zagranicznej) kluczowym elementem transformacji.

Podobnie było z referendum w 2015 r., którego tematykę wcześniej wielokrotnie poruszano w debacie publicznej. Stanowiła wyraz dążenia do zmiany systemu politycznego, który w XXI w. uległ skostnieniu. Jego transformacja mogła nastąpić poprzez oparcie ordynacji wyborczej na jednomandatowych okręgach, modyfikację zasad finansowania partii, upodmiotowienie obywateli w konfrontacji z instytucjami państwa.

Jednak w obu przypadkach (1996 i 2015 r.) zaniechano wszechstronnej akcji edukacyjnej, która poprzedziłaby inicjatywę referendum. Nie było naukowych debat, alternatywnych programów, testowania fragmentu projektu<sup>5</sup>. Zrezygnowano z wyjaśnienia powodów poddawa-

<sup>4</sup> Już Karl Popper (1992) pisał o fundamentalnym znaczeniu uczenia się na błędach.

<sup>5</sup> O weryfikacji założeń funkcjonowania jednomandatowych okręgów wyborczych można mówić w przypadku Kodeksu Wyborczego z 2011 r. W związku z wprowadzonymi tam przepisami o jednomandatowych okręgach w wyborach do Senatu oraz rad gmin można było sprawdzić efekty tych nowych zasad. Jednak w debacie publicznej rzadko wiązano wynik pierwszych tego typu wyborów do Senatu (2011) i rad gmin (2014) z sensownością dalszego rozszerzania JOW w polskim systemie wyborczym.

nia tych tematów pod głosowanie powszechne, tak jakby nie można ich było zrealizować normalną drogą parlamentarną. Kontrastowało to z debatami nad konstytucją (w 1997 r.) i integracją europejską (w 2003 r.), które to sprawy miały fundamentalne znaczenie dla państwa i (zgodnie z ustawą zasadniczą) musiały być poddane pod bezpośredni osąd obywateli uprawnionych do głosowania w referendum.

Nade wszystko jednak w obydwu przypadkach (w 1996 i 2015 r.) czytelne były przyczyny: doraźne, polityczne, osobiste. Wyborcy już na wstępnym etapie referendalnego projektu mogli zorientować się, co do powstałej manipulacji. Jej mechanizm był niezwykle prosty; chodziło o to, aby uzyskując poparcie dla proponowanych rozstrzygnięć, przełożyć je na kapitał polityczny konkretnego polityka (lub ugrupowania). Wąskie, partykularne i koniunkturalne podejście do referendum było najpoważniejszym błędem, który widoczny był już w okresie krystalizacji wniosku o powszechne głosowanie. W 1996 r. dodatkowym obciążeniem była ingerencja ugrupowań sejmowych w projekt prezydenckiego referendum i ogłoszenie drugiego referendum przez Sejm. W 2015 r. taką samą „wartość dodaną” referendalnego błędu, który wystąpił na etapie przygotowawczym, był zaskakujący tryb ogłoszenia tej inicjatywy przez prezydenta.

## **Inicjatorzy**

W obydwu przypadkach inicjatorem referendum był prezydent, który zgodnie z konstytucją, musiał uzyskać w tej sprawie zgodę Senatu. W referendum z 1996 r. dodatkowe pytania przedstawił Sejm (drugi podmiot uprawniony do zarządzenia referendum), co czyniło z tego powszechnego głosowania wspólny projekt głowy państwa i władzy ustawodawczej. Oczywiście i tu mieliśmy do czynienia z podręcznikowym przykładem manipulacji, czytelny dla przeciętnie zorientowanego wyborcy. Kohabitacja Lecha Wałęsy z większością sejmową w 1995 r. oraz perspektywa trudnej kampanii przed wyborami prezydenckimi była główną dźwignią polskiej polityki w okresie poprzedzającym referendum. I to właśnie wydarzenia, zjawiska i postacie z kampanii wyborczej oraz z prezydencko-rządowej rywalizacji miały wpływ na przemiany krajowe, a nie pytania referendalne. Podobnie w 2015 r., kiedy to rozwój spraw publicznych uzależniony był w dużej mierze od postawy Bronisława Komorowskiego (i wspierającej go Platformy Obywatelskiej) po przegranej pierwszej turze wyborów prezydenckich oraz w perspektywie jeszcze dwóch głosowań (II tura wyborów prezydenckich i jesienne wybory parlamentarne). Dlatego prezydenci (w 1996 i w 2015 r.), jako ini-



cjatorzy referendów, słusznie oskarżani byli o przedmiotowe traktowanie tego powszechnego głosowania, co na starcie osłabiało wiarygodność nie tylko tych polityków, ale i mechanizmu demokracji bezpośredniej, do którego się odwoływali.

Inicjatorzy zaniechali też włączenia się w kampanię referendalną. Obaj po przegranych wyborach niemal natychmiast stracili zainteresowanie swoim projektem. Wcześniej nie zakładali zapewne takiej sytuacji ani też nie brali pod uwagę możliwości rozwiązania problemu „referendalnej sieroty”. Nie przygotowali na taką ewentualność swojego zaplecza politycznego (aktywnego w czasie kampanii prezydenckiej). Być może właśnie zaniechanie promocji własnego projektu w warunkach wyborczej klęski było największym błędem inicjatorów. Bo przecież wybitne cechy przywódcy uwidaczniają się właśnie w trudnych warunkach. Wielkość polityka poznajemy m.in. po tym, jak radzi sobie z porażką, czy potrafi wykorzystać złe doświadczenia i zamienić spodziewaną ostateczną klęskę w sukces.

Prezydent, jako inicjator referendum, jest konstytucyjnym podmiotem; w tym zakresie jego współdziałanie z Senatem może stanowić ustrojowy model łączenia mobilności władzy wykonawczej z kompetencją władzy ustawodawczej. Taki jest, w uproszczeniu, normatywny wymiar referendum z inicjatywy prezydenta, który to wniosek został zaaprobowany przez Senat. Jednocześnie prezydent, jako orędownik demokracji bezpośredniej, sprawdził się w kampaniach 1997 i 2003 r. Z pewnością bez aktywności Aleksandra Kwaśniewskiego wynik tych dwóch głosowań byłby gorszy. Na tle wszechstronnej obecności prezydenta w kampaniach referendalnych 1997 i 2003 r. tym bardziej razi passywność Lecha Wałęsy w 1996 i Bronisława Komorowskiego w 2015 r. Ten kontrast jest tym bardziej widoczny, że referenda, w które zaangażował się Kwaśniewski, nie były jego pomysłem, w odróżnieniu od Wałęsy i Komorowskiego, którym w dodatku nie starczyło konsekwencji i wyobraźni, aby podjąć wyzwanie w niesprzyjających warunkach.

Wnioskodawcami referendów z 1996 i 2015 r. byli prezydenci, ale – zgodnie z konstytucją – do głosowania by nie doszło bez zgody Senatu. Dlatego szukając podmiotów politycznych winnych tej inicjatywy, należy wskazać na parlamentarzystów (w 1996 r. oprócz senatorów byli to także posłowie), którzy opowiedzieli się za przeprowadzeniem referendum. Ich błąd to także zaniechanie prowadzenia odpowiedniej kampanii, manipulacja nastrojami wyborców. W ten sposób inicjatorzy referendum, którzy mogliby być beneficjentami (w przypadku powodzenia), stali się największymi szkodnikami demokracji bezpośredniej, do której się sami odwołali. Kara, jaka ich spotkała, w postaci przegranych wyborów, ma jednak tylko polityczny i symboliczny wymiar. Nawet w popularnych

opracowaniach historycznych i politologicznych negatywne oceny prezydentów (i parlamentów) nie dotyczą ich odpowiedzialności za destrukcyjną rolę, jaką odegrali w dziejach polskiej demokracji bezpośredniej.

## Pytania

W pierwotnym projekcie referendum wnioskowanym przez prezydenta w 1995 r. do zasadniczego pytania: „Czy należy w Polsce przeprowadzić powszechne uwłaszczenie obywateli?”, załączone były dwa warianty rozwiązań (Druk nr 1407). W Senacie prezydenckie propozycje uznano za niejasne i projekt odrzucono. Zmodyfikowana przez prezydenta nowa wersja projektu zawierała już proste pytanie: „Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli?” Tymczasem w Sejmie dokonano szeregu manipulacji, których celem było „podłączenie się” pod prezydencką inicjatywę referendalną. Unia Pracy zaproponowała przeprowadzenie wstępnego referendum konstytucyjnego z sześcioma pytaniami i załączonymi do nich wariantami odpowiedzi. Dwa dni później Parlamentarna Grupa Kobiet zwróciła się do Komisji Konstytucyjnej o dołączenie do tegoż wstępnego referendum pytań dotyczących aborcji (Staszewski 1996; Jabłoński 2001). Obydwa wnioski odrzucono. Podobny los spotkał wniosek Unii Pracy o przeprowadzenie referendum w sprawie reprivatyzacji, dopuszczania odpłatności za naukę w szkołach publicznych, o ustroju samorządu terytorialnego lokalnego, prawie do przerywania ciąży. Według tych zagadnień sformułowano cztery pytania, każde z trzema wariantami odpowiedzi (Druk 1383).

W końcu jedynie klub SLD zdołał przeforsować swoje wnioski. Posłowie Sojuszu zgłosili projekt uchwały o przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum w sprawie rozdysponowania majątku państwowego, formułując trzy pytania. Sejm przyjął tę uchwałę po modyfikacji polegającej przede wszystkim na dodaniu czwartego pytania (autorstwa posłów UW). Oznaczało to przeprowadzenie w jednym trybie dwóch referendum dotyczących jednak wspólnej kwestii uwłaszczenia. Datę referendum ogłoszono 6 grudnia, wyznaczając je na 18 lutego 1996 r. Manipulacje legislacyjne wokół przygotowania referendum pogłębione zostały przez wniosek marszałka Sejmu z 11 stycznia 1996 r. proponującego zmianę daty przeprowadzenia referendum na 31 marca 1996 r. Prezydent odrzucił jednak ten wniosek, co zapobiegło ewentualnym próbom podważania prawomocności kalendarza przygotowania referendum (*W sprawie zmiany referendum...*).

Jak z powyższego opisu zdarzeń wynika, ostatecznie więc do prezydenckiego pytania i referendum dołączono cztery pytania i drugie referendum uchwalone przez Sejm już po przyjęciu przez Senat inicjatywy

prezydenckiej. Brzmiały one następująco: „1) Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego? 2) Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasilila powszechne fundusze emerytalne? 3) Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych NFI przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw? 4) Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych?”

Przyjęcie dodatkowego referendum z kolejnymi pytaniami część komentatorów uznała za próbę manipulacji. Publicysta miesięcznika „Więź” pisał: „politycznie niezręczny wobec zwykłych ludzi byłby otwarty sprzeciw wobec efektownie brzmiącej idei. Nie ogłaszając oficjalnego stanowiska SLD dawał sygnał, że sprawa nie jest w istocie ważna, a prywatyzacja (jak inne sprawy w państwie) jest w dobrych rękach i obywatele nie muszą się o nią troszczyć. Dla dociekliwych były indywidualne komentarze, że sprawa jest niejasna, a pytania niezrozumiałe. Mówili tak również ci, którzy je uchwalili...” („Więź” 1996, nr 3: 5). Podważano także sens referendum, zarzucając mu brak określonej alternatywy: „Nie można jednak pytać o niuanse polityki gospodarczej ani o przebieg zjawisk fizycznych” – krytykował publicysta „Wprost” („Wprost” 1996, nr 7: 32).

Jak widać, w referendum z 1996 r. już na etapie układania pytań zaniedbano starań co do ich klarowności i czytelności. Trudności ze zrozumieniem istoty referendum widoczne były zwłaszcza na tle czytelnych i jednoznacznych wyborów prezydenckich z 1995 r. Tam oddanie głosu na jednego kandydata oznaczało opowiedzenie się za jego wyborem i odrzuceniem kontrkandydata. W przypadku referendum nie było powszechnej jasności, co do konsekwencji którejkolwiek wersji. Był to błąd demobilizujący potencjalnych głosujących.

W 2015 r. przy układaniu pytań widać było pośpiech i determinację prezydenta oraz jego sztabu. Na konferencji prasowej zwołanej dzień po pierwszej turze wyborów Bronisław Komorowski zapowiedział skierowanie do marszałka Senatu projektu postanowienia o zarządzeniu referendum w sprawie JOW, finansowania partii z budżetu i systemu podatkowego (proponowany termin – 6 września). Prezydent w argumentacji powołał się na poparcie, jakie w pierwszej turze uzyskał Paweł Kukiz (orędownik JOW i referendum) oraz ocenił, że to sygnał „o oczekiwaniu liczącej się części opinii społecznej na zmiany”. Zapewnił, że w ten sposób „likwiduje barierę prawną, konstytucyjną”, która do tej pory uniemożliwiała myślenie i skuteczne działanie na rzecz wprowadzenia JOW-ów do Sejmu.

Prezydent zrealizował swoją zapowiedź już 13 maja. Marszałek Sejmu otrzymał projekt postanowienia o zarządzeniu referendum i treść pytań: „1. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej? 2. Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa? 3. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?” (Pismo Prezydenta RP...).

Zatwierdzenie wniosku prezydenta przez Senat nastąpiło 21 maja. Ale już podczas dyskusji w Senacie widać było skutki błędnego sformułowania pytań i zaniechania ich konsultacji. W sprawie sposobu finansowania partii senator Włodzimierz Cimoszewicz pytał: „Czy chodzi o zmniejszenie kwot, czy o zmianę systemu?” W tej kwestii szereg wątpliwości zgłosili inni senatorowie, m.in. Jarosław Obremowski. Z kolei Wojciech Skurkiewicz pytał o koszty referendum i źródło jego finansowania. Jan Maria Jackowski sugerował, że to wydatki związane z kampanią prezydenta. Bogdan Pęk oskarżał prezydenta, że w ten sposób „psuje demokrację”. Dyskusja uwidoczniła głównie polityczny podział w Senacie, a nie stosunek senatorów do demokracji bezpośredniej, co było wstępem do dalszych manipulacji przy okazji tego referendum (Stenogram, 75 posiedzenie senatu...).

## **Kampania**

Zasadniczy błąd kampanii referendalnej z 1996 r. polegał na tym, że nie udało się zmienić postrzegania istoty referendum. Oceniano je nie tyle w kategoriach ekonomicznych (a taka była jego podstawowa funkcja), ale ideowo-politycznych. Głosowaniem w najmniejszym stopniu byli zainteresowani jego główni adresaci, czyli Polacy, którzy oceniali swą sytuację materialną jako złą i oczekiwali pełnienia przez państwo funkcji opiekuńczych: „o ich niechęci do udziału w referendum decydował brak zaufania do świata polityki, poczucie wyobcowania, frustracji i niezaradności” – napisał psycholog polityczny Krzysztof Korzeniowski (1996).

Zaniechano prac nad popularyzacją formuły referendum. Tymczasem widoczny był brak zaufania do nowej, ogólnokrajowej akcji mającej cechy zasadniczej reformy – takiej na wzór zmian z lat 1989–1991 – w okresie rodzącej się stabilizacji społeczno-politycznej. Do tego należy dodać fakt porażki w ostatnich wyborach parlamentarnych i prezydenckich przedstawicieli tego obozu, który szczególnie lansował ideę powszechnego

uwłaszczenia. Natomiast publikowane tuż przed referendum wyniki sondaży wskazujące na małe zainteresowanie można było odebrać w kategoriach manipulacji, gdyż w ten sposób zniechęcano do udziału obywateli dotąd niezdecydowanych. Również wypowiedzi znanych osobistości nie dawały społeczeństwu jednoznacznych wskazówek umożliwiających ocenę referendum. Np. reżyser Andrzej Wajda powiedział: „Idę głosować, bo iść trzeba, ale mam wrażenie, że mój udział w referendum nie ma żadnego znaczenia, a organizatorom jest obojętne, jakie odpowiedzi otrzymają. Pytania są sformułowane tak niejasno, że trudno cokolwiek zrozumieć” (*Czy państwo pójdziecie głosować...*).

Akcja informacyjna w mediach zaczęła się na dobre dopiero kilka dni przed referendum. Ugrupowania polityczne nie prowadziły skoordynowanej propagandy w sprawie referendum. Niektóre starały się zrealizować własne cele obliczone na najbliższą kampanię wyborczą. W ulotkach „Solidarności” powtarzało się hasło „Dla siebie, dla rodziny, dla Polski”. Politycy z tego obozu apelowali w mediach o „ratowanie tego co jeszcze zostało z naszego wspólnego majątku” (Kalinowski 1996: 4).

Zaniechania, błędy i manipulacje były widoczne w większym stopniu w kampanii 2015 r. W warunkach gorącego okresu wyborczego zapowiedź dodatkowej kampanii i jeszcze jednego głosowania musiała siłą rzeczy wpisać się w polityczne podziały. Dla poszczególnych polityków i ugrupowań głównym kierunkiem ich działania była walka o mandaty parlamentarne. Temu celowi została podporządkowana kampania referendalna i samo głosowanie.

W lepszej sytuacji byli przeciwnicy inicjatora referendum. Mogli z satysfakcją krytykować nagły pomysł przegranego już prezydenta, bez wdawania się w merytoryczne szczegóły. Szybko okazało się, że taki stosunek do referendum (krytyka, negacja, wyszydzenie) prezentuje zdecydowana większość podmiotów politycznych. Od razu po głosowaniu przeciwnicy prezydenta w Senacie zaczęli używać ostrej retoryki dla dyskredytacji tej inicjatywy. Padły takie określenia, jak „hucpa, puste referendum”, co bardziej wpisywało się w hejtowski ton kampanii prezydenckiej niż w rzeczową dyskusję nad przedmiotem głosowania. W obronie referendum wystąpiła niewielka grupa polityków PO, którzy jednak nie potrafili stworzyć przekonującej narracji, z której wynikałoby, że referendum ma sens. Niemal do ostatnich dni przed głosowaniem kampania w sprawie trzech pytań referendalnych była niewidoczna, a sam udział w głosowaniu stanowił margines debaty publicznej.

Mimo pozornie niewielkiej atrakcyjności tematyki referendalnej aż 133 podmioty zarejestrowały się w PKW, aby korzystać z przysługującego im czasu antenowego (w tym 94 stowarzyszenia, 34 fundacje i 5 partii

politycznych) (*Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej...*). W kampanii szybko pojawiła się nowa forma dyskredytacji tego konkretnego referendum (a pośrednio jego zwolenników), poprzez zgłaszanie dodatkowych pytań. Proponowały to partie: PiS, KORWiN, Twój Ruch, SLD, UP, Zieloni i inni. Przełom nastąpił 21 sierpnia, kiedy to nowy prezydent Andrzej Duda przekazał do Senatu projekt postanowienia zarządzającego na 25 października (dzień wyborów parlamentarnych) dodatkowe referendum w sprawie wieku emerytalnego, systemu funkcjonowania lasów państwowych oraz obowiązku szkolnego sześciolatków. Było to formalne i jednoznaczne opowiedzenie się prezydenta za stanowiskiem PiS, a jednocześnie stanowiło nowy problem dla największej partii rządzącej. Bowiem od tej pory kampania wokół trzech pytań zarządzanego na 6 września referendum została zdominowana przez kampanię z pytaniami nowego prezydenta, którego inicjatywę Senat odrzucił (w głosowaniu 53 : 35) (*Szczegóły głosowania: wyrażenie zgody...*). Dlatego wiele merytorycznych wydarzeń związanych z referendami 6 września w ogóle nie przebiło się ze swym przekazem w coraz bardziej hałaśliwej kampanii. Dotyczy to np. zorganizowanej w Sejmie 31 sierpnia konferencji naukowej „Referendum 2015: za czy przeciw proponowanym rozwiązaniom”, a także prowadzonej w tych dniach debaty telewizyjnej „Wszystko o referendum” (TVP 1). Z minimalnym zainteresowaniem spotkały się opinie ekspertów, którzy wypowiadali się wprawdzie w sposób zróżnicowany, ale najczęściej nie negowali znaczenia tych pytań dla systemu społeczno-politycznego państwa.

**Tabela 1. Stosunek do pytań referendalnych**

Data	Ośrodek badawczy	Pytanie nr 1			Pytanie nr 2			Pytanie nr 3			Frekwencja
		TAK	NIE	Niezdec.	TAK	NIE	Niezdec.	TAK	NIE	Niezdec.	
17–24. 08.	CBOS	41%	22%	19%	14%	73%	7%	76%	4%	11%	52%
24.08.	Millward Brown	62%	28%	9%	19%	75%	6%	90%	4%	4%	55%
1–8. 07.	CBOS	45%	16%	25%	13%	75%	9%	81%	4%	11%	62%
11–17. 06.	CBOS	54%	18%	16%	15%	75%	6%	82%	5%	8%	60%
8–9. 06.	TNS Polska	60%	20%	20%	19%	73%	8%	90%	4%	6%	76%
22–23. 05.	IBRiS	61%	20%	19%	15%	74%	11%	88%	3%	9%	51%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ośrodków badawczych.

Analiza powyższych danych pozwala uchwycić następujące tendencje, widoczne w miarę zbliżania się terminu głosowania: 1) spadek deklarowanej frekwencji; 2) zmniejszanie się procentu odpowiedzi pozytywnych na wszystkie pytania; 3) powiększanie grupy niezdecydowanych. Dowodzi to tego, że kampania referendalna działała demobilizująco i powodowała indyferentność potencjalnych uczestników głosowania. Negatywne skutki kształtowania się takich postaw musieli odczuć inicjatorzy referendum oraz podmioty polityczne wzywające do uczestnictwa w głosowaniu.

Sondaże wskazywały na systematyczny spadek poparcia dla referendum. Jednak negatywny, a w najlepszym razie obojętny stosunek do tej inicjatywy był w rzeczywistości o wiele większy niż pokazywały to badania. Dawał o sobie znać efekt odrzuconej propozycji prezydenta Dudy. Znaczna część wyborców musiała źle odebrać przekaz wyływający z tych dwóch zdarzeń: zapowiedzianego referendum przez przegranego prezydenta i odrzucenia przez Senat wniosku zwycięzcy o drugie referendum. A reakcja ta mogła wyglądać mniej więcej tak: „nie możemy decydować o sprawach ważnych (emerytura, prywatyzacja, los dzieci), a każde nam się głosować w sprawach politycznych i mniej istotnych, jak okręgi wyborcze, finansowanie partii, system podatkowy”. W ten sposób doszło nie tylko do radykalnego spadku zainteresowania głosowaniem w dniu 6 września, co wręcz do nieformalnego bojkotu referendum.

## Wyniki

W 1996 r. frekwencja wyniosła 32,4%, a wskazania głosujących były jednoznaczne: odpowiedzi na pytanie z referendum prezydenckiego: 94,54% „tak”; odpowiedzi na pytanie z referendum sejmowego: 1) 92,89% „tak”; drugie 93,70% „tak”; trzecie 72,52% „nie”; czwarte 88,30% „tak”. Wyniki te oraz inne badania sondażowe potwierdziły wcześniejsze opinie, że do głosowania poszedł przede wszystkim elektorat centroprawicowy, co w pewnym stopniu dodatkowo (poza niską frekwencją) podważało wiarygodność referendum<sup>6</sup>. Pojawiły się zarzuty dotyczące technicznych szczegółów przeprowadzenia aktu głosowania (np. nie poinformowano studentów, że nie mogą głosować w miejscu studiów bez specjalnego zaświadczenia). Działacze „Solidarności” krytykowali publiczne media i rząd za pasywne podejście do propagowania

<sup>6</sup> Mimo że prezydent Kwaśniewski opowiedział się za udziałem w referendum i sam w nim uczestniczył, to jednak spośród jego wyborców z wyborów prezydenckich głosowało zaledwie 10% (Piasecki 2005: 24).

idei referendum. Również niektórzy biskupi nie kryli swego niezadowolenia. Metropolita gdański bp Tadeusz Gocłowski komentował: „To co się stało wczoraj, uważam za dodatkową klęskę polskiego społeczeństwa. [...] Mamy w sobie jeszcze trochę mentalności niewolniczej, z której trzeba będzie chyba wyzwalać się przez długie lata” (*Po referendum...*). Natomiast przewodniczący „Solidarności” Marian Krzaklewski uznał, że takie wyniki są wyraźną wskazówką, jakiego uwłaszczenia Polacy oczekują. Czyli ma to być: przekazanie prywatyzowanego majątku funduszom emerytalnym, spłacenie tym majątkiem długów wobec rencistów i emerytów, prywatyzacja bonowa znacznej części mienia państwowego. Krzaklewski zauważył też zbieżność poglądów opozycji i PSL. Z kolei Janusz Lewandowski z Unii Wolności uważał, że referendum niczego nie wyjaśniło, a tylko zwiększyło dezorientację społeczeństwa: „To była druga fala mitu 100, a potem 300 milionów, który stworzył Wałęsa. W mętnej wodzie każdy będzie łapał co zechce. «Solidarność» potraktuje jego wyniki zapewne jako mandat do wymuszania uwłaszczenia. SLD do forsowania swojej polityki” („Gazeta Wyborcza”, 20 lutego 1996: 1).

O ile z perspektywy czasu wynik głosowania w 1996 r. można uznać za porażkę, o tyle rezultat referendum z 2015 r. należy oceniać w kategoriach klęski. Frekwencja wyniosła 7,80% i była najniższa w historii wszystkich polskich powszechnych głosowań (do tej pory pod tym względem najgorzej wypadły wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. – 23,83%). Różnice regionalne we frekwencji były niewielkie, większe dysproporcje wystąpiły pomiędzy miastami (gdzie frekwencja była wyższa) i wsiami. Na „tak” głosowało w pierwszym pytaniu 78,75% uczestników, w drugim 17,35%, w trzecim 94,51%.

O tym, że referendum będzie nierozstrzygujące, pisano niemal od chwili jego ogłoszenia. W polskich realiach politycznych przekroczenie progu 50% uczestników powszechnego głosowania wymaga wielkiego zaangażowania. Jednak tak drastycznego spadku zainteresowania głosowaniem nie zapowiadały ani sondaże, ani wcześniejsze doświadczenia. Stąd też oceny i komentarze były bardzo radykalne. Znana dziennikarka „Polityki” Janina Paradowska (2015) napisała: „Totalna absencja przy urnach jest surową odprawą dla politycznych manipulacji”. Ten sam tygodnik w innym miejscu oceniał surowo efekt głosowania: „Gra referendum to przykład na sytuację, kiedy teoretyczne założenia i oficjalne intencje rozchodzą się z polityczną praktyką i prawdziwym sensem wydarzenia” („Polityka” 2015, nr 35: 14). Dziennikarz „Gazety Wyborczej” komentował: „Jeszcze nigdy tak wielu za tak duże pieniądze nie zajmowało się czymś, co okazało się nieistotne z punktu widzenia polityki”. Jego redakcyjna koleżanka subiektywnie oceniała: „Nie mogę nadziwić



się hipokryzji dzisiejszych krytyków Komorowskiego, którzy wcześniej chcieli referendum niemal w każdej sprawie” (Wielowiejska 2015). Wymowne były nawet tytuły artykułów: *Kac po referendum* („Tygodnik Powszechny”), *Rachunek za Platformę* („Nasz Dziennik”), *Referendum – wszyscy są przegrani* („Rzeczpospolita”).

Niektórzy politycy (Leszek Miller) oraz komentatorzy (Renata Grochal, Michał Szuldrzyński) twierdzili, że niska frekwencja jest przejawem obywatelskiej odpowiedzialności (Graczyk 2015). Korespondowało to z oceną, którą serwowali eksperci, np. były prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Zoll powiedział: „Idąc do referendum, przyczyniłbym się do łamania konstytucji, obniżania i tak lichej kultury politycznej i do upartyjnięcia państwa” (Skowron 2015). W komentarzach trudno było znaleźć jakiegokolwiek oceny pozytywne. W mediach dolnośląskich pocieszano się przykładem Wrocławia, gdzie przy okazji przeprowadzono głosowanie w lokalnej sprawie będące faktycznie formą konsultacji.

Sam inicjator komentował z żalem: „Referendum zostało sierotą po przegranych przeze mnie wyborach. Trudno oczekiwać innej postawy od partii politycznych, skoro dwa pytania dotyczyły bezpośrednio właśnie partii. Pytanie o to, czy oddadzą choć trochę swojego wpływu na władzę społeczeństwu, a także o to czy oddadzą część pieniędzy z tytułu finansowania z budżetu państwa. To są pytania niewygodne dla partii. Nie oczekiwałem, że partie będą namawiać obywateli, by poszli do referendum, bo to byłoby przeciwko ich interesom. Rolą prezydenta jest, by w sytuacjach tego typu wyboru, zachęcać do udziału w demokracji bezpośredniej” (*Komorowski: Referendum zostało...*).

## Znaczenie

W 1996 r. tuż po głosowaniu widoczny był efekt manipulowania politycznym i ideologicznym przesłaniem referendum. Wśród przedstawicieli elit (politycy, przedsiębiorcy, wolne zawody) 73% z nich, deklarujących swe poglądy jako prawicowe, poszło głosować, a 81% osób uważających, że ma poglądy lewicowe, nie brało udziału w referendum (*Polityka i porażka...*). Publicyści zauważali metaforycznie, że politycy kosztem 400 mld (starych) złotych zafundowali obywatelom korepetycje z ekonomii i demokracji. A jednak Polacy nie mieli ochoty wziąć w nich udziału.

Sama zaś idea uwłaszczenia nie wygasła wraz z nieskutecznym referendum, choć też nigdy już nie nabrała tak realnego znaczenia. W 1996 r. w Sejmie przedłożone zostały projekty rezolucji w sprawie podjęcia przez rząd działań w związku z referendum uwłaszczeniowym. Uchwa-

lenie rezolucji nastąpiło 29 sierpnia 1996 r. Podkreślono w niej, że wola<sup>7</sup> znaczącej części społeczeństwa nie może być pominięta i wezwano rząd do przedstawienia w terminie do 30 listopada 1996 r. programu prywatyzacji do 2000 r. W Sejmie III kadencji sprawa uwłaszczenia wróciła ponownie, głównie za sprawą polityków AWS, w tym Mariana Krzaklewskiego, który próbował uczynić z uwłaszczenia sztandarowe hasło swojej kampanii prezydenckiej.

**Tabela 2. Wyniki referendum – analiza porównawcza**

Rok	Frekwencja	Zgodność <sup>8</sup>	Maksymalnie jednoznaczny wynik	Największe różnicowanie odpowiedzi
1996	32,4 %	88,4%	94,5% (pyt. 1)	72,5% (4)
2015	7,8%	85,3%	94,5% (pyt. 3)	78,8% (1)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RP.

Porównanie wyników referendum w sensie konkretnych wartości utrudnia zróżnicowana liczba pytań, odmienna frekwencja oraz rozbieżność głosowania „tak” lub „nie” w odpowiedzi na poszczególne pytania. Jednak widać wyraźnie daleko idącą zgodność głosujących, identyczne poparcie dla najbardziej aprobowanej kwestii (1996 r. – „Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli?”; 2015 r. – „Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?”). Na podobnie wysokim poziomie ukształtowała się też wartość dotycząca pytania o najwyższym stopniu kontrowersji (1996 r. – „Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych NFI przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw?” (było to w istocie trzecie pytanie drugiego referendum „sejmowego”); 2015 – „Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborach w wyborach do Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej?”). To wszystko powoduje, że wyniki referendum miały bardzo jednoznaczną wymowę.

<sup>7</sup> M. Jabłoński (2001: 46) podkreśla, że w rezolucji sejmowej użyto słowa „wola”, a nie „opinia”. To ostatnie sformułowanie odrzucono, podobnie jak zapis, w myśl którego „Sejm będzie traktował wyrażoną w referendum wolę znaczącej części społeczeństwa jako wyraz bardzo ważnej obywatelskiej opinii na temat kierunków procesu prywatyzacji i oczekuje analogicznego stanowiska rządu”.

<sup>8</sup> Zgodność – oznacza uśredniony wynik najwyższego procentowo rezultatu odpowiedzi na każde referendalne pytania. Wartość tę uzyskano poprzez zsumowanie najwyższych wartości procentowych odpowiedzi na dane pytania („tak” lub „nie”) i podzielenie wyniku przez liczbę pytań (5 w 1996 r. i 3 w 2015 r.).

Krótką perspektywą po referendum z 2015 r. utrudnia wszechstronną ocenę jego znaczenia. Pierwsze komentarze i oceny zawierają opinie na temat partii, instytucji i polityków, którzy stracili w wyniku tego referendum. Listę tę otwiera prezydent Bronisław Komorowski, Platforma Obywatelska, rząd oraz Senat jako izba parlamentu, która na ogół była lepiej postrzegana niż Sejm, ale tym razem nie wykazała się podejściem refleksyjnym, eksperckim, ponadpartyjnym (co na ogół było częścią *image* tego organu władzy). Komorowski pierwszy zapłacił za tę inicjatywę; dość szybko okazało się, że pomysł z referendum bardziej mu zaszkodził niż pomógł w walce o reelekcję. Jego przegrana przeniosła negatywne odium na cały obóz władzy, stąd też po nieudanych referendum nastąpiła porażka koalicji rządzącej w wyborach parlamentarnych, dalej były kłopoty wewnętrzne w PO i PSL skutkujące wymianą liderów tych ugrupowań.

Przegranym był także Paweł Kukiz, który od dawna nawoływał do referendum oraz JOW, a gdy prezydent przejął jego postulat, nie potrafił się jednoznacznie odnaleźć w kampanii, krytykując inicjatora, a zarazem zachęcając do głosowania. Wynik referendum oznaczał, że zwolennicy Kukiza z I tury wyborów prezydenckich nie odpowiedzieli na jego apele. Późniejszy wynik jego ugrupowania w wyborach parlamentarnych (8,8%) świadczył, że polityk dużo stracił w ciągu czterech miesięcy (10 maja otrzymał 21%). Zapewne jednym z powodów zmniejszonego poparcia była niekonsekwentna postawa Kukiza wobec referendum (Szacki 2015). On zaś starał się robić dobrą minę do tej nie najlepszej gry, przerzucając całą odpowiedzialność za nieudane referendum (do którego sam namawiał) na prezydenta, co czynił zresztą w typowym dla siebie mało eleganckim stylu (m.in. tekstem: „Komorowski oddaj moje 100 mln”)<sup>9</sup>.

W politycznych analizach często łączono głosowanie 6 września z wnioskiem o drugie referendum na 25 października, z inicjatywy prezydenta Dudy, odrzuconej przez Senat. Wniosek prezydenta był dla koalicji rządzącej dodatkowym problemem z dziedziny demokracji bezpośredniej. W szczycie kampanii do parlamentu PiS „wygrywał” to drugie referendum niezależnie od decyzji Senatu w sprawie jego przeprowadzenia. W ten sposób uwidocznili się beneficjenci referendum 2015 r. – prezydent Andrzej Duda oraz Prawo i Sprawiedliwość.

Po wyborach parlamentarnych 2015 r. nastąpiły wydarzenia i zaszły zjawiska o znaczących dla państwa skutkach. Były to: samodzielne rządy jednego ugrupowania sejmowego, osłabienie roli Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>9</sup> Była to podwójna aluzja: do kosztów referendum i do tekstu, który po wyborach prezydenckich w 1990 r. inny artysta skierował do Lecha Wałęsy, obiecującego w kampanii „100 mln dla każdego”.

tucyjnego, oskarżenie polskich władz na forum europejskim o naruszenie demokracji i praworządności, częste demonstracje uliczne przeciwników rządu, sondażowy wzrost poparcia dla PiS, zasadniczy wpływ prezesa największej partii na działania prezydenta i premiera. W tym kontekście szybko zapomniane referendum z 6 września nabierało innego znaczenia. Najlepiej (i proroczo) ujęli to jeszcze przed głosowaniem analitycy z „Newsweeka Polska”: „Na drodze do zamordyzmu każdy tyran potrzebuje odrobiny chaosu. Po chaosie demokracji referendalnej lud przyjmie z ulgą rządy silnej ręki. Dlatego Kaczyński i Kukiz od początku stawiali na referenda” („Newsweek Polska”, 31 sierpnia 2015 r.).

Szukając przejawów dobrych skutków referendum z 1996 i 2015 r., warto podkreślić ich znaczenie jako przestrogi dla polityków. Już w 1995 r. Lech Wałęsa zrozumiał, że zgłoszenie referendalnej inicjatywy wcale nie poprawia notowań przed wyborami. Prawie dwadzieścia lat później Bronisław Komorowski przekonał się o tym jeszcze bardziej boleśnie. Prawdopodobnie żaden polityk nie powtórzy już tych błędów, a szermowanie hasłami demokracji bezpośredniej będzie odąd wymagało dużej odpowiedzialności i gotowości na ryzyko.

Tę naturalną, polityczną nauczkę z referendalnego eksperymentu eksperci sugerowali wzmocnić normatywnie, m.in. proponując nowelizację ustawy i wprowadzenie mechanizmu partycypacji w kosztach organizacji referendum przez jego inicjatora (propozycja Radosława Markowskiego)<sup>10</sup>. Trudno jednak oczekiwać, aby głos specjalistów został szybko wzięty pod uwagę przez polityków. W tym środowisku dominuje myślenie koniunkturalne i taktyczne.

## Bibliografia

- Bartnicki A.R., Kuzelewska E. 2008, *Referendum in Poland and Russia. Comparative analysis attempt*, „The International Affairs Review”, nr 1, 2 (157, 158).
- Czy państwo pójdziecie głosować w niedzielę?* „Gazeta Wyborcza”, 16 lutego 1996. Druk nr 1383, Archiwum, Proces legislacyjny, www.sejm.gov.pl (23.10.2016).
- Druk nr 1407 Archiwum, Proces legislacyjny, www.sejm.gov.pl (23.10.2016).
- Graczyk R. 2015, *Referendum zmystyfikowane*, „Rzeczpospolita”, nr 210.
- Hartliński M. 2015, *The 2015 Referendum in Poland*, „East European Quarterly”, vol. 43, no. 2–3.
- Jabłoński M. 2001, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław.
- Kalinowski W. 1996, *Manipulacja, dezinformacja, brudne interesy*, „Tygodnik Solidarność”, nr 9.

---

<sup>10</sup> S. Kaluziński, J. Harlukowicz, *Nieważne referendum. Frekwencja – 7,8 proc.* „Gazeta Wyborcza” 2015, nr 209.

- Kaluźński S., Harlukowicz J. 2015, *Nieważne referendum. Frekwencja – 7,8 proc.*, „Gazeta Wyborcza”, nr 209.
- Komorowski: *Referendum zostało sierotą po przegranych wyborach 11.09.2015*, www.wprost.pl (23.10.2016).
- Korzeniowski K. 1996, *Jakie głosowanie, taka frekwencja*, „Przegląd Tygodniowy”, 28 lutego.
- Marczewska-Rytko M. 2013, *Direct democracy at the national level in Poland. The case of referendum*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin Polonia, Sectio K”, vol. XX, 1.
- Paradowska J. 2015, *Dwaj prezydenci dwie porażki*, „Polityka”, nr 37.
- Piasecki A.K. 2005, *Referenda w III RP*, Warszawa.
- Piasecki A.K. 2006, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku*, „Przegląd Sejmowy” nr 1 (72).
- Pismo Prezydenta RP do Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza z 13 maja 2015 r., druk senacki nr 899.
- Popper K. 1992, *Wiedza obiektywna*, Warszawa.
- Po referendum*, „Tygodnik Solidarność” 1996, nr 8.
- Polityka i porażka*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 48.
- Rachwał M. 2010, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa.
- Ryte-Warzocha A. 2011, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa.
- Skowron G. 2015, *Referendum jest nieważne*, „Dziennik Polski”, nr 208.
- Staszewski M.T., Waniek D. (red.) 1996, *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, Warszawa.
- Stenogram, 75 posiedzenie senatu RP VIII kadencji, www.senat.gov.pl (23.10.2016).
- Szacki W. 2015, *Koncertowa wtopa*, „Polityka”, nr 37.
- Szczegóły głosowania: wyrażenie zgody na zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum – 4 września 2015*; www.senat.gov.pl (23.10.2016).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 lipca 2015 r. w sprawie trybu i terminu powoływania obwodowych komisji do spraw referendum w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich w referendum ogólnokrajowym, „Monitor Polski” 2015, poz. 632.
- W sprawie zmiany terminu referendum*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3.
- Wielowiejska D. 2015, *Referendalni hipokryci*, „Gazeta Wyborcza”, nr 210.

### Prasa

- „Gazeta Wyborcza”, 20 lutego 1996.
- „Newsweek Polska”, 31 sierpnia 2015 r.
- „Polityka” 2015, nr 35.
- „Więź” 1996, nr 3.
- „Wprost” 1996, nr 7.

**Tomasz Masłyk\***

**AKTYWNI OBYWATELE –  
ANALIZA PORÓWNAWCZA OSÓB  
DZIAŁAJĄCYCH W ORGANIZACJACH  
TRZECIEGO SEKTORA W POLSCE**

**ACTIVE CITIZENS – A COMPARATIVE ANALYSIS OF PEOPLE  
WORKING IN THE ORGANIZATIONS OF THE THIRD SECTOR  
IN POLAND**

Abstract

The degree of citizen participation in Poland as a key factor responsible for the development of third sector organizations is relatively low compared to countries of developed democracy. Despite political, economic or social difficulties, from year to year there is a gradual increase in non-governmental organizations representing the sphere. The purpose of this article is to present the characteristics of active citizens working in various third sector organizations with regard to their socio-demographic profiles. The analysis was performed for the total active people based on data from studies carried out in the 2013 Social Diagnosis.

**Key words:** third sector, active citizenship, civil society, Social Diagnosis

**1. Trzeci sektor – idea aktywności obywatelskiej  
odzwierciedlona w praktyce**

Od czasu, kiedy w roku 1945 termin „pozarządowy” (*nongovernment*) został wprowadzony przez Organizację Narodów Zjednoczonych, nie tylko upowszechnił się w dyskursie naukowym i politycznym, ale również uległ „rozmnożeniu”. Zaczęły towarzyszyć mu takie pojęcia, jak *Non-Profit, Public Voluntary, Membership, Grassroots, People’s, Civil Service, Third Sector, Non-Governmental Development, Charitable, Community-Based, Private, Civil Society, Public Service Contractor, Non-Governmental Institutions* czy *Quasi-Non Governmental* (Babila 2008). Kiedy pod koniec lat 70. ub.w. formułowano po raz pierwszy te-

---

\* AGH w Krakowie, Wydział Humanistyczny Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, ul. Gramatyka 8a, 30-071 Kraków, e-mail: tomaslyk@agh.edu.pl

orie dotyczące organizacji *nonprofit*, podkreślano przede wszystkim niepowodzenia państwa (*government failure*) i niepowodzenia rynku (*market failure*) w dostarczaniu dóbr i usług publicznych, traktując te organizacje jako remedium na kryzys państwa opiekuńczego (Anheier i Seibel 1990: 1; Hansmann 1997; Weisbrod 1998). W tym rozumieniu organizacje trzeciego sektora funkcjonują w pętli negatywnego sprzężenia zwrotnego (*negative feedback*) jako reakcja na nieprawidłowości rządu i rynku (Smith 2001: 84). Pojęcie „trzeciego sektora” samo w sobie sugerowało odmienność (choć nierzadko dyskusyjną i niejednoznaczną) od sektora pierwszego, czyli państwa, i sektora drugiego, czyli rynku. Jednocześnie stała się ona podstawą większości wykładni definicyjnych próbujących uchwycić naturę organizacji sektora pozarządowego i opisać tę podwójną autonomię (Schmitter 1997: 240).

To, jaka jest faktyczna struktura organizacji trzeciego sektora w danym kraju, zależy od ich zakorzenienia w otoczeniu, które najczęściej kształtowane jest przez trzy czynniki: prawny, rzecznictwa i polityki publicznej. Perspektywa prawna określa prawne i organizacyjne ramy funkcjonowania organizacji *nonprofit*, w tym rozwiązania fiskalne (ulgi i zachęty podatkowe). Perspektywa rzecznictwa wskazuje na stopień aktywności obywatelskiej w sferze publicznej. Perspektywa polityki publicznej charakteryzuje relacje dotyczące współpracy agend rządowych i administracji publicznej z reprezentantami trzeciego sektora jako dostawcami dóbr i usług publicznych (Rymsza, Zimmer 2008: 31–32; zob. Salamon, Sokolowski, List 2004: 8). W tym rozumieniu trzeci sektor od państwa i rynku odróżnia: 1) prowadzenie działalności pod patronatem podmiotów prywatnych, a nie publicznych, 2) oparcie działań na specyficznej strukturze własności, w której nie ma formalnych praw własności, 3) wykorzystanie zaangażowania wolontariuszy, 4) merytoryczna racjonalność ukierunkowana na realizację konkretnych celów i misji oraz 5) działanie oparte na specyficznego rodzaju technologii – nie produkuje on rzeczy, nie realizuje transakcji, ale usiłuje zmieniać ludzi – ich światopogląd, zachowania, wartości i wiedzę (Ott 2001: x).

Założenia te znalazły również wyraz w wymiarze koncepcyjnym i terminologii wykorzystywanej przez badaczy sektora pozarządowego w Polsce i w polskim prawodawstwie. Należy podkreślić jednak, że termin „organizacja pozarządowa” konkurował o prymat z dwoma innymi terminami: „organizacją społeczną” i „organizacją obywatelską”. Pierwszy termin został odrzucony ze względu na postrzeganie organizacji społecznych przez pryzmat ich silnych powiązań z agendami rządowymi czasów PRL. Organizacje obywatelskie z kolei utożsamiano z inicjatywami politycznymi okresu transformacyjnego (Frączak, Skrzypiec 2011: 68–69). W ostatecznym rozrachunku to pojęcie „organizacja pozarządowa” ugruntowało

się w społecznej świadomości, a także weszło do polskiego prawodawstwa. Na mocy „Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” organizacje pozarządowe definiowano jako „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia” (DzU 2003, poz. 873: art. 3). Uznaje się jednak, abstrahując od uregulowań prawnych, że fundacje i stowarzyszenia są tylko jedną z form organizacji trzeciego sektora, które to pojęcie jest znacznie szersze od określenia „organizacje pozarządowe” (Frączak 2002: 12). Organizacje pozarządowe można zatem wyróżnić na podstawie dwóch innych, poza formalnoprawnym, kryteriów: arbitralnego (kiedy organizacje, wybierając adresatów pomocy, same definiują się jako podmioty trzeciego sektora) oraz celowego (kiedy organizacje działają na rzecz wartości, a nie interesów, są dobrowolne i niezależne) (tamże: 155).

Wzrastające znaczenie trzeciego sektora we współczesnych społeczeństwach rozpatrywać można w odniesieniu do kilku szerokich perspektyw. Po pierwsze, podkreśla się, iż organizacje te są bardziej efektywne niż agendy rządowe w dostarczaniu dóbr i usług publicznych oraz darzone są większym zaufaniem niż organizacje *for profit*. Po drugie, pełnią niezastąpioną rolę w budowie i przebudowie społeczeństwa obywatelskiego oraz służą wzmocnieniu powiązań pomiędzy kapitałem społecznym a rozwojem ekonomicznym. Ludzie pracujący ze sobą w sieciach stowarzyszeniowych są nie tylko bardziej wrażliwi na problemy społeczne, ale także bardziej produktywni w obszarze gospodarczym i bardziej zaangażowani na polu politycznym. Po trzecie, mają kluczowe znaczenie dla odpowiedzialności społecznej – służą wyrażaniu społecznych opinii i dają im odpowiednie wsparcie. Po czwarte, stanowią źródła innowacji w rozwiązywaniu społecznych problemów, głównie ze względu na małą skalę działania i bliskość środowisk, w których funkcjonują (Anheier 2013).

Wyjście poza logikę funkcjonowania państwa z jednej strony i gospodarstw domowych z drugiej dostarcza alternatywnych (*countervailing*) definicji rzeczywistości i moralności, dzięki czemu można spojrzeć w sposób innowacyjny na otaczający świat, ale również chronić stare wartości, przekonania, wiarę, historię czy wytwory kultury. To z kolei sprzyja realizacji funkcji edukacyjnej oraz integracyjnej zarówno w aspekcie ekspresyjnym, jak i socjalizacyjnym (Smith 2001: 79–87). W ten sposób jednostki zaangażowane w działalność sektora pozarządowego stają się częścią struktur mediujących (*mediating structures*) jako alternatywnych mechanizmów świadczenia usług społecz-



nych. Struktury mediujące to instytucje znajdujące się pomiędzy jednostkami i ich prywatnym życiem a wielkimi instytucjami życia publicznego, wśród których najważniejsze jest państwo. Życie to nieustanna migracja pomiędzy tymi dwiema sferami – publiczną i prywatną. Megastruktury są alienujące w takim znaczeniu, że nie dostarczają jednostkom znaczeń i nie pozwalają kształtować tożsamości. Możliwość taką daje sfera prywatna, która z kolei sama w sobie nie jest w stanie tej tożsamości umacniać i chronić. Stąd istotna rola struktur mediujących – sąsiedztwa, rodziny, Kościoła i stowarzyszeń, które chronią przed alienacją i społeczną izolacją (Berger, Neuhaus 2001: 240–248).

Funkcje te wypełniane są na wiele sposobów – stąd wielość form organizacji trzeciego sektora. Na najbardziej ogólnym poziomie można je podzielić na organizacje świadczące usługi publiczne (*public-serving organizations*) oraz organizacje działające na rzecz swoich członków (*member-serving organizations*) (Salamon 2001: 24). Nieco szerzej, organizacje pozarządowe można zaklasyfikować do czterech kategorii: 1) *voluntary NGO* – realizujące inicjatywy społeczne na podstawie wspólnych wartości, 2) *public service contractors* – działające jako zorientowane rynkowo organizacje *non-profit* w celu służenia społeczeństwu, 3) *people's organizations* – reprezentujące interesy własnych członków, 4) *governmental-non-governmental organisations* – tworzone przez rządy jako instrument rządowej polityki (Korten 1990: 114–132)<sup>1</sup>. Cele oraz motywy zaangażowania osób działających w ramach organizacji trzeciego sektora stały się podstawą klasyfikacji zaproponowanej przez Michaela O’Neilla. Wyróżnił on następujące pola działań organizacyjnych: religijne, edukacji i badań naukowych, opieki zdrowotnej, kultury i sztuki, opieki społecznej, usług prawnych i orzecznich, pomocy międzynarodowej, fundacji i fundatorów, wzajemnych korzyści (O’Neill 1989). Klasyfikacja międzynarodowa opracowana na Uniwersytecie Johna Hopkinsa w Baltimore rozróżnia 12 klas organizacji *non-profit* według obszaru działania. Są to: 1) kultura i rekreacja, 2) edukacja i badania, 3) zdrowie, 4) usługi społeczne, 5) środowisko naturalne, ekologia, 6) rozwój lokalny i mieszkalnictwo, 7) prawo, doradztwo i działalność polityczna, 8) filantropia i wsparcie wolontaryzmu, 9) religia, 10) stowarzyszenia biznesowe i profesjonalne, związki zawodowe, 11) działalność międzynarodowa, 12) pozostałe organizacje (zob. Salamon, Anheier i in. 1999: 467–468).

<sup>1</sup> W przypadku Polski, opierając się na kryterium formalnoprawnym, można wyróżnić następujące organizacje sektora *non-profit*: stowarzyszenia, fundacje, związki zawodowe, organizacje pracodawców, partie polityczne, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, inne świeckie organizacje społeczne, jednostki kościołów i związków wyznaniowych (Leś, Nałęcz 2002: 15).

Działania podejmowane w przestrzeni organizacji pozarządowych są jedną z form aktywności obywatelskiej<sup>2</sup>, którą można rozumieć jako „wspólna i świadoma artikulacja, realizacja i obrona interesów (potrzeb, aspiracji) jakiejś grupy społecznej przez jej członków. Szczególnie istotny w powyższej definicji jest [...] aspekt świadomości wspólnego działania” (Gliński, Palska 1996: 365). Zainicjowanie takiej formy aktywności wymaga określonych warunków kontekstowych (historyczno-politycznych oraz instytucjonalnych) oraz przymiotów indywidualnych jednostek. Wiesław Bokajło (2001: 65) wskazuje, że świadome oraz intencjonalne działanie w przestrzeni obywatelskiej wymaga ukształtowania specyficznej postawy. Jest to postawa: 1) osadzona w tradycji społecznej i oparta na tolerancji wykształconej w indywidualnym procesie edukacji, skutkująca „respektowaniem uczuć innych”, 2) charakteryzująca się odwagą obywatelską jako zdolnością, umiejętnością i wolą obrony własnych interesów, 3) wykształcona w procesie negocjacji z innymi podmiotami (przede wszystkim sfery publicznej) w oparciu o krytyczno-racjonalny światopogląd.

Postawa taka może przejawiać się co najmniej w czterech formach: werbalnej, potencjalnej, enklawowej i „empirycznej” („sondażowej”). Aktywność werbalna to dyskutowanie ważnych spraw społecznych z towarzyszącą mu „gotowością obywatelską”: chęcią rozumienia zjawisk społecznych oraz umiejętnością określenia w nich swojego miejsca. Podkreślanie potrzeby powoływania instytucji wspierających interesy obywatelskie i gotowość uczestnictwa w nich to przejaw aktywności potencjalnej. Aktywność enklawowa realizuje się „przede wszystkim poprzez uczestnictwo społeczne w różnego rodzaju ruchach, inicjatywach i organizacjach społecznych o charakterze obywatelskim”. I wreszcie aktywność sondażowa znajduje odzwierciedlenie w deklaracjach dotyczących udziału w inicjatywach obywatelskich składanych w trakcie reprezentatywnych, sondażowych badań opinii publicznej (Gliński, Palska 1996: 368–372).

Przyjmując, że aktywność sondażowa jest miarą rzeczywistego poziomu zaangażowania obywatelskiego, zasadne wydaje się pytanie o charakter bazy społecznej członków organizacji pozarządowych w Polsce. Czy można mówić o jakimś uniwersalnym profilu socjodemograficznym odzwierciedlonym w postawach obywatelskich *homophily principle* (Popielarz, McPherson 2001: 259), czy członkostwo takie warunkowane jest odmiennymi cechami w zależności od typu organizacji, w której da-

---

<sup>2</sup> Piotr Gliński wyróżnia cztery inne obszary aktywności obywatelskiej: wspólnoty lokalne i samorząd terytorialny; ruchy społeczne, organizacje i grupy nieformalne; aktywność w partiach i stowarzyszeniach politycznych oraz obywatelską aktywność indywidualną (Gliński 2006: 58)

na jednostka działa? Aby odpowiedzieć na pytanie o skalę i charakter sondażowej aktywności obywatelskiej podejmowanej przez Polaków w różnych rodzajach organizacji pozarządowych, wykorzystano dane pochodzące z badań *Diagnozy Społecznej. Warunki i jakość życia Polaków*, zrealizowanych w roku 2013 (Diagnoza Społeczna 2013).

## 2. Założenia analityczne

Charakterystyka osób działających w obszarze trzeciego sektora przygotowana została z uwzględnieniem zróżnicowanych form organizacyjnych – założono bowiem, iż zaangażowani obywatele nie stanowią homogenicznej kategorii „aktywistów”, lecz będą się różnić pod względem podstawowych cech socjodemograficznych. Każdego uczestnika sondażu *Diagnozy Społecznej* zapytano, czy jest „członkiem jakichś organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół”, a następnie dopytano go, czy „obecnie uczestniczy aktywnie w działaniach organizacji”. Dla potrzeb analizy uwzględniono tylko tych, którzy zadeklarowali w czasie badania czynne uczestnictwo w jednej lub większej liczbie spośród szesnastu typów organizacji. Aby uprościć wnioskowanie – poprzez redukcję liczby wyróżnionych form organizacyjnych niektóre z nich powiązано, kierując się zbieżnością celów (i obszarów działania) realizowanych przez dane organizacje. Ostatecznie otrzymano osiem typów organizacyjnych: 1) klub sportowy, 2) partia; władze samorządowe, 3) organizacja religijna, kościelna, 4) organizacja biznesowa, zawodowa, rolnicza; związek zawodowy, 5) organizacja działająca na rzecz ochrony środowiska naturalnego, praw zwierząt, itp., 6) organizacja pomagająca potrzebującym, działająca w obronie słabszych, broniąca praw człowieka, itp.; ośrodek wsparcia, grupa samopomocowa, 7) związek, koło zainteresowań; organizacja towarzyska, klubowa; komitet mieszkańców; komitet rodzicielski; organizacja upowszechniająca wiedzę, 8) inna organizacja.

Każdej formie organizacyjnej przyporządkowano dwie wartości, nadając jej postać zmiennej dychotomicznej: jedynką oznaczono badanych podejmujących aktywność w ramach danej organizacji, zerem – wszystkich tych, którzy nie działają aktywnie w żadnej organizacji. Taka klasyfikacja pozwoliła dokonać porównań osób działających w danym typie organizacji z wszystkimi niezaangażowanymi, z pominięciem tych, którzy są aktywni w innej organizacji.

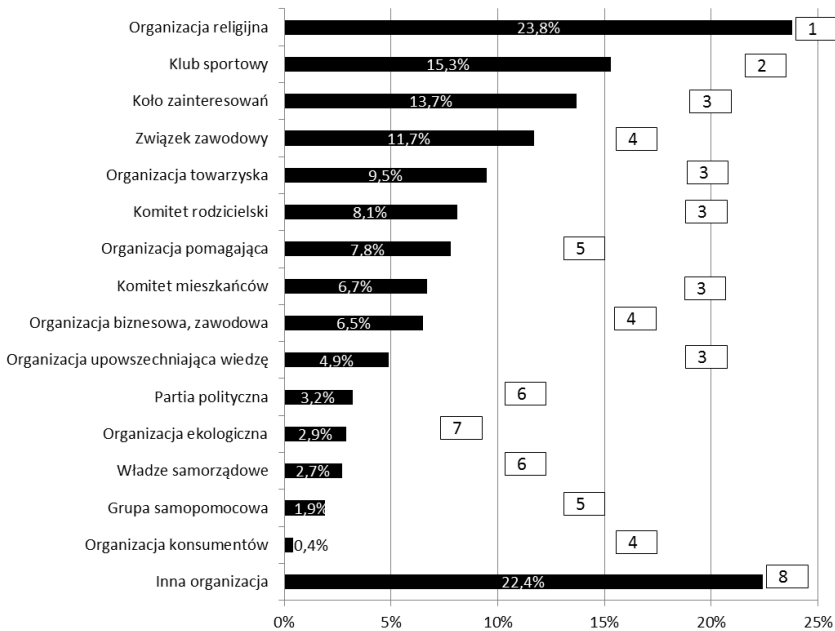
Konfrontacji osób zaangażowanych z niezaangażowanymi dokonano z uwzględnieniem ich cech socjodemograficznych, takich jak: płeć,

wiek, wykształcenie, dochód, miejsce zamieszkania oraz status społeczno-zawodowy. Wprowadzono je do modeli regresji logistycznej, szacując łączny wpływ tych zmiennych (przy jednoczesnym założeniu, że wpływ każdej zmiennej będzie wpływem netto, przy wyłączeniu zapośredniczonego oddziaływania innych zmiennych) na prawdopodobieństwo zaangażowania się w działalność organizacji danego typu.

### **3. Zróżnicowane formy aktywności obywatelskiej – pomiędzy uniwersalnością a specyfiką**

Postawy prospołeczne Polaków w sposób najprostszy określić można w odniesieniu do trzech wymiarów: deklaratywnego wsparcia, biernego członkostwa i aktywnego uczestnictwa. W tym pierwszym przypadku ponad dwie trzecie dorosłych obywateli Polski (66%) żywi przekonanie, że „w dzisiejszych czasach trzeba być bardziej wrażliwym i gotowym do pomocy innym ludziom”. Owe deklaracje powinności są zbieżne ze stopniem, w jakim Polacy podejmują nieodpłatne działania na rzecz innych (78%). Znaczne różnice pojawiają się jednak tam, gdzie wymagane jest większe zaangażowanie – praca na rzecz organizacji lub instytucji (19%) (CBOS 2014). Członkostwo w organizacjach dobrowolnych deklaruje jeszcze mniej osób. Badania Diagnozy Społecznej z roku 2013 pozwoliły oszacować skalę tego członkostwa na 13,7%, chociaż jak się okazuje, dla stosunkowo dużego odsetka osób jest to członkostwo bierne. Jedynie co dziesiąty Polak (9,9%) należy i jednocześnie aktywnie działa w sposób mniej lub bardziej sformalizowany na rzecz innych lub wspólnie z innymi. Inaczej rzecz ujmując, trzech na czterech członków organizacji deklaruje, że ich organizacyjna przynależność ma aktywny charakter (72,3%). Różne rodzaje organizacji społecznych cieszą się wśród Polaków zróżnicowaną popularnością, jeśli za taką przyjąć odsetek osób aktywnie w nich działających. Relatywnie najwięcej osób zaangażowanych spotkać można w organizacjach religijnych, kościelnych (23,8%), które zyskują istotną przewagę nad innymi formami organizacyjnymi (wykres 1). Biorąc pod uwagę wszystkie formy organizacyjnej działalności, dostrzec można widoczną, ilościową przewagę uczestnictwa w organizacjach typu putnamowskiego, które ustępują organizacjom typu olsonowskiego (Knack, Keefer 1997). Te pierwsze, takie jak kluby edukacyjne, sportowe i artystyczne, organizacje religijne i charytatywne oraz grupy młodzieżowe i hobbistyczne, pozwalają swoim członkom na osiągnięcie wspólnych celów, które nie oddziałują nieko-

rzystnie na resztę społeczeństwa. Te drugie natomiast, takie jak partie i ruchy polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia zawodowe i inne grupy interesu podejmują działania kolektywne dla realizacji własnych celów, często kosztem całego społeczeństwa. W przeciwieństwie do grup typu putnamowskiego, którym przypisuje się odgrywanie pozytywnej roli w społeczeństwie, wpływ grup olsonowskich może być negatywny.



**Wykres 1. Odsetek Polaków aktywnie działających w organizacjach dobrowolnych**

Uwaga: kolejne cyfry 1–8 określają przynależność danej organizacji do klas wykorzystanych w analizie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Diagnozy Społecznej 2013*.

Osoby deklarujące aktywną działalność w organizacjach różnią się między sobą ze względu na stopień osobistego zaangażowania, dla którego wskaźnikiem może być liczba organizacji, w których działają. I tak, 72,4% osób zaangażowanych należy do jednej organizacji, 19,2% do dwóch, natomiast 8,5% do trzech lub więcej. Ponadto, wśród wszystkich aktywnie działających osób ponad połowa (54,7%) pełniła kiedykolwiek w swoich organizacjach jakieś funkcje.

Pytanie, na które szukano odpowiedzi w powiązaniu z różnorodnością organizacyjnych form, dotyczyło tego, czy w przypadku osób zaangażo-

wanych można mówić o charakterystycznych demograficznych i społecznych uniwersaliach właściwych dla wszystkich osób uczestniczących w działaniach trzeciego sektora, czy raczej o specyfice i odmienności właściwej dla każdego typu organizacji z osobna. W tym celu skonstruowane zostały modele regresji logistycznej, w których szacowano niezależny wpływ zmiennych socjodemograficznych na prawdopodobieństwo zdarzenia, tj. podjęcia aktywnej działalności w każdym z ośmiu wyróżnionych typów organizacji<sup>3</sup>. Porównanie osób aktywnych (działających w jakiejś organizacji) z biernymi wykazało dość niską siłę predykcyjną zmiennych uwzględnionych w modelach, o czym świadczyła wartość współczynnika  $R^2$  Nagelkerkego (od 0,06 dla organizacji religijnych do 0,19 dla organizacji biznesowych, zawodowych czy konsumenckich). Wyniki te interpretować można w ten sposób, że cechy socjodemograficzne w niewielkim stopniu decydują o zaangażowaniu organizacyjnym. Dane obrazujące tę kwestię zawiera tabela 1. Na ich podstawie dokonano krótkiej charakterystyki każdego z ośmiu wyróżnionych typów organizacyjnych.

**Tabela 1. Wpływ zmiennych socjodemograficznych na aktywność w różnych typach organizacji: wyniki estymacji modelu regresji logistycznej**

Zmienne niezależne		Oszacowanie ilorazu szans Exp(B)							
		Organizacja							
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Płeć (ref: kobieta)	mężczyzna	0,69	4,07	-	1,27	0,67	4,06	-	1,59
Wiek (ref: 16–24 lat)	25–34 lat	0,24	5,29	-	-	-	-	-	-
	35–44 lat	0,31	-	0,66	-	0,34	7,41	-	-
	45–55 lat	0,56	-	-	5,95	-	7,28	-	-
	56–65 lat	-	-	-	4,61	-	15,9	-	-
	powyżej 65 lat	-	-	-	9,37	-	8,88	-	-
Wykształcenie (ref: podstawowe lub niższe)	gimnazjum/ zawodowe	-	-	2,51	-	-	-	-	1,88
	średnie	2,82	2,41	4,14	3,04	4,23	4,64	5,37	3,30
	policealne/ wyższe	3,20	6,49	7,14	3,93	16,9	11,3 7	12,9 9	6,40
Dochód (ref: poniżej 1 kwartyła)	1–2 kwartył	-	-	-	-	0,47	-	-	-
	2–3 kwartył	-	-	-	2,52	0,42	-	-	-
	powyżej 3 kwartyła	-	2,49	1,49	4,79	-	1,98	-	1,47

<sup>3</sup> Kategorią referencyjną w każdym modelu była kobieta w wieku 16–24 lat, z wykształceniem podstawowym lub niższym o dochodzie poniżej 1 kwartyła, mieszkanka wsi i pracowniczka sektora publicznego.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Miejsce (ref: wieś)	miasta powyżej 500 tys.	0,60	0,56	-	1,76	-	0,25	2,68	0,62
	miasta 200–500 tys.	1,46	-	-	1,49	-	0,34	2,53	0,67
	miasta 100–200 tys.	0,45	-	-	1,58	-	0,23	-	0,62
	miasta 20–100 tys.	-	-	-	1,46	-	0,51	-	0,62
	miasta poniżej 20 tys.	-	-	-	1,60	-	-	-	-
Status społeczno-zawodowy (ref: pracownicy sektora publicznego)	pracownicy sektora prywatnego	-	-	0,48	0,27	0,39	0,16	0,32	0,59
	prywatni przedsiębiorcy	-	-	-	0,44	-	-	-	-
	rolnicy	-	0,21	-	-	0,11	-	-	-
	renciści	-	-	-	0,08	0,43	-	-	0,55
	emeryci	-	-	-	0,13	0,46	-	4,28	-
	uczniowie i studenci	-	-	2,75	-	-	-	-	-
	bezrobotni	-	-	-	0,16	-	-	-	-
inni bierni zawodowo	-	-	-	0,09	-	-	-	-	
R <sup>2</sup> Nagelkerke		0,06	0,15	0,08	0,19	0,14	0,15	0,16	0,07

Uwaga: w tabeli ujęto tylko współczynniki regresji Exp(B) istotne statystycznie dla  $p < 0,05$ . Iloraz szans informuje o tym, jaka jest szansa zdarzenia (tutaj: aktywnego uczestnictwa w organizacji) dla danej wartości (kategorii) zmiennej niezależnej (i przy kontroli wpływu pozostałych zmiennych) w porównaniu z wartością (kategorią) referencyjną tej zmiennej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Diagnozy Społecznej 2013*.

## I. Organizacje religijne

W przypadku osób aktywnie angażujących się w działania organizacji religijnych płeć, wiek, wykształcenie oraz wielkość miejscowości zamieszkania były tego zaangażowania istotnymi predyktorami, natomiast dochód i status społeczno-zawodowy nie odgrywał dla tego rodzaju aktywności istotnej roli. Dla mężczyzn szansa uczestnictwa w tego typu organizacjach była o 31% niższa w porównaniu z kobietami. W organizacjach religijnych istotnie rzadziej można było spotkać osoby młode oraz w średnim wieku. W porównaniu z osobami z kategorii referencyjnej (16–24 lata) prawdopodobieństwo to było niższe o 76% dla 25–34-latków, o 69% dla 35–44-latków i o 44% dla 45–55-latków. Osoby, które legitymowały się wykształceniem pod-

stawowym lub niższym nie różniły się od osób z wykształceniem gimnazjalnym lub zawodowym. Jednakże szansa, że w organizacjach o profilu religijnym podejmie aktywną działalność osoba z wykształceniem średnim była blisko 3-krotnie wyższa (2,8) niż dla osób reprezentujących kategorię odniesienia, a dla osób, które uzyskały wykształcenie policealne lub wyższe, ponad trzykrotnie większa (3,2). Aktywność tego typu nie różnicowała mieszkańców wsi ani miast najmniejszych (poniżej 20 tys.) i miast małych (20–100 tys.). Prawdopodobieństwo zaangażowania religijnego mieszkańców miast 200–500 tys. było prawie 1,5 raza większe niż mieszkańców wsi. Ci ostatni z kolei mieli większą szansę na podjęcie tej działalności organizacyjnej niż mieszkańcy miast największych, ponad 500 tys. (szansa w ich przypadku malała o 40%) i miast 100–200 tys. (szansa zmniejszała się o 55%).

## II. Kluby sportowe

Działalność w klubach sportowych to przede wszystkim domena mężczyzn – prawdopodobieństwo ich zaangażowania w takim typie organizacji było 4-krotnie wyższe niż w przypadku kobiet. Sport to pole aktywności, na którym wyróżniały się osoby z kohorty wiekowej 25–34 lata. Ich szansa na udział w tej formie działalności organizacyjnej była ponad 5-krotnie wyższa w porównaniu z kategorią referencyjną, która jednak nie różniła się pod tym względem od pozostałych, starszych uczestników badania. Działalność sportowa przyciągała przede wszystkim osoby wykształcone. Prawdopodobieństwo zaangażowania w tym obszarze było takie samo dla osób z wykształceniem podstawowym lub niższym oraz gimnazjalnym/zawodowym, ale blisko 2,5-krotnie mniejsze niż osób, które ukończyły edukację na poziomie średnim, i aż 6,5-krotnie niższe w porównaniu z osobami, które uzyskały wykształcenie policealne lub wyższe. Aktywność w organizacjach sportowych to również cecha ludzi o najwyższych dochodach – ich szansa pod tym względem rosła 2,5-krotnie w porównaniu z reprezentantami pozostałych grup dochodowych. Mieszkańcy wsi oraz osoby mieszkające w miastach (bez względu na ich wielkość) wykazywali się podobną szansą uczestnictwa sportowego. Jedynie w miastach największych była ona niższa o 44%. Pracownicy sektora publicznego, jako kategoria odniesienia, nie różnili się od pozostałych kategorii statusu społeczno-zawodowego, z wyjątkiem rolników, których szansa na aktywność w organizacjach sportowych była niższa o 79%.



### **III. Związki, koła zainteresowań; organizacje towarzyskie, klubowe; komitety mieszkańców; komitety rodzicielskie; organizacje upowszechniające wiedzę**

Działalność w organizacjach, które łączą członków ze względu na wspólny problem lub podobne pole zainteresowań, nie zależała od płci. Wpływ wieku również nie był duży – niższą szansę miały pod tym względem jedynie osoby 35–44-letnie (o 44%). Istotnym czynnikiem, w przypadku którego odnotowano wpływ na prawdopodobieństwo podjęcia działań w tego typu organizacjach, było wykształcenie. Osoby, które ukończyły edukację na poziomie gimnazjalnym lub zawodowym, z istotnie wyższym prawdopodobieństwem angażowały się w działania takich organizacji (2,5-krotnie). Szansa ta była jeszcze wyższa dla osób z wykształceniem średnim (4-krotnie) i policealnym lub wyższym (aż 7-krotnie). Tutaj również dała o sobie znać dominacja osób najzamożniejszych. One to podejmowały się tej formy działalności z prawdopodobieństwem 1,5-krotnie wyższym niż przedstawiciele pozostałych grup dochodu. W konfrontacji z pracownikami sektora publicznego istotnie mniej aktywni byli pracownicy sektora prywatnego (szansa zaangażowania niższa o 52%), natomiast wyższym poziomem aktywności odznaczyli się uczniowie i studenci (blisko 3-krotnie).

### **IV. Organizacje biznesowe, zawodowe, rolnicze oraz związki zawodowe**

Dla przynależności do organizacji kierujących się interesem zawodowym lub biznesowym swoich członków istotne znaczenie miały wszystkie zmienne włączone do modelu. Są to organizacje, w których częściej działali mężczyźni (szansa wyższa o 1,3) niż kobiety. W organizacjach tego typu istotnie rzadziej spotkać można było osoby młode: reprezentanci trzech najmłodszych kohort nie różnili się od siebie, natomiast ustępowali pola osobom starszym: 45–55-latkowie mieli blisko 6-krotnie wyższe prawdopodobieństwo aktywnego uczestnictwa, 56–65-latkowie prawie 5-krotnie wyższe, a osoby powyżej 65. roku życia aż 9-krotnie wyższą szansę na podjęcie takiej aktywności organizacyjnej. Działalność w tego typu organizacji była także domeną ludzi lepiej wykształconych i o wyższych dochodach. Dla badanych ze średnim wykształceniem szansa ta, w porównaniu z kategorią odniesienia, rosła 3-krotnie, a dla osób z wykształceniem policealnym lub wyższym blisko 4-krotnie. Reprezentanci dwóch ostatnich kategorii dochodowych z większym prawdopodobieństwem angażowali się w działalność organizacyjną tego rodzaju (odpowiednio 2,5-krotnie i 5-krotnie). Istotne znaczenie odgrywała również

wielkość miejscowości zamieszkania – przedstawiciele każdej innej miejscowości niż wieś mieli ponad 1,5-krotnie większą szansę na uczestnictwo w tego typu inicjatywach. Organizacje biznesowe i zawodowe z równym prawdopodobieństwem wybierali pracownicy sektora publicznego, rolnicy oraz uczniowie i studenci, którzy jednocześnie charakteryzowali się wyższym prawdopodobieństwem w porównaniu z pracownikami sektora prywatnego (o 73%), prywatnymi przedsiębiorcami (o 46%), rencistami (o 92%), emerytami (o 87%), bezrobotnymi (o 84%) i innymi biernymi zawodowo (o 91%).

#### **V. Organizacje pomagające potrzebującym, działające w obronie słabszych, broniące praw człowieka; ośrodki wsparcia i grupy samopomocowe**

Szansa, że to kobieta zaangażuje się aktywnie w organizacji pomocowej, była wyższa o 33% w porównaniu z mężczyznami. Dla działalności w tego typu organizacjach nie miał większego znaczenia wiek. Jedynie osoby 35–44-letnie miały niższą szansę na ten rodzaj aktywności (o 66%) w porównaniu z osobami najmłodszymi, od których z kolei nie różnili się przedstawiciele pozostałych kategorii wiekowych. Istotną rolę odgrywało natomiast wykształcenie – od osób z kategorii referencyjnej nie różnili się istotnie ci, którzy uzyskali wykształcenie gimnazjalne/zawodowe, ale osoby legitymujące się wykształceniem średnim, w porównaniu z nimi, miały ponad 4-krotnie wyższe prawdopodobieństwo na aktywne członkostwo w takiej organizacji, natomiast osoby z wykształceniem policealnym lub wyższym aż 17-krotnie większe. Istotnym predyktorem był również dochód. Podobna szansa na zaangażowanie charakteryzowała osoby najuboższe i najzamożniejsze. W porównaniu do nich osoby o dochodach z dwóch środkowych kategorii zarobkowych odznaczały się niższym (o blisko połowę) prawdopodobieństwem podjęcia aktywnej działalności w tego typu organizacji. W przypadku tej formy zaangażowania organizacyjnego pracownicy sektora publicznego wykazali się pod tym względem większą szansą niż pracownicy sektora prywatnego (o 61%), rolnicy (o 89%), renciści (o 47%) i emeryci (o 44%).

#### **VI. Partie oraz władze samorządowe**

Podobnie jak w klubach sportowych, również w partiach politycznych i organizacjach samorządowych prawdopodobieństwo zaangażowania mężczyzn było wyższe (4-krotnie) niż kobiet. Aktywność taka zależała również od wieku i charakteryzowała osoby starsze. W porównaniu z najmłodszymi uczestnikami badania była ona wyższa prawie 7,5-krotnie dla

osób 35–44-letnich, 7-krotnie dla osób 45–55-letnich, blisko 16-krotnie dla osób 56–65-letnich i prawie 9-krotnie dla tych, którzy ukończyli 65. rok życia. Istotne znaczenie miał również poziom wykształcenia. Prawdopodobieństwo, że w takiej organizacji znajdą się osoby z wykształceniem średnim było prawie 5-krotnie wyższe, a dla osób z wykształceniem policealnym lub wyższym ponad 11-krotnie większe w porównaniu z osobami najgorzej wykształconymi (które z kolei nie różniły się od tych, którzy zakończyli edukację na poziomie gimnazjalnym lub zawodowym). Wyższą szansę na tego typu działalność miały osoby o najwyższych dochodach – była ona większa 2-krotnie od osób, których dochody znajdowały się poniżej 1 kwartyła. Działalność w organizacjach „władzy” istotnie częściej podejmowana była przez mieszkańców wsi – pod tym względem nie różnili się oni jedynie od osób zamieszkujących miasta najmniejsze. Status zawodowy nie różnicował istotnie szans na podjęcie tej formy aktywności. Pracownicy sektora publicznego, jako kategoria referencyjna, wykazywali się wyższym stopniem zaangażowania jedynie w porównaniu z pracownikami sektora prywatnego (o 85%).

### **VII. Organizacje działające na rzecz ochrony środowiska naturalnego, praw zwierząt, itp.**

Działalność ekologiczna nie zależała od płci, wieku i dochodu. Jej istotnymi predyktorami były natomiast wykształcenie, miejsce zamieszkania oraz w pewnym stopniu status społeczno-zawodowy. Podobnie jak w większości przypadków wykształcenie średnie wyznacza granicę owego zaangażowania. Osoby z takim wykształceniem miały ponad 5-krotnie większe prawdopodobieństwo podjęcia tej formy działalności organizacyjnej niż osoby, które uzyskały wykształcenie co najwyżej podstawowe. Dla osób najlepiej wykształconych ta szansa była aż 13-krotnie wyższa. Działanie na rzecz środowiska naturalnego istotnie częściej podejmowali mieszkańcy dużych miast: ponad 500 tys. oraz 200–500 tys., dla których szansa aktywności w odniesieniu do mieszkańców wsi była ponad 2,5-krotnie większa. Istotnie mniej zaangażowani byli pracownicy sektora prywatnego – prawdopodobieństwo podjęcia takiej aktywności w porównaniu z pracownikami sektora publicznego było dla nich niższe o 68%. Ci ostatni ustępowali natomiast emerytom, których szansa była ponad 4-krotnie większa.

### **VIII. Inne organizacje**

Wybór „organizacji innych” niż uwzględnione w kafeterii kwestionariusza dokonany został przez wielu uczestników badania Diagno-

zy Społecznej (22,4%). Nie znając faktycznego profilu działania tych organizacji, można domniemywać, że w kategorii tej znalazły się osoby podejmujące znacznie zróżnicowaną działalność. Prawdopodobieństwo wyboru tej kategorii – w porównaniu z osobami biernymi – było wyższe w przypadku mężczyzn (1,5-krotnie). Najmłodszy respondenci, którzy zaznaczali tę opcję, nie różnili się od pozostałych kategorii wiekowych. Istotnie wyższe prawdopodobieństwo aktywnego uczestnictwa miały osoby wykształcone (co najmniej na poziomie gimnazjalnym) w porównaniu z tymi, które zakończyły edukację na poziomie podstawowym lub niższym i rosło wraz z kolejnym poziomem edukacji: było ono 2-krotnie większe dla wykształcenia gimnazjalnego lub zawodowego, 3-krotnie dla średniego i ponad 6-krotnie dla policealnego lub wyższego. Zarabiający najmniej nie różnili się od osób reprezentujących dwie środkowe kategorie dochodowe, aczkolwiek ich szansa na zaangażowanie była 1,5-krotnie niższa w porównaniu z osobami, których zarobki plasowały się powyżej 3 kwartyła. W odniesieniu do pracowników sektora publicznego istotnie mniejszą szansę aktywnej działalności w innych organizacjach mieli pracownicy sektora prywatnego (o 41%) oraz renciści (o 45%). Dla pozostałych kategorii statusu prawdopodobieństwo to było takie samo.

#### **4. Podsumowanie**

Działalność w organizacjach trzeciego sektora w Polsce wpisuje się w charakterystyczny wzór socjodemograficzny. Wśród zmiennych demograficznych i społecznych, które poddano analizie, istotną rolę odgrywały przede wszystkim wykształcenie i poziom dochodów, wskazując wagę statusu społecznego dla aktywności obywatelskiej. Zaznaczyć trzeba, że barierą statusową oddzielającą osoby aktywne od biernych wyznacza średni poziom wykształcenia oraz trzeci kwartył dochodowy. Osoby lepiej wykształcone i o relatywnie wysokich zarobkach miały większą skłonność (szansę) do zaangażowania się w jakąś formę dobrowolnego uczestnictwa w inicjatywach pozarządowych, skoncentrowanych na wypracowaniu szeroko rozumianego dobra wspólnego. Aktywność obywatelska na ogół szła również w parze z aktywnością zawodową lub edukacyjną, pomimo że dla osób pracujących lub uczących się znalezienie dodatkowego czasu na działalność organizacyjną wymaga określonej dyscypliny i samoorganizacji. Do kategorii „aktywnych” należeli najczęściej pracownicy sektora państwowego, prywatni przedsiębiorcy oraz uczniowie i studenci. Z drugiej

strony, kategorię „biernych” reprezentowali renciści i emeryci, ale także, co może wydawać się w tym zestawieniu zaskakujące, pracownicy sektora prywatnego.

Pomimo pewnej ogólnej tendencji widać wyraźnie, że cechy socjo-demograficzne nie układały się w regularne wzory. Nie zawsze były one istotnymi predyktorami dla każdej formy organizacyjnej, a tam, gdzie zarejestrowano takie oddziaływanie, dostrzec można było pewne znaczące odmienności. I tak na przykład – działalność w organizacjach sportowych, biznesowych czy politycznych była domeną mężczyzn, a w organizacjach pomocowych lub religijnych – cechą kobiet. Organizacje zawodowe, konsumenckie czy biznesowe częściej reprezentowane były przez mieszkańców miast, natomiast na wsi z wyższym prawdopodobieństwem spotkać można było osoby aktywne w różnego rodzaju zinstytucjonalizowanych strukturach władzy. Na tych dwóch polach organizacyjnych częściej angażowali się ludzie starsi (przynależność powiązana jest tutaj zapewne z kapitałem – finansowym, ludzkim czy symbolicznym – wypracowywanym/osiągany z wiekiem).

Owo zróżnicowanie bazy społecznej uczestników trzeciego sektora pozwala wnioskować, że aktywność Polaków w tym obszarze jest warunkowana „pewną szczególną postawą jednostek wobec całej zbiorowości, jak i poszczególnych jej członków, a także przeświadczeniem o ważności pewnych wartości czy inaczej «cnót obywatelskich» (np. takich jak braterstwo, solidarność, akceptacja równości praw, zaufanie, respektowanie dobra wspólnego, kooperacja, przestrzeganie wspólnie ustalonych reguł, podmiotowe traktowanie współobywateli)” (Wnuk-Lipiński 2005: 105). Uwidacznia się to we wszystkich typach organizacji, w których działalność angażują się osoby o zróżnicowanych charakterystykach społecznych, realizujące zasadniczo odmienne cele i interesy. Ta różnorodność jest dobrym prognostykiem dla budowania i umacniania etosu – *civility* – który wyraża się w trosce o całe społeczeństwo, mając na względzie dobro wspólne (Shils 1992: 1). Daje to nadzieję, że polski trzeci sektor nie będzie ewoluował w kierunku grup interesu, które przedkładają dobro własne nad dobro ogółu, ale dzięki owemu etosowi zachowa prospołeczny, wspólnotowy charakter.

## Bibliografia

- Anheier H.K. 2013, *The Nonprofits of 2025*, “Stanford Social Innovation Review”, nr 2.  
Anheier H.K., Seibel W. 1990, *Introduction* [w:] *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, red. H. K. Anheier, W. Seibel, de Gruyter&Co, New York.

- Babila S.Th. 2008, *Conceptualizing Non-Governmentals: Still Searching for Conceptual Clarity*, "Journal of Social and Psychological Sciences", nr 1.
- Berger P.L., Neuhaus R.J. 2001, *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, [w:] *The Nature of the Nonprofit Sector*, red. S. J. Ott, Boulder.
- Bokajło W. 2001, *Spoleczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji* [w:] *Spoleczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław.
- CBOS. 2014, *Aktywność społeczna Polaków. Komunikat z badań*, Warszawa.
- DzU 2003, nr 98, poz. 873. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.
- Diagnoza Społeczna 2013, *Diagnoza społeczna: zintegrowana baza danych*, www.diagnoza.com (29.10.2013).
- Frączak P. 2002, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej. Wybór artykułów 1989–2001*, Warszawa.
- Frączak P., Skrzypiec R. 2011, *Organizacje pozarządowe – w poszukiwaniu kryteriów definicyjnych*, „Federalista”, nr 8.
- Gliński P. 2006, *Trzeci sektor w Polsce. Dylematy aktywności* [w:] *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności we współczesnej Polsce*, red. M. Nowak, M. Nowosielski, Poznań.
- Gliński P., Palska H. 1996, *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej* [w:] *Elementy nowego ładu*, red. H. Domański, A. Rychard, Warszawa.
- Hansmann H.B. 1987, *Economic Theories of Non-profit Organizations* [w:] *The Non-profit Sector. A Research Handbook*, red. W.W. Powell, New Haven.
- Knack S., Keefer P. 1997, *Does Social capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation*, "Quarterly Journal of Economics", nr 4.
- Korten D.C. 1990, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, West Hartford.
- Leś E., Nałęcz S. 2002, *Potencjał ekonomiczny i społeczny sektora non-profit w Polsce. Wybrane wyniki badań międzynarodowych sektora non-profit* [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Warszawa.
- O'Neill M. 1989, *The Third America: The Emergence of the Nonprofit Sector in the United States*, San Francisco.
- Ott S.J. 2001, *Foreword* [w:] *The Nature of the Nonprofit Sector*, red. S.J. Ott, Boulder.
- Popielarz P.A., Mcpherson M.J. 2001, *On the Edge or In Between: Niche Position, Niche Overlap, and the Duration of Voluntary Association Memberships* [w:] *The Nature of the Nonprofit Sector*, red. S.J. Ott, Boulder.
- Rymsza M., Zimmer A. 2008, *Zakorzenie organizacji non profit: relacje między rządem a sektorem non profit* [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*, red. M. Mozga-Górecka, J. Herbst, J. Wygnański, Warszawa.
- Salamon L.M. 2001, *Scope and Structure: The Anatomy of America's Nonprofit Sector*, [w:] *The Nature of the Nonprofit Sector*, red. S. J. Ott, Boulder.
- Salamon L.M., Anheier H.K., List R., Toepler S., Sokolowski W.S. 1999, *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore.

- Salamon L.M., Sokolowski W.S., List R. 2004, *Global Civil Society: An Overview* [w:] *Dimension of the Nonprofit Sector. Volume 2*, red. L.M. Salamon, W.S. Sokolowski, West Hartford.
- Schmitter Ph.C. 1997, *Civil Society East and West* [w:] *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, red. L. Diamond, M.F. Plattner, Y. Chu, H. Tien, Baltimore.
- Shils E. 1992, *Civility and Civil Society* [w:] *Civility and Citizenship in Liberal Democratic Societies*, red. E.C. Banfield, New York.
- Smith D.H. 2001, *The Impact of the Voluntary Sector on Society* [w:] *The Nature of the Nonprofit Sector*, red. S.J. Ott, Boulder.
- Weisbrod B. 1998, *The Nonprofit Economy*, Cambridge.
- Wnuk-Lipiński E. 2005, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa.

Wojciech Szabaciuk\*

**POLITYCZNE DZIAŁANIA  
AMERYKAŃSKIEJ PARTII DEMOKRATYCZNEJ  
OD POŁOWY XIX WIEKU DO ROKU 1945  
W OCENIE REPREZENTANTÓW SZKOŁY  
AUSTRIACKIEJ. WSTĘP DO ANALIZY  
I INTERPRETACJI WYBRANYCH PROBLEMÓW**

**THE POLITICAL ACTIVITY OF THE AMERICAN  
DEMOCRATIC PARTY IN THE PERIOD FROM THE SECOND HALF  
OF THE 19TH CENTURY TO 1945 IN THE EVALUATION  
OF THE OF THE REPRESENTATIVES OF THE AUSTRIAN SCHOOL.  
INTRODUCTION TO ANALYZE AND INTERPRETATIVE  
OF THE SELECTED ISSUES**

Abstract

This article is an attempt to analyze and interpret the evaluation of the politicians of the American Democratic Party in the period from the second half of the 19th century to 1945, which was conducted by representatives of the Austrian School. This article shows that the Democratic Party, from the political group which conforms to *laissez faire*, individual liberties, and the free trade was later to become a party, which support subsidies, “war for democracy” and the state-sponsored works. The account which was adopted by the representatives of the Austrian School was support for the market economy and personal liberties, and all violations of these issues have become of the subject of their criticism. In this article the author used an interpretative method and content analysis.

**Key words:** Austrian School, Democratic Party, United States of America

**Wstęp**

Celem artykułu jest analiza i interpretacja myśli i refleksji o współczesnej historii oraz filozofii politycznej reprezentantów szkoły austriackiej dotyczących oceny działalności polityków amerykańskiej Partii Demokratycznej. Niniejszy artykuł ma wykazać, że analiza i interpreta-

---

\* Instytut Politologii, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego, ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław, e-mail: szab12@interia.pl



cja współczesnej historii przy wykorzystaniu narzędzi badawczych oraz idei wypracowanych przez przedstawicieli szkoły austriackiej pozwoli udowodnić, iż amerykańska Partia Demokratyczna przeszła spore przeobrażenia. Partia Demokratyczna z ugrupowania politycznego afirmującego wolny rynek, pokojowe relacje między narodami przerodziła się w partię popierającą wojnę, militarizm, subsydia, planowanie gospodarcze, roboty publiczne i regulacje rynku. Zdaniem przedstawicieli szkoły austriackiej Demokraci od czasów prezydentury Wilsona popierali militarystyczną politykę zagraniczną i osiąganie celów politycznych za pomocą środków wojennych. Wilson porzucił pokojowe i antyimperialne koncepcje swoich politycznych poprzedników. Artykuł przeanalizuje stanowisko reprezentantów szkoły austriackiej wobec działalności Demokratów od połowy XIX w. do roku 1945. Autor poświęci specjalną uwagę na omówienie dokonanej przez „Austriaków” oceny polityki prezydentów Thomasa Woodrowa Wilsona i Franklina Delano Roosevelta. Artykuł ma wykazać, że reprezentanci szkoły austriackiej negatywnie oceniali politykę gospodarczą i zagraniczną wymienionych wyżej prezydentów.

W niniejszej pracy autor posłuży się metodą interpretacyjną oraz analizą treści. Autor skupił się na myśli politycznej, teorii oraz interpretacjach historii wypracowanych przez współczesnych amerykańskich i libertariańskich reprezentantów szkoły austriackiej w osobach Murraya Rothbarda, Ralpa Raico, Roberta Higgsa, Thomasa diLorenzo oraz Johna Densona, analizując ich dorobek zawarty w monografiach i pracach zbiorczych. Działalność oraz program polityków Partii Demokratycznej, który został oceniony i zinterpretowany przez reprezentantów szkoły austriackiej, będzie analizowany w sferze politycznej, ekonomicznej, militarnej, a także indywidualnej wolności.

### **Czym jest szkoła austriacka?**

Szkoła austriacka powstała w 1871 r. wraz z wydaniem *Zasad ekonomii* autorstwa Carla Mengera (2007). Zarówno *Zasady ekonomii*, jak i późniejsze prace austriackiego ekonomisty wydane w latach 80. XIX w. podważyły dominujący w niemieckojęzycznej nauce nurt historycyzmu, zapoczątkowując *Methodenstreit*, czyli spór o metodę (Dzionek-Kozłowska 2007: 137). Krytykę podejścia historycyzmu, które polegało na epistemologicznym założeniu, że prawa społeczne i ekonomiczne są zależne od kulturowego, historycznego i narodowościowego kontekstu kontynuował uczeń Mengera Ludwig von Mises, który poszukiwał uni-

wersalnego prawa dotyczącego ludzkiego działania (Szabaciuk 2014: 61). Pierwotnie „Austriakami” nazywano Mengera i skupione wokół niego koło naukowe (Schulak, Unterkofler 2011: 27). Chociaż jak wskazuje Mises, termin szkoła austriacka ironicznie odnosił się do kontynuatorów myśli Mengera i został użyty przez jego krytyków, to jednak nie ogranicza się jedynie do Austriaków, lecz także reprezentantów innych narodów, jak np. Brytyjczyków czy Amerykanów (Mises 2003: 19).

Przedstawiciele szkoły austriackiej opowiadali się za maksymalizacją wolności jednostek, a także krytycznie patrzyli na działalność państwa, zwłaszcza w sferze ekonomii. W ramach szkoły nastąpił podział na postulujących ograniczenie państwa do funkcji zapewnienia bezpieczeństwa (państwo minimalne lub minarchizm) lub też popierających jego całkowite zniesienie i wprowadzenie ładu politycznego opartego na dobrowolnych relacjach rynkowych (anarchokapitalizm). Wypracowane narzędzia badawcze oraz dorobek naukowy Mengera i Misesa oraz ich kontynuatorów przekraczały sferę ekonomii, tworząc teorie, interpretacje i analizy, które są interesujące i użyteczne dla przedstawicieli nauk społecznych, w tym zwłaszcza dla politologów. Chociaż dla kluczowego „Austriaka” Murraya Rothbarda i jego następców państwo to pasożyt, który zdobywa majątek kosztem społeczeństwa i zaburza względnie pokojowe relacje międzyludzkie, stosując legalne metody, czyli przemoc (Rothbard 2000a: 59–60), to jednak działalność zmierzającą choćby do częściowego obniżenia podatków można uznać za przybliżającą do absolutnej wolności. Rothbard stwierdza, że należy pamiętać o fakcie, że wolność jest najwyższym celem politycznym i nie może zostać zapomniana ani wyparta przez częściowe kompromisy (Rothbard 2006: 376). Oczywiście trudno jest aplikować radykalne teorie szkoły austriackiej do rzeczywistego świata, jednak w swoich pracach badawczych ich reprezentanci często odnosili się do współczesnych i historycznych wydarzeń politycznych, które oddalały lub przybliżały jednostki do libertariańskiego społeczeństwa.

Analizując i interpretując działalność Partii Demokratycznej, należy uwzględnić wypracowane przez szkołę austriacką zasady indywidualizmu metodologicznego. Ludzkie działanie może być postrzegane jedynie poprzez działalność jednostek, natomiast „grupa”, „społeczeństwo” czy „rząd” nie są osobnymi, kolektywnymi podmiotami istniejącymi niezależnie od działań swoich indywidualnych członków (Rothbard 2009: 2–3). W tym ujęciu termin partia polityczna lub analizowana i interpretowana w niniejszym artykule Partia Demokratyczna nie jest osobnym bytem, lecz jedynie pewnym uproszczeniem oznaczającym polityczne zaangażowanie członków określonej instytucji politycznej.

## **Partia Demokratyczna jako partia ekonomicznej wolności**

Partia Demokratyczna wyłoniła się około roku 1829 z założonej przez Thomasa Jeffersona partii Demokratycznych Republikanów. W latach 1800–1829 istniał tzw. okres jednomyślności, kiedy Demokraci i Republikanie zdominowali scenę polityczną w USA. Okres ten zakończył się wraz z kontrowersyjną prezydenturą Andrew Jacksona. Siły Demokratów były największe na Południu, wśród farmerów, a także wśród nisko sytuowanych warstw społecznych dużych miast (Sobolewska-Myślik 2004: 178–179).

Partia Demokratyczna w omawianym okresie była ugrupowaniem postulującym bliskie dla szkoły austriackiej zasady ograniczonego państwa, ortodoksji rynkowej oraz praw jednostek i rywalizowała z Wigami i Republikanami. Polityczni konkurenci Demokratów opowiadali się za rozszerzeniem władzy federalnej oraz skali subsydiowania wielkiego biznesu, a także za wysokimi taryfami celnymi.

Demokraci na początku i w połowie XIX w. byli postrzegani jako partia agrarna, kontynuująca dziedzictwo Thomasa Jeffersona, opowiadająca się za małymi łciami i ograniczonym rządem. Część Demokratów popierała instytucję niewolnictwa (Thornton, Ekelund 2004: 5). Oczywiście faktem jest, że reprezentanci szkoły austriackiej odnosili się krytycznie do instytucji niewolnictwa i poddali krytyce wszelką politykę, która zniewalała jednostki. Dlatego należy w tym miejscu oddzielić sferę wolności ekonomicznej, którą pierwotnie popierali Demokraci, i sferę uniwersalnej oraz powszechnej wolności dla wszystkich mieszkańców Stanów Zjednoczonych. Pochwała z perspektywy historycznej dla polityki Demokratów ze strony reprezentantów szkoły austriackiej odnosi się wyłącznie do sfery ekonomicznej i walki o ograniczony rząd. Jeśli chodzi o chęć zachowania niewolnictwa przez część Demokratów, to już taka postawa nie mogła się spotkać z akceptacją „Austriaków”.

Zdaniem Murraya Rothbarda Partia Demokratyczna w XIX w. była postrzegana jako całkowite przeciwieństwo Partii Republikańskiej. Demokraci lub też, inaczej mówiąc, „partia osobistych wolności”, składali się z polityków popierających ograniczony rząd, prawa stanów, wolny handel i wolny rynek, a ich kluczowi konkurenci Republikanie, którzy połączyli siły z dawnymi Wigami, popierali subsydia, monopole, taryfy celne, tworząc „partię wielkich idei”, której głównym celem była walka z grzechem, np. alkoholem, hazardem itp. Istotną kwestią dla Republikanów było także zniesienie niewolnictwa, które było motywowane neopurytańskim fanatyzmem religijnym (Rothbard 1999a: 128). Nazywanie

Demokratów „partią osobistych wolności” jest także kontrowersyjne w ocenie autora, jeśli zwrócimy uwagę na fakt, że część z polityków popierała zachowanie niewolnictwa.

Południowy Demokraci, którzy byli w XIX w. w politycznej mniejszości, obawiali się taryf celnych, które wprowadzili Wigowie, a później rozszerzyli Republikanie, przez które to Południowe Stany mocno cierpiały ekonomicznie. Z tego powodu Demokraci Południowi zawarli sojusz z Północnymi Demokratami postulującymi prawa stanów, w tym prawa do ratyfikacji lub odrzucenia określonych ustaw, np. taryf celnych (Denson 1999: 13).

Według Rothbarda Partia Demokratyczna wraz z nominowaniem na kandydata w wyborach prezydenckich w 1896 r. Williama Jenningsa Bryana przestała afirmować obecne w religii luterńskiej i katolickiej przywiązanie do wolności jednostek oraz zasady leseferyzmu i stała się podobnie jak Republikanie partią neopurytańską, pietystyczną, głoszącą chęć stworzenia Królestwa Bożego na Ziemi przed powtórным nadejściem Jezusa, tworząc podstawy obecnego, homogenicznego systemu partyjnego w Stanach (Rothbard 1999b: 249, 252).

Aneksja Królestwa Hawajów do USA w 1898 r. spowodowała obawy Południowych i Północnych Demokratów dotyczące możliwości odejścia państwa amerykańskiego od modelu republiki i stania się kolejnym królestwem o imperialnych i kolonialnych aspiracjach (Raimondo 1999: 75). Dwie największe frakcje Demokratów działających na przełomie XIX i XX w. skupionych wokół prezydenta Grovera Clevelanda oraz Williama Jenningsa Bryana sprzeciwiały się imperialnej i militarystycznej polityce, którą popierali Republikanie (tamże: 79). Krytyka militarystyki oparta była na przeświadczeniu, że jest ono zagrożeniem dla wolności, a także główną przyczyną migracji Europejczyków do Stanów Zjednoczonych (tamże: 81). Wraz z internacjonalistyczną i prowojenną prezydenturą Thomasa Woodrowa Wilsona historyczne role się odwróciły i to Republikanie zaczęli popierać izolacjonizm, a Demokraci opowiadali się za interwencjonizmem i niniejsze koncepcje polityki zagranicznej były utrzymywane aż do początku zimnej wojny (tamże: 87).

### **Interwencjonizm za czasów prezydentury Wilsona**

W niniejszym podrozdziale omówię politykę amerykańskiego interwencjonizmu w sferze gospodarczej, wolności słowa, a także, co najważniejsze, w odniesieniu do polityki zagranicznej i związanej z nią wojny.

Zasadami interwencjonizmu w sferze wewnętrznej, ale i głównie zewnętrznej w czasie swojej prezydentury kierował się polityk Partii Demokratycznej Thomas Woodrow Wilson. Ocena działalności administracji Wilsona jest dla „Austriaków” jednoznacznie negatywna, gdyż rozwinęła militarystyczną i imperialistyczną politykę USA oraz zapoczątkowała angażowanie się Stanów Zjednoczonych w międzynarodowe konflikty zbrojne w celu „walki o demokrację i wolność”.

Chociaż to wojna amerykańsko-hiszpańska zapoczątkowała załamanie się polityki nieinterwencjonistycznej, to jednak I wojna światowa i działalność prezydenta Wilsona, jak wskazuje John Denson, przyniosła całkowite odejście od niniejszej polityki. Wilson przystąpił do wojny, w której zaangażowane były europejskie mocarstwa bez uzasadnionego powodu, a jego 14 punktów i zmuszenie Niemców do podpisania traktatu wersalskiej spowodowało w opinii reprezentanta szkoły austriackiej narodziny nazizmu (Denson 1999: 36). Zatopienie okrętu Lusitania było tylko pretekstem do wojny, chociaż w kampanii wyborczej w 1916 r. Wilson obiecywał, że USA nie przystąpią do działań zbrojnych. Finalnym efektem wielkiej wojny było obrabowanie Amerykanów z pokoju i śmierć 116 708 osób oraz zamykanie przeciwników wojny w więzieniach i ograniczanie wolności słowa, zwłaszcza wobec tych osób, które krytykowały politykę Wilsona (tamże: 38–39). Prezydent Wilson, jak twierdzi Denson, szukał wygodnego powodu do przystąpienia do wojny i okręt przewożący uzbrojenie, który został zatopiony przez niemiecką łódź podwodną, stał się odpowiednim pretekstem. Śmierci amerykańskich cywilów można byłoby uniknąć, gdyby Wilson posłuchał rad sekretarza stanu Williama Jenningsa Bryana, który bezskutecznie przekonywał prezydenta, aby ostrzegał Amerykanów przed płynięciem na pokładzie Lusitanii (Denson 2006: 26). Wojna oprócz śmierci przyniosła także drastyczny wzrost opodatkowania i zwiększenie systemowej roli prezydenta, który zwiększył swoje uprawnienia (Denson 1999: 40–41).

Choć Stany Zjednoczone, jak twierdzi Thomas diLorenzo, nie miały żadnego interesu, aby przystąpić do I wojny, to jednak ich zaangażowanie przyczyniło się do największych katastrof w dziejach ludzkości, a więc wzmocnienia komunistów w Rosji oraz nazistów w Niemczech. Jedynymi beneficjentami polityki wojennej stali się politycy oraz wspierające ich grupy biznesu (diLorenzo 2012: 47),

Chociaż w duchu Partii Demokratycznej był silny sprzeciw wobec zbrojenia (na które Wilson nie szczędził środków) i interwencjom zagranicznym, to jednak pomysł Ligi Narodów nie spotkał się z oporem w ramach partii (Raimondo 1999: 86). Rothbard wysuwa tezę, że do przystąpienia USA do wojny przekonywali Wilsona również władarze

JP Morgan – potężnego konsorcjum finansowego, które wspierało finansowo Wilsona w czasie kampanii wyborczej i które liczyło na pewne zyski, jakie przyniesie im wojna (Rothbard 2011: 17–18). Brytyjczycy poprzez niejasne kontakty z otoczeniem prezydenta wykorzystali naiwność Wilsona i przekonali go do wsparcia Brytyjczyków, i chociaż wojna przyniosła śmierć i zniszczenie, to Dom Morgana miał pewny zysk finansowy (tamże: 21, 23). W czasie wojny wprowadzono także częściową reglamentację i kontrolę produkcji żywności oraz zaczątki prohibicji pod przewodnictwem dyrektora Departamentu Żywności i późniejszego republikańskiego prezydenta USA Herberta Hoovera (Rothbard 1999b: 255).

Przeciwko wojnie w Izbie Reprezentantów w 1917 r. głosowała jedynie część Demokratów (Raimondo 1999: 89). Niniejszy fakt wskazuje, że większość kongresmenów Partii Demokratycznej postanowiła porzucić pokojowe działania na arenie stosunków międzynarodowych, opowiadając się za aktywną rolę Stanów Zjednoczonych w kształtowaniu ładu polityki światowej. Narzędziem polityki zagranicznej stała się wojna, która miała być sposobem na realizację interesów, jakie rządzący uznają za ważne.

Wilson w sferze polityki zagranicznej postulował idealizm, czyli prawo narodów do samostanowienia, walkę za demokrację, zasady zbiorowego bezpieczeństwa i pokój pomiędzy narodami, który miał zostać osiągnięty po zwycięstwie w wielkiej wojnie (tamże: 90). Wilsonizm jest według Rothbarda utopią, która nakazuje walkę za prawa człowieka i demokrację za pomocą wojennych środków (Rothbard 1999a: 122). Wilson wspólnie z innymi przywódcami państw ententy obarczył winą Niemcy za wybuch wojny i był współodpowiedzialny za nałożenie na Niemców budzących kontrowersje niemieckiej opinii publicznej gigantycznych reparacji wojennych. Zdaniem Ralpa Raico, prezydent Wilson utorował drogę do władzy nazistom (Raico 2010: 2–3). Właściwszym terminem, który bardziej niż *idealizm* odnosi się do *wilsonizmu*, jest „głód władzy” (tamże: 18). Jeszcze zanim USA przystąpiły do wojny, polityka zagraniczna Wilsona wobec państw Ameryki Łacińskiej była imperialistyczna. Przykładem może być ingerowanie w politykę wewnętrzną Meksyku poprzez atak zbrojny i zdobycie Vera Cruz oraz inwazja na Dominikanę, Haiti czy Nikaraguę. Demokracja i walka o wolność były jedynie retoryką usprawiedliwiającą interwencyjne i militarne działania (tamże: 19–20).

Według reprezentantów szkoły austriackiej wilsonizm przyniósł nieodwracalny zwrot w amerykańskiej polityce zagranicznej. Historia dostarcza licznych dowodów na imperialistyczną politykę USA, jak np. wojna w Wietnamie, dwie wojny w Iraku czy atak na Afganistan.

## Polityka Franklina Delano Roosevelta

W niniejszym podrozdziale skupię się na krytyce polityki demokratycznego prezydenta Franklina Delano Roosevelta (kadencja w latach 1933–1945) przez reprezentantów szkoły austriackiej, a więc na omówieniu dwóch kluczowych kwestii, jakie zdaniem Rothbarda i jego kontynuatorów wynikły w trakcie urzędowania Roosevelta i realizowania jego wizji państwa, ekonomii i społeczeństwa. Pierwszą kwestią jest polityka *New Deal*, drugą natomiast przystąpienie USA do II wojny światowej. Reprezentanci szkoły austriackiej zarówno w sferze polityki gospodarczej, jak i zagranicznej wystawili Rooseveltowi jednoznacznie negatywną ocenę.

Chociaż jak wskazuje Rothbard, Franklin Delano Roosevelt jedynie rozwinął politykę *New Deal*, którą de facto rozpoczął jego poprzednik Herbert Hoover (Rothbard 2010b: 152), to jednak wkład Demokracji w zmianę polityki gospodarczej USA jest znaczący. Roosevelt jeszcze jako gubernator Nowego Jorku z entuzjazm przyjął plan robót publicznych, który rozwinął na masową skalę republikański prezydent (tamże: 177) i jako pierwszy opracował plan masowych prac osób bezrobotnych na szczeblu stanowym (tamże: 218). Pomimo że to Hoover rozpoczął zmianę polityki gospodarczej, to jednak Rothbard uważa Roosevelta za mistrza „Wielkiego Rządu” (Rothbard 2000b: 135).

Zdaniem diLorenzo należy wyróżnić dwa etapy *New Deal*. Pierwszy, realizowany w latach 1933–1934, polegał na przeobrażeniu przemysłu i rolnictwa Stanów Zjednoczonych w kartele pod przywództwem wielkiego rządu. W omawianym okresie rząd wymusił wzrost wynagrodzeń, co spowodowało wysokie bezrobocie oraz wysokie ceny (diLorenzo 2001: 430–431). W latach 1933–1934 odebrano Amerykanom złote dolary, a nawet zabroniono posiadać obywatelom USA złoto zarówno w kraju, jak i za granicą (Rothbard 2010a: 97). Jest to, zdaniem reprezentantów szkoły austriackiej, szczególnie niebezpieczne dla gospodarki. Rothbard czy Mises popierali oparcie pieniądza na złotym i srebrnym kruszcu i poświęcili wiele miejsca w swojej pracy naukowej na uzasadnienie ekonomicznej słuszności takiej polityki monetarnej.

W latach 1935–1937 drastycznie podniesiono podatki, zwłaszcza dla osób bogatych (Higgs 2006: 13). Było to w drugim okresie *New Deal* (1935–1938), w którym to wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, płacę minimalną oraz regulacje prawa pracy, której konsekwencją było podniesienie kosztów pracy i zniechęcenie przedsiębior-

ców do zatrudniania pracowników (diLorenzo 2001: 440). Błędem, zdaniem diLorenzo, jest mówienie o ożywieniu gospodarki Stanów Zjednoczonych w niniejszym okresie. Bezrobocie w latach 1933–1940 wynosiło średnio 17,7%, a w roku 1938 wrosło nawet o 4,7% w porównaniu z rokiem 1937 (tamże: 426–427). Błędem jest mówienie, że wojna wyciągnęła USA z kryzysu, gdyż ponad 12 milionów Amerykanów zostało powołanych do wojska, co jedynie wirtualnie zmniejszyło bezrobocie. Cała produkcja natomiast skupiła się na sprzęcie wojskowym kosztem dóbr dla konsumenta (tamże: 429 oraz diLorenzo 2012: 48). Zdaniem stowarzyszonego z *Mises Institute* Butlera Shaffera „Nowy Ład” to początek etatyzmu w najbardziej represyjnej i antywolnościowej formie (Shaffer 2012: 70). Według Roberta Higgisa polityka *New Deal* przyniosła wzrost niepewności przedsiębiorców co do inwestowania i miała fatalne skutki ekonomiczne (Higgs 2006: 24).

W kwestii polityki zagranicznej reprezentanci szkoły austriackiej oskarżają Roosevelta o prowadzenie polityki w taki sposób, który skutecznie spowodował przystąpienie Stanów Zjednoczonych do wojny.

Według Raico, jeszcze w roku 1940 Roosevelt kontaktował się z ówczesnym Pierwszym Lordem Admiralicji, tajnie negocjując zaangażowanie USA w wojnę z Niemcami, pomimo że to Neville Chamberlain był premierem Zjednoczonego Królestwa (Raico 2010: 73). Wart odnotowania jest fakt, istotny dla polskiej historii, że wina za zbrodnię katyńską dokonaną na polskich oficerach przez Sowietów była ignorowana przez Roosevelta, który wyrażał sympatię dla Stalina i nazywał go „Wujkiem Joe”, co również było przedmiotem krytyki autorstwa Raico (tamże: 57).

Rooseveltowi zależało, w opinii Densona, na zachowaniu pozorów, że to USA była krajem zaatakowanym, a nie agresorem, i specjalnie prowokował Japończyków. Prezydent USA, wiedząc o planowanym ataku na Pearl Harbor, nie dokonał wiele w celu obrony portu, aby uzyskać pretekst do wojny (Denson 2006: 101–102). Ponadto Amerykanie dostarczyli Hitlerowi sfalszowane plany ataku USA na Niemcy bez wcześniejszego wypowiedzenia wojny, aby to niemiecki zbrodniarz wypowiedział wojnę Ameryce (tamże: 139). Administracja Roosevelta prowokowała Niemców poprzez zawarcie z Brytyjczykami *Lend-Lease Act* z marca 1941 r. (tamże: 148) oraz składała nieakceptowalne dla interesów Japonii warunki porozumienia w czasie negocjacji z rządem cesarskim. Negocjacje rozpoczęte z inicjatywy Japończyków, oparte na realistycznym podejściu, mogłyby spowodować częściowe ograniczenie japońskiej ekspansji i wycofanie ich sił z podbitych terenów, w tym i z większości Chin (tamże: 154). Ignorowanie przez Roosevelta Japonii



spowodowało zmianę rządu na militarystyczny i prowójenny (tamże: 175). Wojna umożliwiła Rooseveltowi, zdaniem Densona, całkowitą kontrolę nad prowadzeniem polityki zagranicznej, czego efekty są obecne w polityce współczesnych prezydentów USA (tamże: 179).

### Podsumowanie

Zdaniem Jeffa Riggenbacha Demokraci od czasu Franklina D. Roosevelta zaczęli promować merkantylizm, etatyzm oraz wojnę i swój program nazwali „liberalizmem” (Riggenbach 2009: 170). W opinii Rothbarda tak jak Związek Radziecki jest pełen pomników Lenina i narody postsowieckie, aby się podnieść, muszą je zniszczyć, tak samo Stany Zjednoczone muszą zniszczyć wszystkie pomniki<sup>1</sup> Wilsona i Roosevelta i może wtedy wiek XXI stanie się stuleciem pokoju i wolności (Rothbard 2000b: 20).

Niniejszy artykuł wykazał, że zdaniem reprezentantów szkoły austriackiej amerykańska Partia Demokratyczna z ugrupowania politycznego popierającego instytucje rynkowe i pokojowe stosunki między narodami stała się w czasie prezydentury T.W. Wilsona i F.D. Roosevelta partią postulującą militarystyczny oraz interwencjonizm gospodarczy. Według reprezentantów szkoły w wyniku zmiany modelu polityki zagranicznej amerykańskiego państwa pod kierownictwem prezydentów z ramienia Demokratów USA stały się współcześnie państwem prowójennym. Chociaż pierwsze przejawy walki imperialistycznej nastąpiły w 1898 r. pod kierunkiem Republikanów, to jednak Wilson i Roosevelt totalnie nakierowali Stany Zjednoczone na nowe, wojenne tory. Teorie i interpretacje wypracowane przez reprezentantów szkoły austriackiej wykazują, że polityczne działania Demokratów w I połowie XX w. należy z perspektywy libertariańskiej ocenić jednoznacznie negatywnie. Artykuł skupił się na wybranych zagadnieniach związanych z działalnością członków Partii Demokratycznej, które zostały skonfrontowane z libertariańskimi ideami, teoriami i interpretacjami.

Problemem, jaki należy poruszyć przy ocenie stanowiska „Austriaków” wobec Partii Demokratycznej, jest niezauważenie niechlubnej roli Demokratów w sankcjonowaniu instytucji niewolnictwa w USA. Warto zauważyć także, że do pewnych problemów o charakterze historycznym odnoszących się do Demokratów reprezentanci szkoły austriackiej podchodzili wybiórczo, np. w sferze wolności osobistej, a zwłaszcza

<sup>1</sup> Rothbardowi chodzi raczej o metaforyczny sens pomników obecnych np. w pracach naukowych, filmach, powieściach czy retoryce polityków.

wobec abolicjonizmu. Ponadto, często kwestie o charakterze wolności ekonomicznej przysłaniały sferę wolności osobistej. Do szerszej dyskusji o charakterze politologicznym i historycznym należy pytanie dotyczące zasadności zaangażowania USA w dwóch wojnach światowych.

Należy podkreślić, że szkoła austriacka jest kontrowersyjną szkołą ekonomiczną i społeczną i spotyka się z krytyką np. noblisty Paula Krugmana, Marka Blauga, czy wcześniej polemiki ze strony Milтона Friedmana. Badanie historii politycznej amerykańskich Demokratów to jedynie poboczny wycinek naukowej działalności reprezentantów szkoły austriackiej, obok myśli ekonomicznej, badania cykli koniunkturalnych, inflacji czy twórczości o charakterze filozofii i myśli politycznej.

## Bibliografia

- Denson J. 1999, *War and American Freedom* [w:] *The costs of war American Pyrrhic of victories*, red. J. Denson, New Brunswick – London.
- Denson J. 2006, *A century of war Lincoln, Wilson and Roosevelt*, Auburn.
- diLorenzo T. 2001, *Franklin Delano Roosevelt's New Deal: From economic fascism to pork-barrel politics* [w:] *Reassessing the presidency The rise of executive state and the decline of freedom*, red. J. Denson, Auburn.
- diLorenzo T. 2012, *Organized Crime: The Unvarnished Truth About Government*, Auburn.
- Dzionek-Kozłowska J. 2007, *Stanowisko Marshalla wobec niektórych kwestii „sporu o metodę” (methodenstreit)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. LXIX, z. 2.
- Higgs R. 2006., *Depression, war and cold war Studies in political economy*, Oxford.
- Menger C. 2007, *Principles of economics*, Auburn.
- Mises von L. 2003, *Historical Setting of the Austrian School of Economics*, Auburn.
- Raico R. 2010, *Great wars and great leaders a libertarian rebuttal*, Auburn.
- Raimondo J. 1999, *Defenders of the Republic: The Anti-Interventionist Tradition in American Politics* [w:] *The costs of war American Pyrrhic of victories*, red. J. Denson, New Brunswick – London.
- Riggenbach J. 2009, *Why american history is not what they say: and introduction to revisionism*, Auburn.
- Rothbard M. 1999a, *Americas two just war: 1775 and 1861* [w:] *The costs of war American Pyrrhic of victories*, red. J. Denson, New Brunswick – London.
- Rothbard M. 1999b, *World War I as Fulfillment: Power and the Intellectuals* [w:] *The costs of war American Pyrrhic of victories*, red. J. Denson, New Brunswick – London.
- Rothbard M. 2000a, *Egalitarianism as a revolt against nature and other essays*, Auburn.
- Rothbard M. 2000b, *The irrepressible Rothbard The Rothbard-Rockwell Report Essays of Murray N. Rothbard*, red. L. Rockwell, Burlingame.
- Rothbard M. 2006, *For a new liberty The libertarian manifesto*, Auburn.
- Rothbard M. 2009, *Man, economy, and the state A treatise on economic principles with Power and Market Government and the economy*, Auburn.

- Rothbard M. 2010a, *What has government done to our money*, Auburn.
- Rothbard M. 2010b, *Wielki kryzys w Ameryce*, Warszawa.
- Rothbard M. 2011, *Wall Street, banks, and American foreign policy*, Auburn.
- Schulak E. M., Unterkofler H. 2011, *The Austrian School of Economics A history of its ideas, ambassadors, and institutions*, Auburn.
- Shaffer B. 2012, *The Wizards of Ozymandias reflection on the decline & fall*, Auburn.
- Sobolewska-Myślik K. 2004, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa.
- Szabaciuk W. 2014, *Stanowisko Ludwiga von Misesa wobec historycyzmu i empiryzmu*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 4(12).
- Thornton M., Ekelund Jr R.B. 2004, *Tariffs, blockades, and inflation: The economics of the civil war (The american crisis series: books on the civil war era)*, Wilmington.

**Sabina Grabowska\***

**BARTŁOMIEJ OPALIŃSKI:  
UDZIAŁ PREZYDENTA RP W KSZTAŁTOWANIU  
SKŁADU RADY MINISTRÓW  
W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Z 1997 ROKU,  
WYDAWNICTWO ECE, TORUŃ 2013, 174 SS.**

Publikacja *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* autorstwa Bartłomieja Opalińskiego stanowi ciekawy i wartościowy wkład w naukę prawa konstytucyjnego. Jak sam Autor zauważa już we *Wstępie*: „Problematyka podjęta w pracy dotyczy istotnego zagadnienia z zakresu funkcjonowania polskiej władzy wykonawczej, jakim jest wpływ Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na personalną obsadę Rady Ministrów” (s. 8). Autor, będąc prawnikiem, większości swoich wywodów nadał charakter prawniczy. Jednakże „właściwe przeprowadzenie rozważań implikowało uwzględnienie ujęcia politologicznego. Instytucje analizowane w pracy działają bowiem w przestrzeni politycznej. Zupełne odejście od tego ujęcia i oparcie analizy wyłącznie w płaszczyźnie normatywnej czyniłoby wywody niekompletnymi, zaś konkluzje sformułowane na ich podstawie – czysto teoretycznymi” (s. 9). Należy to uznać za właściwe podejście do badanej tematyki.

Tematyka monografii ściśle odpowiada tytułowi opracowania. Monografia składa się z czterech rozdziałów, wstępu, zakończenia, wykazu ważniejszych skrótów oraz bibliografii. Każdy z rozdziałów ma podobną strukturę. Autor konsekwentnie rozpoczyna je od *Wprowadzenia*, w dalszej kolejności są merytoryczne podrozdziały i rozdział kończy się *Podsumowaniem*.

W pierwszym rozdziale zatytułowanym *Konstytucyjne uwarunkowania struktury Rady Ministrów* B. Opaliński przedstawia podstawowe

---

\* Instytut Nauk o Polityce, Wydział Socjologiczno-Historyczny, ul. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: ztppp@univ.rzeszow.pl

założenia konstytucyjnej regulacji składu Rady Ministrów, pozycję ustrojową prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministrów – z podziałem na ministrów kierujących działami administracji rządowej i ministrów wykonujących zadania wyznaczone przez prezesa Rady Ministrów, a także pozycję ustrojową przewodniczących komitetów. W *Podsumowaniu* Autor stwierdza, iż Rady Ministrów w formie nadanej Konstytucją RP z 1997 r. nie należy określać jako „polityczny monolit”. Trzeba raczej stwierdzić, iż obecnego kształtu Rady Ministrów nie należy nazywać gabinetem znanym klasycznym systemom parlamentarno-gabinetowym. „Świadczy o tym w szczególności hierarchizacja politycznoustrojowa jej członków, czemu służy oparcie struktury rządu na zasadzie politycznego kierownictwa Prezesa Rady Ministrów, zróżnicowania statusu ustrojowego ministrów oraz ograniczonej samodzielności politycznej ministrów” (s. 49).

Rozdział drugi *Udział Prezydenta RP w procesie kreowania Rady Ministrów* przybliży zagadnienia dotyczące teoretycznych modeli kształtowania składu Rady Ministrów oraz konstytucyjne procedury tworzenia Rady Ministrów, a także wotum zaufania dla Rady Ministrów i procedury rezerwowe tworzenia Rady Ministrów. B. Opaliński zauważa: „Funkcjonowanie modelu dualistycznej władzy wykonawczej ukształtowanego na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. opiera się na rozdzieleniu zadań, funkcji i kompetencji pomiędzy podmioty należące do tego segmentu władzy. Każdy z tych podmiotów pełni odmienną rolę w sprawowaniu funkcji władzy wykonawczej. Stanowi to naturalną konsekwencję zróżnicowania zadań ustrojowych, które zostały im przypisane, oraz charakteru posiadanej legitymacji demokratycznej” (s. 51).

W *Podsumowaniu* Autor nie boi się wyrażać swoich opinii. Stwierdza, iż „w każdym kolejnym trybie tworzenia rządu ustrojodawca zmniejszył i ograniczył wymogi formalne niezbędne do uzyskania przezeń zaufania i aprobaty ze strony Sejmu. Można więc mówić w tym zakresie o «malejącym rygoryzmie»” (s. 84). Ponadto B. Opaliński zauważa, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej bierze aktywny udział w procesie kreowania Rady Ministrów. Najpełniej jego partycypacja dostrzegalna jest w procedurach określonych w art. 154 ust. 1 i 2 oraz art. 155 ust. 1 Konstytucji. Poszczególne czynności w ramach kreowania gabinetu dokonywane są przy pomocy aktów urzędowych głowy państwa” (s. 84).

Kolejny, trzeci rozdział recenzowanej monografii jest zatytułowany *Udział Prezydenta RP w dokonywaniu zmian w składzie Rady Ministrów*. Na jego treść składa się przedstawienie zagadnień z zakresu odpowiedzialności członków Rady Ministrów przez Sejmem oraz przed Prezesem Rady Ministrów, a także odpowiedzialności prawnej człon-

ków Rady Ministrów. Autor przedstawia zakres podmiotowy analizowanej odpowiedzialności i tryb jej egzekwowania oraz skutki prawne podjętych decyzji.

B. Opaliński w *Podsumowaniu* do tego rozdziału stwierdza: „Analiza przepisów Konstytucji RP nie pozostawia wątpliwości co do tego, że dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów wymaga udziału Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, będącego jedynym podmiotem uprawnionym do przeprowadzenia takich modyfikacji. Wskazane uprawnienie ma charakter osobisty, nie może ono zostać przeniesione na żaden inny podmiot. Dotyczy ono w takim samym zakresie odwołania członka Rady Ministrów w konsekwencji nieuchwalenia mu wotum zaufania albo uchwalenia wotum nieufności przez Sejm (art. 157 ust. 1 i 2 Konstytucji), jak również odwołania go na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 161 Konstytucji)” (s. 123).

Na ostatni, czwarty rozdział *Zakończenie działalności Rady Ministrów* składa się analiza konstytucyjnych przesłanek dymisji Rady Ministrów, kręgu podmiotów objętych dymisją Rady Ministrów oraz procedury dymisji Rady Ministrów, a także politycznych i ustrojowych skutków dymisji Rady Ministrów. Autor zauważa, że „przepisy Konstytucji nie przewidują bezpośredniej inicjatywy prezydenta w zakresie dymisjonowania Rady Ministrów. Jest to w pełni świadome rozwiązanie ustrojodawcy, odpowiadające przyjętej konstrukcji ustrojowej, zbudowanej w oparciu o model parlamentaryzmu zrationalizowanego. Logika tego modelu ustrojowego wyklucza możliwość ponoszenia przez rząd odpowiedzialności przed prezydentem”.

*Zakończenie* stanowiące podsumowanie całych rozważań jest klarowne i wyczerpujące. Autor trafnie formułuje wnioski i je uzasadnia, a ponadto na poparcie swoich tez przytacza opinie innych naukowców.

Podsumowując, opracowanie prezentuje wysoki poziom merytoryczny, Autor ze znanstwem przedstawia analizowane zagadnienia, dobrze argumentuje swoje tezy i trafnie wyciąga wnioski. Dlatego też z pełnym przekonaniem rekomenduję monografię Bartłomieja Opalińskiego *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* jako lekturę, która będzie pomocna nie tylko dla osób zawodowo zajmujących się tą tematyką, ale również dla studentów kierunków studiów prawniczych i politologicznych.